

CONCLUSIONS (DOCUMENT DE SÍNTESI)

1.- El present treball té per objecte analitzar les polítiques de formació de directius públics i realitzar, a partir d'aquesta anàlisi, un assaig de conceptualització sobre quines han de ser les línies bàsiques de la formació de directius públics en les administracions públiques espanyoles.

2.- Des de fa alguna dècada s'observa a Espanya una multiplicació de programes de formació de directius impartits per diferents instàncies. No obstant això, malgrat aquesta abundància de propostes no existeix, fins ara, una reflexió conceptual sobre aquest problema (quins directius s'han de formar, quan i com s'han de formar). Tampoc existeixen estudis empírics que avalin les mesures adoptades en cada cas. Aquest treball, encara que sigui parcialment, pretén donar resposta a algunes d'aquestes qüestions obertes.

3.- La primera part del treball té per objecte una sèrie de reflexions al voltant de la formació de funcionaris públics en les quals s'ha enquadrat, almenys parcialment, la formació de directius públics. Respecte a aquests aspectes sorprèn l'escassa literatura existent a Espanya, ja que encara que proliferen els treballs sobre diferents aspectes de la funció pública, no és menys cert que gairebé no existeixen (almenys de caràcter recent) en l'àmbit de la formació de funcionaris o de la formació de directius públics.

4.- La formació és una part substantiva que integra la política de recursos humans en qualsevol organització, també en el sector públic. No hi ha dubte, per tant, de la transcendència que té la formació en l'Administració Pública, més encara en un context globalitzat, de la societat del coneixement i de les TIC, amb canvis normatius, socials i econòmics que avancen a una velocitat inusitada. L'adaptació a aquests canvis constants requereix formar permanentment.

5.- La formació, en tot cas, és una eina de naturalesa transversal, que es projecta sobre l'accés a la funció pública (o al lloc directiu), sobre la carrera professional, sobre la promoció interna i, en fi, sobre la provisió de llocs de treball, entre d'altres dimensions.

6.- En el treball es fan servir diferents conceptes de formació. En primer lloc, la formació com acreditació de competències, que, com veurem, es projectarà sobre bona part del treball. En segon lloc, la formació i l'anàlisi

de llocs de treball, que també serà tinguda en compte. Tots aquests conceptes no són excloents i s'utilitzaran de forma combinada, sense perjudici que posem l'accent especialment en les competències pel que fa a les característiques subjacents a una persona que garanteixen l'èxit en un lloc directiu.

7.- La formació de funcionaris públics ha estat absent de la tradició normativa espanyola. No obstant això, la formació dels directius públics sí que va tenir un tímid reflex en la Llei de Funcionaris Civils de 1964 quan es va crear el Diploma de Directius Públics. Aquest Diploma, tot i estar recollit normativament, va fracassar en la seva posada en pràctica per interessos corporatius.

8.- En la tradició administrativa espanyola ha existit un secular descuit de la formació com a part del procés selectiu d'alts funcionaris, així com una relativització de la importància de la formació contínua ("perfeccionament", es denominava) d'aquests funcionaris. A partir de l'entrada en vigor de la Constitució de 1978 s'ha recuperat una mica el pols de la formació contínua, però la formació en accés ha seguit tenint un perfil baix (convencional en l'Administració de l'Estat i inexistent en les Administracions autonòmiques i locals). I aquestes mancances s'han pagat cares en termes de sentit de pertinença i assumpció de valors públics per part dels funcionaris i directius.

9.- La formació en l'Informe de la Comissió d'Experts sobre l'EBEP tenia un caràcter transversal. Es revalorava el paper de la formació dins del que havia de ser un nou model de gestió de recursos humans en les Administracions Públiques. S'aposta per un model professionalitzat de funció directiva.

10.- L'EBEP - com s'assenyala al llarg d'aquest treball - ha representat un canvi de paradigma en la manera de gestionar els recursos humans en el sector públic. Bé és cert que es tracta d'un canvi de paradigma que encara no ha cristal·litzat. Però en aquest procés la formació adquireix un paper central en la política de gestió de persones en les organitzacions públiques. I particular importància en l'impuls d'aquest canvi de paradigma té la formació de directius públics.

11.- Aquest canvi de paradigma requereix activar una sèrie d'instruments que estan previstos en l'EBEP, però pendents de desenvolupament. I entre ells cal destacar els següents:

- a. El reforçament de l'autonomia organitzativa en matèria de recursos humans de les administracions públiques.
- b. Els instruments de racionalització i ordenació de l'ocupació pública i, particularment, el llocs de treball, les agrupacions de llocs de treball i les relacions de llocs de treball o instruments similars.
- c. Les eines que té el gestor per dur a terme processos racionals de selecció d'empleats públics i de directius.
- d. L'avaluació de l'acompliment.
- e. L'articulació de sistemes de carrera professional, que arriben fins als nivells directius de les organitzacions públiques per aquelles persones que disposin de les competències necessàries per dirigir.
- f. La importància dels valors públics, de la professionalitat i del codi ètic en l'ocupació pública i en la direcció pública.
- g. La implantació d'un sistema de direcció pública professional.

12.- L'EBEP no recull cap article específic relatiu a la formació. Però, com s'ha dit, la formació té una projecció transversal que s'adverteix en diferents moments (requisits d'accés, proves d'accés, avaluació de l'acompliment, drets i deures, etc.).

13.- La segona part del treball aborda la formació de directius públics en contextos comparats. Es presenten alguns exemples de països on la funció directiva està institucionalitzada i disposen d'una llarga trajectòria en aquesta matèria. La idea és saber, encara que sigui en termes generals, què s'està fent en sistemes administratius comparats amb cert grau d'institucionalització de la funció directiva.

14.- Allò que s'adverteix, com a regla general, és que la formació d'alts funcionaris és una prioritat en aquests sistemes, tant pel que fa a l'accés com a la formació contínua. Existeix una forta inversió en la formació de les elits administratives (alts funcionaris), ja que, en última instància, són les que assumiran, més aviat o més tard, les funcions directives en les seves respectives organitzacions.

15.- L'EIPA (Institut Europeu d'Administració Pública) va editar l'any 2008 un complet estudi sobre l'alta funció pública en els 27 països de la Unió

Europea. En aquest estudi s'adverteix la importància que té la formació en la construcció del perfil de líders d'aquests alts funcionaris, en la necessitat d'insuflar capacitat d'innovació, en la necessitat de comunicar eficaçment i en la resta de processos adreçats a gestionar persones, recursos i a assolir els objectius fixats. La formació d'alts funcionaris es transforma així en l'eina fonamental per adquirir aquestes competències que són imprescindibles per dirigir les administracions públiques del segle XXI.

16.- En aquest treball s'analitzen alguns casos de formació de directius. La mostra no és exhaustiva, però sí certament representativa. S'analitzen els casos d'Austràlia, Nova Zelanda, Canadà, França i Regne Unit. Es tracta - i és important subratllar-ho - d'un examen empíric únicament d'alguns programes de formació de directius que es desenvolupen en aquests països.

17 .- Les conclusions de l'anàlisi dels sistemes comparats es poden sintetitzar de la manera següent:

- a. Es tracta, en la seva major part, de països que tenen un alt grau d'institucionalització de la funció directiva.
- b. Són tots ells països que, en major o menor mesura, han invertit de manera intensa en la formació de directius públics.
- c. S'observa un clar impuls en tots aquests països de la formació en lideratge (*leadership*) aplicat al sector públic.
- d. També s'adverteix, pel que fa als continguts, una atenció especial als problemes del marc institucional i dels valors públics, així com a altres problemes de gestió (estratègia, conducció de persones i resolució de problemes).
- e. Es tracta de programes amb una alta orientació pràctica i, normalment, molt interactius.
- f. Existeixen programes de diferents formats, però s'adverteix una atenció especial - almenys en alguns països - a la formació d'immersió o d'acollida per als qui assumeixen per primera vegada funcions directives.

18.- La tercera part del treball s'ocupa d'analitzar els programes de formació dels directius públics a Espanya, a través de l'anàlisi empírica d'algunes experiències i la seva corresponent valoració. Es tracta, així mateix, d'una anàlisi empírica no exhaustiva. Per exemple, s'han deixat fora d'aquest estudi els programes universitaris de Màster o Postgrau en matèria de Gestió Pública, atès que, a part de ser nombrosos i molt diferents entre si, tampoc van dirigits expressament a formar directius públics.

19.- En primer lloc s'analitzen alguns programes de formació de directius públics que es duen a terme en el si de l'Administració General de l'Estat, principalment a través de l'INAP. Aquests programes es comencen a impulsar a partir de la dècada dels noranta del segle passat com a conseqüència de la interiorització del *New Public Management*. Es tracta, en la seva major part, d'iniciatives que no han tingut continuïtat. És possible que la manca de continuïtat trobi la seva explicació en l'absència d'institucionalització de la figura del directiu públic en el si de l'AGE.

20.- Tampoc els nous marcs normatius apareguts en els darrers anys (Llei d'agències i EBEP) han implicat un canvi d'orientació en aquesta tendència. Els programes de directius actualment vigents no s'han ajustat a aquest (encara molt tebi) procés d'institucionalització dels directius públics. Els cursos i programes segueixen oferint una naturalesa en la qual predominen les habilitats i les competències genèriques. Es tracta d'un quadre poc sistemàtic i en bona mesura una mica allunyat de les necessitats dels nivells directius de l'AGE. No es dur a terme pràcticament cap inversió en la formació dels alts càrrecs i assimilats, a diferència d'altres països.

21.- Sembla obvi que l'INAP hauria de donar prioritat en les seves polítiques formatives a la formació d'alts funcionaris i, especialment, a la formació de directius públics. L'Institut hauria de redefinir la institucionalitat de la formació de directius i procedir a constituir una Escola d'Alta Direcció de l'Estat que exercís un paper central en la configuració d'un nucli estratègic de directius públics formats en el lideratge, la innovació, la comunicació i la gestió per resultats.

22.- El panorama de la formació dels directius públics a les Comunitats Autònomes no és molt més favorable, a més, ofereix notables diferències en funció de cada territori. Les accions dutes a terme per les Comunitats

Autònomes en la formació de directius són variades. Es poden esquematitzar en tres grans apartats:

- a. Comunitats Autònomes que han apostat per la política de formació de directius per mitjà de programes de mitjana o llarga durada (Andalusia, Aragó, Castella La Manxa, Castella i Lleó, Catalunya, Galícia, Navarra i País Basc).
- b. Comunitats Autònomes que han impulsat accions formatives específiques per a la formació de directius públics de curta durada dins dels seus programes formatius (Andalusia, Aragó, Catalunya, Comunitat Valenciana, La Rioja, Regió de Múrcia, Navarra i País Basc).
- c. I, en fi, altres comunitats que dilueixen la seva política formativa de directius públics dins de la formació d'empleats públics o de funcionaris del Grup de Classificació A (Astúries, Canàries, Cantàbria, Extremadura, Illes Balears i Madrid).

23.- Són, però, majoria les Comunitats Autònomes que s'han inclinat per impartir a través de les seves Escoles o Instituts d'Administració Pública uns programes de formació de directius de mitjana/llarga durada. Existeix un altre nombre significatiu de Comunitats Autònomes que disposen d'una bateria d'accions formatives dirigides a millorar competències directives. Però encara moltes Comunitats Autònomes no han prestat l'atenció que mereix la formació de directius públics. La formació de directius ha passat a ser central en aquells processos d'innovació i millora impulsats en algunes administracions autonòmiques.

24.- Sí s'adverteix una absència gairebé total (llevat d'algunes excepcions) de programes de formació dirigits a alts càrrecs o assimilats. La formació de directius en les Comunitats Autònomes -igual que succeeix en l'àmbit de l'AGE - es centra principalment sobre alts funcionaris. Aquesta situació contrasta especialment amb l'existent en altres països (vegis, per exemple, el cas del Regne Unit) i situa Espanya en el furgó de cua en polítiques de formació d'alts directius públics. Fa la impressió que els que ocupen llocs d'alta direcció en el sector públic no necessiten formar-se, fet que, a més de ser paradoxal, és una enorme mentida o un enorme autoengany.

25.- La formació de directius públics en les Comunitats Autònomes és fonamentalment presencial, habitualment és avaluada i les metodologies que es segueixen es centren en exposicions de coneixements, anàlisi de casos i sessions interactives. La formació virtual (*on-line*) té una presència efectiva molt escassa, encara que alguna Comunitat Autònoma - com és el cas d'Andalusia - sí que ha posat en marxa diversos programes de formació de directius de caràcter no presencial. Els continguts de la formació estan igualment orientats cap a les habilitats directives (de forma preferent) i a les competències genèriques (planificació, màrqueting, qualitat, etc.). S'inverteix molt poc en formació institucional, en valors i altres competències relacionades amb l'entorn i el context del sector públic.

26.- La formació de directius locals està certament fragmentada en correspondència amb l'atomització de la realitat local. L'INAP disposa, en aquest àmbit, de dos importants programes de formació de directius (Direcció Pública Local i Direcció de Recursos Humans). Així mateix, altres institucions ofereixen suggerents programes formatius en direcció pública local de diferent naturalesa i abast (FEMP, EUDEL/IVAP, DIBA, FMC, etc.). Tot aquest procés denota la importància que el nivell directiu està assumint en els governs locals. Els destinataris d'aquests programes són gerents, personal eventual, funcionaris amb habilitació de caràcter estatal i alts funcionaris locals, així com personal laboral de titulació superior o mitjana.

27.- Les Escoles de Negoci, i especialment les Escoles punteres, ofereixen també una bateria de programes formatius adreçats al sector públic i, en concret, al personal directiu. ESADE és, sens dubte, l'Escola pionera en aquesta matèria, ja que disposa de potents programes consagrats amb el pas dels anys (Funció Gerencial i EMPA). L'IESE i l'IE s'estan endinsant mica en mica en aquest àmbit de formació de directius públics amb diferents accions i programes. Les fortaleces que ofereixen aquests programes són principalment les relatives a l'especialització en la formació de directius (en general), unes plantilles de professorat especialitzat en *management*, així com la disposició de casos que ja han estat experimentats. Les debilitats fonamentals que presenten són que amb prou feines presten atenció al marc institucional, a les competències institucionals i als valors públics, traslladen esquemes de l'empresa privada (en molts casos descontextualitzats de l'entorn del sector públic),

així com els preus, que són desorbitats en comparació amb els existents en el sector públic.

28.- Tal com hem vist, la formació de directius públics a Espanya presenta un panorama molt atomitzat, encara que existeix una aposta generalitzada per millorar les competències dels alts funcionaris que exerceixen o exerciran responsabilitats directives. La formació d'alts càrrecs i assimilats està pràcticament abandonada, a diferència de - per exemple - el món anglosaxó, on s'inverteix molt en la formació d'aquests "*top managers*".

29.- La formació de directius públics està focalitzada a Espanya en els alts funcionaris (A1 i, excepcionalment, A2). La durada dels programes és molt irregular i de continguts molt variables segons els casos. Alguns programes presenten una duració temporal excessiva i altres, en canvi, són més aviat "píndoles" formatives. Els continguts són molt plurals i variats, però en general es posa especial atenció en la formació en habilitats i ens trobem amb una escassa presència de la formació institucional i dels valors públics, llevat d'algunes excepcions.

30.- La quarta part del treball pretén abordar un assaig de conceptualització de la política de formació de directius públics. I per dur a terme aquest objectiu és prioritari analitzar en quina mesura el marc institucional de la direcció pública condiona el desenvolupament de la política de formació. Així, cal diferenciar entre dos nivells de direcció pública (superior i intermèdia), el primer representat per càrrecs de designació política i el segon per càrrecs de lliure designació, però amb una idea comuna ja que tots dos es basen en el sistema de confiança política mitjançant un sistema de *spoil system* que, en el segon cas, és de "circuit tancat". La direcció pública està encadenada al cicle polític i la seva continuïtat es veu trencada pels successius canvis de govern o canvis de persones.

31.- La contingència temporal en la qual desenvolupen les seves funcions els directius públics a Espanya hipoteca qualsevol política de formació de directius que es vulgui posar en marxa, ja que lliga aquesta política al propi cicle polític.

32.- Partint d'aquestes premisses és natural que s'aposti -almenys en aquests moments - per una política formativa de directius públics que

tingui en compte aquesta realitat institucional i que, per tant, sigui pragmàtica. Cal diferenciar entre:

- a. Directius públics superiors (alts càrrecs i assimilats), als quals se'ls ha d'impartir uns programes formatius de curta durada, pràctics, instantanis, interactius, de transferència immediata, que reforcin el lideratge, la innovació, la comunicació i la gestió del canvi.
- b. Directius públics intermedis o bàsics (alts funcionaris), als quals se'ls ha d'impartir programes més sistematitzats, de durada i intensitat de continguts superiors, però sent conscients de les limitacions institucionals. S'han de reforçar les competències abans esmentades, però també les eines de gestió de persones, recursos financers i tecnològics.

33.- Els programes d'acollida, immersió o de formació inicial, s'han d'aplicar a tots els directius públics, però especialment als directius superiors, a imatge i semblança dels programes que s'imparteixen en contextos comparats (vegis l'Annex I). És important que les accions i programes formatius s'enquadrin dins d'un pla estratègic de formació de directius públics, que vagi dirigit a identificar necessitats i reforçar competències.

34.- Els plans estratègics de formació de directius públics han de ser una eina cabdal en el procés d'innovació i modernització de les organitzacions públiques, i s'han de construir atenent a les necessitats de la pròpia organització i les limitacions del seu marc institucional. Han de ser plans coherents amb l'estructura i congruents en la seva relació entre mitjans i fins.

35.- La política de formació de directius públics s'ha d'emmarcar en la política de gestió de persones i en la política de millora de l'organització. Cal fer un esforç per identificar els llocs de naturalesa formativa, definir el perfil de funcions i tasques dels llocs (monografia), concretar les competències que ha de disposar una persona per al seu correcte exercici i articular una política formativa d'acord amb aquestes necessitats organitzatives i els dèficits que es puguin observar pel que fa a les mancances o limitacions de determinades competències.

36.- En el treball s'examina també la tipologia de la formació de directius des de diferents punts de vista. La formació abans de l'accés a les

funcions directives, la formació vinculada a l'assumpció de funcions directives i la formació contínua o desenvolupament professional dels directius. En la formació d'acollida o inicial el paper de l'Administració Pública és transcendental. La funció prèvia s'ha d'acreditar o homologar. La formació per al desenvolupament directiu s'ha d'impartir d'acord amb les necessitats detectades, preferentment mitjançant l'avaluació de les competències professionals i personals de cada lloc de treball.

37.- En el treball es porta a terme una proposta sobre allò que seria l'arquitectura d'un programa de formació de directius públics de duració mitjana (entre 80 i 100 hores), que és el que es considera més apropiat en el nostre context ateses les limitacions institucionals explicitades. Es diferencia entre la formació de directius públics "superiors" o "bàsics", tot i que tenen àmplies zones comunes i és positiu que tots dos col·lectius es formin i participin en processos de socialització de forma conjunta. El model es centra principalment en les competències que ha d'acreditar un directiu públic per assolir l'èxit en el desenvolupament de les seves funcions i tasques.

38.- En tot cas, com ja s'ha vist en el cas dels models comparats, la formació de directius té, en funció del caràcter d'aquests, diferents dimensions. En efecte, cal destacar, d'una banda, la dimensió vertical, que diferencia els directius públics en funció de la seva posició en l'estructura jeràrquica de l'Administració (directius públics "superiors" i "bàsics"); i de l'altra, la dimensió horitzontal, on es tracta de diferenciar entre directius "transversals" (recursos humans, assessories jurídiques, gestió financera) o sectorials. En el moment en el qual es dissenyin els programes de formació de directius s'han de tenir en compte aquestes diferències.

39.- El treball estableix, a continuació, una taxonomia de competències directives que pugui servir d'ajuda per al disseny i execució de programes de formació de directius públics. Aquesta classificació és la següent:

- a. Competències institucionals (marc político-institucional, organització, valors públics i ètica pública, visió i missió de l'organització, relacions institucionals i socials, etc.).
- b. Competències genèriques (planificació, gestió de persones, gestió financera, TIC, qualitat i màrqueting públic).

- c. Competències personals (lideratge, comunicació eficaç, direcció d'equips, negociació, resolució de problemes, treball per resultats, intel·ligència emocional, etc.).

40.- El treball conclou amb unes breus reflexions de naturalesa metodològica, amb alguna breu referència al valor afegit que té el professorat en aquests tipus de programes, així com amb alguns comentaris a l'entorn d'aspectes puntuals dels programes formatius. I conclou - de manera succinta - incidint en l'enorme valor que té en els nostres dies la formació de directius públics en les nostres organitzacions, ja que - atesa la complexitat del món actual - el sector públic requereix persones que tinguin lideratge contrastat, gran capacitat de comunicació, una especial sensibilitat cap a la innovació i una contrastada capacitat per gestionar persones, recursos financers i tecnològics, així com actuar d'acord amb resultats. Però tot això dins d'un sentit institucional que faci seus els valors públics de l'organització i el servei a la ciutadania.