

Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado *

Mercedes Iacoviello

Introducción

Cuando se habla de desarrollar los recursos humanos en una organización, generalmente se asocia el concepto con el diseño y la implementación de un plan de capacitación. Pero la función de desarrollo de recursos humanos no debería restringirse a este ámbito, sino que debería estar orientada a la evolución de la fuerza de trabajo en el largo plazo, de acuerdo con las demandas del contexto.

Los cambios en los objetivos de la organización, la incorporación de nuevas tecnologías, o la aprobación de nuevas leyes son situaciones que crean la necesidad de programas de capacitación y desarrollo para incorporar nuevos conocimientos y habilidades, o para fomentar actitudes favorables al cambio en los empleados. Los programas de capacitación y desarrollo se utilizan como herramientas para que la organización pueda aumentar las competencias de sus empleados de manera que les permita enfrentar las demandas cambiantes del trabajo que realizan. Cabe aclarar que a lo largo de este artículo se utilizará el concepto de competencias del empleado para englobar los conocimientos, habilidades, aptitudes y otras características relacionadas con el trabajo.

La mayor complejidad de las organizaciones públicas exige permanentemente nuevas competencias, que en el marco de reducción del sector público deben ser desarrolladas internamente, trabajando sobre los recursos humanos disponibles. De ahí que la función de desarrollo sea central en el diseño y en la implementación de los lineamientos estratégicos de la organización.

La perspectiva estratégica provee un marco adecuado para analizar el rol del desarrollo de recursos humanos en la planificación de largo plazo en las organizaciones. Este trabajo utiliza esta perspectiva para señalar las ventajas -y la creciente necesidad- de conducir el desarrollo de recursos humanos estratégicamente. La idea central es que si las actividades de desarrollo de recursos humanos en el Estado son planificadas sin perder de vista la misión de la organización y el plan de recursos humanos, su efectividad se verá altamente enriquecida.

La primera parte del trabajo analiza la relevancia del desarrollo de recursos humanos y las actividades específicas que podrían ayudar a proveer un enfoque estratégico a esta función. La segunda parte estudia el proceso de planificación del desarrollo de recursos humanos y su interrelación con la estrategia organizacional y con el plan global de recursos humanos. A continuación se discuten las ventajas y limitaciones de la conducción estratégica de las áreas de Desarrollo en el Estado, describiendo algunas experiencias en el sector público en los Estados Unidos y en Argentina. Por último, se presentan algunas implicaciones de la perspectiva estratégica sobre la efectividad de la función de desarrollo de recursos humanos.

Relevancia estratégica de la función de desarrollo de recursos humanos

La mayor ventaja competitiva de una organización se basa en construir una sólida infraestructura humana. La función de desarrollo juega un rol central en este proceso, ya que tiene a su cargo asegurar que los recursos humanos con los que cuenta la organización sean siempre capaces de enfrentar los nuevos desafíos y explotar las nuevas oportunidades que les provee el entorno. Así, el desarrollo del personal es una estrategia clave para la supervivencia y el crecimiento de la organización pública.

Las áreas de Desarrollo de recursos humanos están adquiriendo gran importancia como determinantes de la efectividad organizacional en el ámbito público. Ante un entorno cada vez más complejo en términos de condiciones económicas, tecnológicas, procesos políticos y pautas socioculturales, la efectividad de las organizaciones públicas depende cada vez más de la calidad de sus recursos humanos. En este complejo entorno, el rol del trabajo ha ido cambiando, haciendo más difícil

(*) Versión revisada del documento presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 14 al 17 de octubre de 1998.

la conducción de las personas que conforman la organización. Los empleados tienen expectativas respecto de su crecimiento personal y desarrollo profesional, que requieren ser consideradas en la planificación de la carrera. El área de Desarrollo tiene un rol central en la búsqueda del "...ajuste entre las necesidades de recursos humanos de la organización y las necesidades individuales de crecimiento personal y desarrollo en la carrera interna" (Schein, 1985).

El desarrollo estratégico de recursos humanos implica la identificación de las competencias necesarias y la conducción del proceso de aprendizaje de los empleados, orientado al logro de las estrategias de la organización. El concepto de competencias nos permite justamente relacionar las actividades de capacitación y desarrollo con la estrategia global de la organización, definiendo los resultados esperados de la capacitación en términos de competencias necesarias para la gestión. Desde esta perspectiva, se puede utilizar las competencias como unidad de medida del diagnóstico de necesidades de capacitación y desarrollo, tendiendo un puente entre los objetivos y orientaciones políticas más abstractas y los requerimientos operativos de formación.

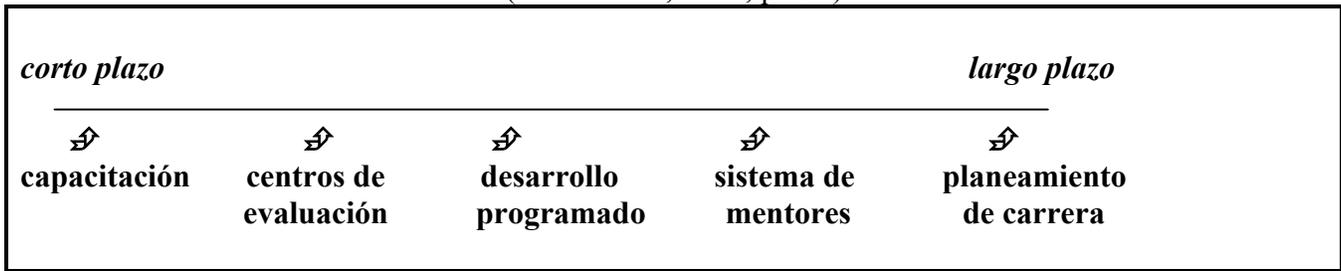
La función de desarrollo de recursos humanos provee los medios para cerrar la brecha que pudiera haber entre las competencias existentes y las determinadas como necesarias, de acuerdo a los objetivos estratégicos planteados. En los sistemas de mérito característicos de la función pública, las actividades de capacitación y desarrollo son una herramienta aún más importante para trabajar sobre las competencias críticas. Para tener un perfil estratégico, el área de Desarrollo no debe focalizarse en necesidades inmediatas, sino en los resultados del proceso de planificación organizacional de largo plazo.

Existe una amplia variedad de actividades que una organización puede implementar para asegurar la alta calidad de su infraestructura humana. Butler, Ferris y Napier (1991) proponen un modelo que identifica cinco grandes grupos de actividades y las clasifica de acuerdo al tiempo necesario para su implementación. Los cinco grupos de actividades a los que se refiere el modelo son:

- *capacitación*: se incluyen en este grupo todos los programas de entrenamiento y capacitación dentro y fuera del puesto de trabajo.
- *centros de evaluación de gerentes (assessment centers)*: son experiencias de entrenamiento de los candidatos a cargos gerenciales, a los que se enfrenta a situaciones hipotéticas para que tomen decisiones, las que son evaluadas por gerentes experimentados que participan como observadores
- *desarrollo focalizado (targeted development)*: se trata de actividades de desarrollo focalizadas en las competencias detectadas como críticas a través de los centros de evaluación.
- *sistema de mentores*: plantea una relación entre un empleado avanzado en la carrera y un posible sucesor de su puesto, a través de la cual el mentor (o "padrino") transmite la información relacionada con su cargo y entrena a su "protegido" para ocupar puestos de mayor responsabilidad.
- *planificación de la carrera*: se considera en sí misma una modalidad de desarrollo, ya que la experiencia en diferentes puestos de progresiva responsabilidad provee a los empleados conocimientos y habilidades que utilizarán eventualmente en los puestos de mayor jerarquía a los que accedan.

El modelo de Butler, Ferris y Napier se estructura en torno a una línea de tiempo que ubica las actividades de desarrollo en función de su orientación de corto o largo plazo (ver Figura 1). En el extremo del corto plazo se ubican las actividades de capacitación, ya que la mayoría puede ser implementada en períodos de tiempo relativamente cortos. Los centros de evaluación toman más tiempo para su diseño, pero su implementación es bastante rápida. El desarrollo focalizado se ubica en un lugar intermedio, ya que implica trabajar sobre las necesidades evaluadas a través de los centros de evaluación. El sistema de mentores se ubica más cerca del largo plazo, ya que los beneficios del mismo –tanto para el mentor como para el empleado- tardan más tiempo en hacerse efectivos. Por último, las actividades de desarrollo a través de la carrera se ubican en el extremo del largo plazo, ya que se trata de un proceso permanente que debería darse durante la totalidad de la carrera de los empleados.

Figura 1
Línea de tiempo de las actividades de desarrollo de recursos humanos
 (Butler et al., 1991, p.132)



Desde esta perspectiva, las unidades de Desarrollo de Recursos Humanos cuentan con diferentes herramientas para lograr sus objetivos y mejorar la efectividad de la fuerza de trabajo. De acuerdo con el tipo de actividades que se planifican, habrá una orientación diferente para estas unidades. Si el área de Desarrollo se focaliza exclusivamente en actividades de capacitación, no cumple su función desde una perspectiva estratégica. En general, los planes de capacitación tienen una orientación operativa, no estratégica, y responden a demandas específicas para el desarrollo de ciertas habilidades y conocimientos necesarios en lo inmediato (Hales, 1986). Como resultado, la unidad de Desarrollo de Recursos Humanos queda aislada del proceso de planificación estratégica, ya que no tiene ningún insumo valioso para aportar al mismo. Desde una perspectiva estratégica, el objetivo de una unidad de Desarrollo debería estar centrado en el extremo derecho de la línea de tiempo presentada anteriormente (ver Figura 1). De esta manera, habrá una estrecha conexión entre la planificación de las actividades de desarrollo y las necesidades de la organización en el largo plazo.

La actividad de desarrollo que se presenta como medio ideal para desarrollar los recursos humanos desde la perspectiva estratégica planteada, es la planificación de la carrera. El objetivo de planificar la carrera de los empleados es prepararlos para enfrentar las necesidades futuras de la organización pública, asegurando de esta manera su supervivencia (Pynes, 1997). Su orientación hacia las necesidades futuras de la organización la convierte en una herramienta muy poderosa desde el punto de vista del desarrollo estratégico. Al mismo tiempo, es un mecanismo de motivación muy importante. David Osborne, figura central en el diseño del programa de reforma del Estado Federal implementado por el gobierno de Clinton, plantea que las oportunidades de carrera representan una pieza central como incentivo para los empleados para asegurar la efectiva “reinvención” de la agencia gubernamental (Osborne & Plastrik, 1997).

El carácter estratégico del desarrollo de los recursos humanos no se garantiza solamente por el tipo de actividades que se encaran. La instancia de evaluación de las actividades de capacitación y desarrollo también debe ser consistente con la perspectiva estratégica planteada. El tema crítico consiste en elegir los criterios de evaluación a utilizar. El más simple y más utilizado es medir la reacción de los participantes respecto del programa, generalmente por medio de cuestionarios anónimos. Un segundo nivel es medir el aprendizaje, es decir el grado en que los participantes incorporan los contenidos del programa. Un tercer nivel se refiere a cambios de comportamiento, y mide el grado en que los participantes aplican lo aprendido en su puesto de trabajo. El último nivel se refiere al impacto del programa de desarrollo en función de los objetivos de la organización. En este nivel se intenta analizar si el programa generó cambios significativos en los parámetros de eficiencia de la organización.

Desde una perspectiva estratégica, la evaluación de las actividades de capacitación y desarrollo debería abarcar los cuatro niveles planteados. Es importante conocer la opinión que los participantes tienen del programa, porque una buena predisposición hacia el curso favorece el aprendizaje. Pero también es necesario avanzar hacia los otros niveles de evaluación para determinar objetivamente hasta

qué punto los contenidos son comprendidos, y hasta qué punto se trasladan al ámbito del trabajo. Los objetivos de la capacitación tienen sentido si se establecen en términos de comportamientos concretos a modificar. Estos comportamientos tienen que estar orientados a facilitar el logro de los objetivos y estrategias de la organización, por lo cual es importante evaluar el programa de capacitación en términos de resultados o impacto.

Además de los cuatro niveles de evaluación planteados, es importante intentar algún tipo de evaluación que mida el retorno de la inversión, determinando los costos involucrados en el programa de capacitación y desarrollo, y estimando los beneficios y ahorros generados (Phillips, 1995). Si bien es técnicamente complejo aislar el impacto del programa sobre el rendimiento de la organización, y traducir ese impacto en términos monetarios, un estudio de retorno de la inversión es un elemento invaluable para las áreas de Desarrollo en el Estado a la hora de negociar las asignaciones de fondos.

En las organizaciones públicas, una instancia de evaluación adecuada de los programas de capacitación y desarrollo es fundamental, ya que es necesario reunir evidencia de la consecución de los objetivos de los programas, de los cambios de comportamientos logrados y la consecuencia de dichos cambios sobre los resultados de la gestión. Si esto no se logra, el tiempo dedicado al desarrollo se interpretará desde la instancia política como tiempo perdido para la actividad cotidiana. De esta manera, el apoyo político -y la financiación- para los programas se verá seriamente amenazado (Iacoviello, Falivene & Diez, 1997).

El rol del área de Desarrollo en el proceso de planificación estratégica

Si la planificación de las actividades de desarrollo se realiza independientemente de la planificación estratégica de la organización, necesariamente estas actividades conservarán un perfil operativo. O peor aún, puede suceder que ni siquiera cubran las reales necesidades de capacitación a nivel operativo. Las tendencias del sector en que se desempeña la organización deberían incluirse como variable a considerar, a fin de anticipar necesidades futuras y cambios en la demanda interna de capacitación y desarrollo. Reforzando este concepto, “el esfuerzo de desarrollar los recursos humanos no alcanza su máximo potencial sin una clara y directa conexión con el plan estratégico global” (Butler et al., 1991).

No es cuestión de cambiar el título del plan de actividades de desarrollo para transformarlo en “estratégico”. El punto es incluir todas las variables relevantes del entorno en el proceso de planificación. La planificación estratégica del desarrollo de recursos humanos debe considerar la misión de la organización y su entorno, esto es, las fuerzas internas y externas que la afectan (Nadler & Wiggs, 1986). Si bien es cierto que la planificación estratégica está orientada al largo plazo y que la planificación operativa se basa en el corto plazo, no hay una coincidencia estricta entre estos conceptos. Una estrategia puede ser definida como “un plan para interactuar con el contexto competitivo para lograr los objetivos organizacionales” (Daft, 1992). Por lo tanto, el análisis del contexto es lo que define a la planificación como estratégica.

Ahora bien, ¿cuáles son los factores del contexto a considerar en el caso de las organizaciones públicas? Bryson (1995) propone las siguientes categorías, en las cuales organiza los factores del contexto que generalmente se proponen como relevantes para el sector público.

- Complejidad creciente en términos organizacionales y sociales, generada por el cambio tecnológico, la globalización de la información y de las economías. La mayoría de las instituciones fueron pensadas para entornos más simples y estables que el actual.
- Cambios tecnológicos continuos. Las organizaciones públicas deben adaptar sus procesos, estructuras y métodos de asignación de recursos a los cambios tecnológicos.
- Privatización y creciente interacción entre los sectores público, privado y organizaciones sin fines de lucro. La tendencia es a la delegación de la implementación de actividades en los sectores privado y sin fines de lucro, quedando para el Estado la función de conducción y control.

- Limitado crecimiento de los recursos del sector público. El tamaño de las organizaciones públicas respecto del PBI no tiene perspectivas de crecer, mientras que el costo de las actividades desarrolladas por el Estado tiende a aumentar.
- Diversidad de la fuerza de trabajo y de la población en general. La diversidad se verifica en términos raciales, étnicos, culturales y de género, y produce demandas más complejas hacia los organismos públicos.
- Calidad de vida y ambientalismo. Se da mayor importancia a la disponibilidad de tiempo de la población, a la preservación del medio ambiente, a las condiciones de salud y seguridad física.

Todos estos factores tienen que ser considerados al realizar la planificación estratégica global de la organización, y tendrán consecuencias también sobre la planificación del desarrollo de recursos humanos. Los cambios tecnológicos, por ejemplo, generan nuevas demandas de competencias a desarrollar en la organización. El uso creciente de la tecnología para comunicarse con mayor cantidad de personas a través de grandes distancias ha eliminado, en muchas áreas, la necesidad del contacto personal. La comunicación mediatizada a través de herramientas tecnológicas requiere el desarrollo de diferentes competencias. Responder consultas a los usuarios a través del correo electrónico requiere el manejo de programas informáticos, pero también requiere habilidad en la comunicación escrita, que no necesariamente está garantizada en grupos de empleados que trabajaban en áreas de atención al público en forma personal o telefónica.

Los cambios demográficos también son relevantes en términos de las demandas de desarrollo y capacitación que generan. En Estados Unidos, por ejemplo, la población está aumentando su edad promedio, y diversificándose en términos raciales. Este dato es relevante al planificar las actividades de desarrollo, y muchas agencias gubernamentales están comenzando programas de “sensibilidad cultural” (*cultural awareness*) para mejorar el nivel de respuesta a grupos étnicos y raciales específicos.

Se podría considerar que la estrategia global de la organización es un factor más del contexto desde el punto de vista de la planificación de las actividades de desarrollo. La diferencia con el resto de los factores planteados es que la estrategia de la organización puede –y debería- ser afectada por la planificación del área de Desarrollo. El plan estratégico de desarrollo tiene un gran impacto potencial en las definiciones de la estrategia a nivel global. Se trata de una relación de doble vía entre los dos procesos. Por un lado, dado que el nivel de competencia de los empleados es esencial para asegurar la ventaja competitiva de una organización, el diagnóstico realizado desde el área de Desarrollo debería ser una variable central a tener en cuenta para definir la estrategia de la organización. Por otro lado, el plan de desarrollo no puede ser efectivo sin tener en cuenta la dirección general a la que apunta la organización.

Estrategia de desarrollo y estrategia global de recursos humanos

Otro punto a considerar desde la planificación del desarrollo es el plan estratégico de recursos humanos. Los objetivos organizacionales plantean ciertas demandas a las áreas de Administración de Recursos Humanos, determinando requerimientos de reclutamiento, selección, evaluación de desempeño o compensación de los empleados. Los lineamientos estratégicos para la administración de recursos humanos deberán ser tenidos en cuenta al establecer el plan de desarrollo y capacitación.

En muchas organizaciones públicas, el área de Administración de Recursos Humanos funciona en una unidad orgánica separada del área de Desarrollo y Capacitación. En general, las áreas de Desarrollo buscan esta independencia del resto de las actividades de recursos humanos para no ser identificadas con la imagen “policia” y excesivamente normativa que suelen tener las áreas de personal en el Estado (Shafritz, 1992).

Sin embargo, las actividades de desarrollo representan un componente más del sistema de recursos humanos en una organización, aun en los casos en que se desarrollen a través de una unidad organizacional independiente. Como parte de un sistema global, deben estar en conexión permanente

con el resto de las actividades que lo componen. Los criterios de selección, evaluación y compensación de los empleados tienen que ser consistentes con las actividades de desarrollo y capacitación que se plantean. El sistema de incentivos debe ser coherente y las distintas actividades de recursos humanos deben reforzarse mutuamente.

Una vez determinadas las competencias necesarias para el funcionamiento exitoso de la organización, hay diferentes vías para incorporarlas. Una alternativa es reclutar y seleccionar individuos y grupos que ya posean las competencias buscadas. Pero otra alternativa es desarrollar los recursos humanos existentes, y éste es el ámbito de acción del desarrollo de recursos humanos. Como señala Beer (1985), "...después de la selección, el desarrollo del empleado es una de las herramientas clave...para asegurar la composición adecuada de habilidades para enfrentar los desafíos en el futuro." Las limitaciones que suele tener la selección de personal en el sector público aumentan la importancia de las actividades de capacitación y desarrollo. El plan estratégico de recursos humanos debe realizarse en estrecho contacto con el área de Desarrollo, ya que ésta puede proveer información vital acerca de las posibilidades de desarrollar internamente las competencias críticas, y tiene los conocimientos técnicos para evaluar modos alternativos para implementar las actividades de capacitación y desarrollo.

Para que sea efectivo el programa de desarrollo, hay que crear un sistema de incentivos que lo refuerce. Es muy importante hacer responsables a los niveles de supervisión y gerencia por el desarrollo de sus subordinados para que lo consideren prioritario y se involucren en el proceso. Es absolutamente necesaria una estrecha interacción entre el área de Administración de Recursos Humanos y el área de Desarrollo. Las nuevas competencias sólo serán efectivas si las organizaciones pueden predecir los tipos de competencias y puestos que serán requeridos. Además, una vez entrenados los empleados, deben ser asignados a puestos en los que puedan utilizar las competencias adquiridas.

En síntesis, la planificación estratégica del desarrollo de los recursos humanos tiene que tener en cuenta tanto los factores externos a la organización, como los lineamientos que plantea el plan estratégico global y el plan de recursos humanos.

Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado

Si bien hay consenso en la literatura respecto de la necesidad de orientar las actividades de capacitación y desarrollo desde una perspectiva estratégica, hay muchas barreras para el diseño de una estrategia de largo plazo para estas actividades, especialmente en el ámbito del Estado. En las organizaciones públicas de Argentina estas áreas ni siquiera aluden al ambicioso nombre "Desarrollo", sino que se las identifica como áreas de Capacitación, tanto en el nivel nacional como en el provincial y local. En Estados Unidos es más frecuente encontrar unidades de Desarrollo (o de Capacitación y Desarrollo) en las agencias gubernamentales, si bien en la mayoría de los casos sus actividades se centran en la identificación de necesidades inmediatas y en el diseño de programas de capacitación específicos para atenderlas.

Esta orientación hacia el corto plazo no es fruto de una decisión estratégica tomada por el grupo a cargo del área de Desarrollo, sino que generalmente responde a la necesidad de justificar la función mediante resultados inmediatos. Es difícil justificar el desarrollo de los recursos humanos en el largo plazo, si bien en teoría es precisamente en el largo plazo donde se desarrollarán las ventajas competitivas de la organización. Es más fácil mostrar la mejora en las habilidades de manejo del procesador de texto de las secretarías que justificar un programa de mentores a desarrollar en cinco años. Otro problema es la dificultad de predecir las necesidades de largo plazo de la organización y los riesgos involucrados en tomar decisiones basadas en contextos inestables y cambiantes.

En las organizaciones públicas, esta tendencia al corto plazo se ve agravada por la alta rotación de sus máximas autoridades, que corresponden a cargos políticos. Los programas de desarrollo orientados al largo plazo tienen serias dificultades para lograr apoyo político, ya que sus efectos suelen superar el tiempo de gestión de los máximos funcionarios de la organización. También es más difícil justificar las asignaciones presupuestarias en programas de desarrollo, cuya implementación es

complicada y se entremezcla con la actividad cotidiana de la organización. La capacitación tradicional, en cambio, se asocia con la educación formal, que tiene “buena prensa”. En principio, se parte del supuesto de que tomar clases es bueno, y no se discute la idea de que los empleados deben refrescar sus conocimientos volviendo al aula con cierta frecuencia.

En general, en las organizaciones públicas no se validan los procesos de capacitación y desarrollo, debido a la escasez de tiempo y de recursos. Los programas continúan basados en la convicción de que es importante capacitar a los empleados, y no porque haya estudios sistemáticos que demuestren los beneficios de estas actividades.

Algunas experiencias orientadas al desarrollo estratégico

Tradicionalmente, las funciones de capacitación y desarrollo en el Estado han sido bastante subvaluadas, y son víctimas frecuentes de los recortes de gasto cuando se presentan crisis financieras. El gasto total en capacitación en el gobierno federal en Estados Unidos, por ejemplo, alcanza \$550 millones de dólares anuales para 2.2 millones de empleados (excluyendo el servicio de correo). Esta suma representa el 0.8% del gasto total en personal. Según una estimación para el total de empresas comprendidas en el *ranking* Fortune 500, el gasto en capacitación representa el 3.3% de los gastos en personal, y en las empresas más progresivas y exitosas, llega al 5 y hasta al 10% del gasto total en personal (Shafritz, 1992).

Si bien el sector privado sigue a la vanguardia en cuanto al gasto en capacitación y desarrollo, en los últimos años las organizaciones públicas han comenzado a dar mayor énfasis a estas actividades, incorporando programas cada vez más abarcativos y sofisticados.

En los Estados Unidos ha habido una revalorización de las actividades de capacitación y desarrollo como herramienta para lograr una adaptación de las organizaciones públicas a los cambios en las demandas que plantea el público. Las agencias gubernamentales enfrentan un contexto de reducción de presupuesto y reducción de *staff*, mientras que los ciudadanos y los clientes directos de estas agencias exigen mayor nivel de servicios, o incluso nuevos servicios y productos.

En el nivel del gobierno federal, la necesidad de dar una perspectiva más estratégica a las actividades de desarrollo ha sido reconocida a través de la reforma de la Ley de Capacitación de Empleados Públicos, realizada por el gobierno de Clinton en 1994. La reforma indica que las actividades de capacitación deben estar “relacionadas directamente con la misión de la organización”. Además de continuar con las actividades tradicionales de entrenamiento y capacitación, se enfatizan actividades tales como el desarrollo de liderazgo, programas de re-entrenamiento y rotación de puestos (Pynes, 1997).

A nivel estatal, es interesante el programa de desarrollo de carrera implementado por el estado de Illinois. El Programa de Movilidad Ascendente (*Upward Mobility Program*) otorga la posibilidad a los empleados del gobierno estatal de participar en cinco carreras alternativas: procesamiento de datos, servicios de oficina, contabilidad, recursos humanos y puestos médicos. Los empleados reciben asesoramiento acerca de las oportunidades para hacer carrera dentro de la organización, y acerca de los requisitos de educación formal y capacitación específica necesarios para cubrir los distintos puestos dentro de cada carrera. El programa cubre todos los gastos de matrícula de los cursos tomados en instituciones públicas, y parte de los gastos cuando se trata de instituciones privadas. Cuando todos los requisitos de formación han sido cubiertos, los empleados participantes del programa son especialmente tenidos en cuenta ante las vacantes producidas en los puestos que participan del programa. El programa es estable en términos financieros, y tiene un presupuesto anual que oscila entre los 3 y 3.5 millones de dólares (Pynes, 1997).

En cuanto a programas de desarrollo gerencial, el gobierno federal de los Estados Unidos ha desarrollado a través de la agencia de administración de personal (U.S. Office of Personnel Management, OPM), una experiencia llamada Modelo de Liderazgo Efectivo (*Leadership Effectiveness Framework*). Mediante este modelo se definieron las competencias necesarias para un desempeño

efectivo en los puestos de supervisores, gerentes y ejecutivos. Se utiliza para planificar la sucesión de puestos y las actividades de desarrollo en estos niveles.

Existe un área especialmente dedicada a planificar e implementar actividades de desarrollo gerencial para los organismos públicos, llamada Grupo de Desarrollo de Recursos Humanos (Human Resource Development Group). Los programas centrales son:

- Programa de Desarrollo de Candidatos del Servicio de Ejecutivos Senior (SES) (*Senior Executive Service Candidate Development Program*): provee la capacitación formal para cubrir los requerimientos de los candidatos al SES.
- Programa de Potencial Gerencial (*Executive Potential Program*): diseñado para especialistas y técnicos que van a ser promovidos a cargos gerenciales.
- Programa Presidencial de Administración (*Presidential Management Program*): es un programa para puestos de ingreso, diseñado para atraer al gobierno federal a estudiantes de posgrado brillantes, con un compromiso hacia una carrera en el sector público. Los candidatos son propuestos por las autoridades de las universidades, y se incorporan a un programa de dos años en los cuales se los entrena a través de conferencias, seminarios, asistencia a sesiones del Congreso y pasantías en organismos públicos.

Dentro de la misma agencia existe un Centro Nacional de Estudios Independientes (*OPM's National Independent Study Center*) que provee cursos de capacitación de modalidad no presencial. Estos cursos cubren una variedad de temas, como administración financiera, informática, administración de personal, supervisión y conducción, comunicación escrita, entre otros. Además de estos programas, la OPM provee capacitación general a los empleados públicos de nivel nacional, provincial y local que asisten a sus seis centros de capacitación en distintos puntos del país.

En Argentina se está comenzando a trabajar en programas que tienen una orientación más estratégica. La Dirección Nacional de Capacitación (DNC) del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), a cargo de proveer capacitación a los empleados sin cargos de conducción, ha comenzado hace algunos años a basar su planificación de actividades en el modelo de competencias. La DNC organiza la realización de talleres con los encargados de capacitación de los distintos organismos de la Administración Pública Nacional, a través de los cuales se definen los perfiles profesionales requeridos para realizar diferentes grupos de tareas. La DNC analiza las demandas que surgen de los talleres y define las competencias necesarias para la gestión, a partir de las cuales se planifican las actividades de capacitación y desarrollo.

En la Dirección Nacional de Capacitación existen dos proyectos en desarrollo orientados a sistematizar los procesos de entrenamiento en el puesto de trabajo, que actualmente se realizan de manera informal. Uno de ellos consiste en un curso de capacitación para agentes de los Niveles D, E y F del SINAPA (Sistema Nacional de Profesión Administrativa), denominado "Formación de facilitadores de aprendizaje en puestos de trabajo". Tiene por objetivo la formación de "tutores internos", que cumplen con el rol de socialización de la información relacionada con las tareas que los nuevos empleados deberán realizar. El otro proyecto se relaciona con la formación de tutores para cumplir el rol de "soportes en informática". Se trata del "Curso Soporte Técnico" destinado a personas con conocimientos en el tema, que son designados por el responsable de un área para asistir técnicamente a otros empleados del sector (Iacoviello, Falivene & Diez, 1997).

Los programas de desarrollo gerencial para los funcionarios del gobierno nacional en Argentina se concentran en la Dirección de Formación Superior, dependiente del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). El Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública incluye un programa anual de capacitación, que se complementa con talleres de desarrollo de competencias gerenciales. Se trata de una nueva línea de formación, organizada sobre la base de metodologías interactivas y centradas en la práctica, que se orientan a perfiles de destinatarios específicos. En estos talleres los funcionarios públicos intercambian experiencias y elaboran productos

concretos utilizando las competencias desarrolladas, tales como estrategias, diagnósticos organizacionales y planes de auditoría, entre otros (INAP, 1998).

Otra experiencia interesante, en el marco del mismo Programa de Alta Gerencia, es la Formación Gerencial en Organizaciones. Es una actividad de formación gerencial diseñada “a la medida”, y se orienta a desarrollar competencias organizacionales que contribuyen a elevar los niveles de productividad y competitividad de la organización (INAP, 1998).

En la programación para el año 1999 se realizó una redefinición de las actividades para acompañar la política de la Secretaría de la Función Pública acerca del refuerzo de las competencias vinculadas al área informática, especialmente en relación con los proyectos de Firma Digital y Expediente Electrónico¹. Este nuevo enfoque se refleja tanto en los contenidos del Programa de Formación Permanente como en los talleres de desarrollo de competencias gerenciales (INAP, 1999).

Las nuevas actividades desarrolladas en los últimos años en Argentina se han visto afectadas por un recorte en el presupuesto del INAP para el año 1999, que redujo significativamente la financiación de horas-cátedra. Paralelamente, se redujeron los requisitos de capacitación necesarios para las promociones de grado dentro de la carrera del SINAPA².

A pesar de las dificultades para asegurar la sustentabilidad de los programas de capacitación, todas estas experiencias denotan un cambio de tendencia respecto de la orientación de los programas de capacitación y desarrollo en el Estado, que tienen un creciente componente estratégico y una mayor orientación hacia actividades de largo plazo.

Conclusiones

La perspectiva estratégica plantea un desafío para las unidades de Desarrollo en el Estado, pero al mismo tiempo representa la posibilidad de posicionarse mejor dentro de la organización a la que pertenecen. Les permite no perder de vista la misión de la organización y su propio rol; les brinda, además, flexibilidad y capacidad de respuesta. A partir de un enfoque estratégico, cualquier cambio en el entorno o en la misión de la organización puede ser inmediatamente incorporado en la estrategia de desarrollo de recursos humanos.

El contacto permanente con la estrategia de la organización puede traducirse en mayor eficiencia para la unidad de Desarrollo, ya que en todo momento las actividades propuestas estarán focalizadas en las prioridades de la organización. También es importante que la planificación del desarrollo esté en estrecha relación con el área de administración de recursos humanos, ya que ambas funciones se alimentan mutuamente y pueden potenciar su efectividad al estar a tono con las necesidades de la organización.

La mayor ventaja de utilizar el enfoque estratégico planteado es que tiene efectos directos sobre la misión de la organización. Para una empresa, un buen plan de desarrollo de los recursos humanos puede significar la diferencia entre permanecer en el mercado o ser desplazada por la competencia. En los organismos públicos no existe este control directo del mercado, pero sí un control más indirecto por parte del público. La imagen de la organización y el nivel de satisfacción del público puede cambiar notoriamente a partir de un plan de desarrollo en función de la misión de la agencia gubernamental. Por otro lado, y como ya mencionamos anteriormente, en el Estado el desarrollo representa “la” herramienta para incorporar nuevas competencias en las organizaciones, debido a las restricciones en el ingreso y egreso del personal que imponen los sistemas de función pública.

Los planes de desarrollo generan además un sentido de pertenencia a la organización, y mejoran el nivel de motivación de sus integrantes. Cuando el plan de desarrollo está conectado con la estrategia central de la organización, los empleados son más conscientes de su función y de sus oportunidades de carrera. En este sentido, la planificación estratégica de las actividades de desarrollo favorece tanto los objetivos de la organización como el bienestar de los empleados.

Las organizaciones públicas deben continuar la tendencia hacia alternativas de capacitación y desarrollo de contenido más estratégico, esto es, orientar las actividades de capacitación hacia las

competencias críticas, establecer programas de mentores y, sobre todo, utilizar la planificación de la carrera como herramienta de desarrollo que liga los intereses individuales y las necesidades organizacionales.

La *performance* de las organizaciones públicas depende fuertemente del comportamiento, aspiraciones y motivación de los empleados. La función de desarrollo puede ser el medio para lograr que se generen los comportamientos y el compromiso del personal de modo que los objetivos de la organización puedan cumplirse. A través de la planificación estratégica de sus actividades el área de Capacitación y Desarrollo puede orientar su accionar hacia estos objetivos, maximizando su efectividad en la generación de competencias críticas para la organización.

Notas

¹ Firma Digital y Expediente Electrónico, Decreto 427//98, Secretaría de la Función Pública, Res. 45/97 y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Res. 55/97

² Res. SFP 66/99 y Res. INAP 100/99

Bibliografía

- BEER, Michael et al. (1985) Human resource management: a general manager's perspective. New York: The Free Press.
- BRYSON, John M. (1995) Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. Revised Edition. San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- BUTLER, J.E.; FERRIS, G.F. & NAPIER, N.K. (1991) Strategic Human Resources Management. Chicago: South Western Publishing Co.
- DAFT, R.L. (1992) Organization theory and design. New York: West Publishing Company.
- HALES, L.D. (1986) Training: A product of business planning. Training and Development Journal, July 1986. (pp. 114-115)
- IACOVIELLO, Mercedes; FALIVENE, Graciela y DIEZ, Maria Laura (1997) Capacitación y Desarrollo. Revista Aportes, Año 4, Número 9, Otoño 1997. pp. 29-52. Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Instituto Nacional de Administración Pública (1998) Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública. INAP, Buenos Aires, Julio de 1998.
- Instituto Nacional de Administración Pública (1999) Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública, Ciclo básico y actualización. INAP, Buenos Aires.
- NADLER, L. & WIGGS, G.D. (1986) Managing Human Resource Development. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- OSBORNE, David & PLASTRIK, Peter (1998) Banishing Bureaucracy. New York: Penguin Group.
- PATTAN, J.E. (1986) The strategy in strategic planning. Training and Development Journal, March 1986 (pp. 118-120)
- PHILLIPS, Jack (1995) Return on Investment – Beyond the Four Levels! Middle Tennessee State University, mimeo.
- PYNES, Joan (1997) Human Resource Management for Public and Nonprofit Organizations. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- SCHEIN, E. H. (1985) Increasing Organizational Effectiveness through Better Human Resource Planning and Development. In Michel Beer and Bert Spector (Eds.) Readings in Human Resource Management. New York: The Free Press.
- SHAFRITZ, J.M., RICUCCI, N.M., ROSENBLOOM, D.H. & HYDE, A.C. (1992) Personnel management in government: Politics and process. (fourth edition revised). New York: Marcel Dekker, Inc.