

CONFERENCIA DE CLAUSURA. Rafael Bañón, Fernando Álvarez, Pilar Gangas.

10 de junio de 2008.

1. Los requisitos de la evaluación de la política de formación de directivos de PDVSA (Rafael Bañón)
2. Las condiciones de partida de la industria PDVSA (Rafael Bañón)
3. La evaluación de la formación: paradojas de la formación (PGP)

La evaluación de las políticas públicas, tal y como es en la actualidad, ha tenido un desarrollo bastante reciente. De hecho, ha ido paralelo a los movimientos de modernización administrativa de las últimas dos décadas y media. Muchos autores sitúan el comienzo de la historia actual de la evaluación en las prácticas desarrolladas en Estados Unidos en los años setenta. Uno de los puntos centrales de la modernización de las Administraciones Públicas en el mundo ha sido la nueva preocupación por la orientación al cliente, en un momento de crisis económica en el cual se hizo mucho más necesario justificar la calidad y necesidad de los servicios públicos. Era la época de la Nueva Derecha de Margaret Thatcher y del avance de las políticas liberales de Ronald Reagan. En Francia, Alemania, en el propio Reino Unido, surge la necesidad de poner la Administración al servicio del ciudadano, como forma de incluir la calidad en los servicios públicos y también de justificarlos ante la opinión pública. Los valores en los que se apoya la gestión pública son los valores asociados a la democracia:

- Responsabilidad
- Capacidad de respuesta
- Transparencia
- Participación

La evolución de las prácticas de seguimiento y control desde una perspectiva garantista de la función pública, hasta una perspectiva de calidad, son responsables de los cambios recientes en la concepción y ejecución de las evaluaciones de las organizaciones públicas. Así, a las prácticas establecidas de control de legalidad y fiscalización económica, se han añadido nuevas dimensiones, con sus indicadores correspondientes, sobre la calidad de los servicios y organizaciones públicas. La adopción de una cultura de la calidad en administraciones, empresas y organismos públicos, ha ido asociada a la inclusión de esta nueva dimensión en la práctica de evaluación de la gestión pública. El ciudadano y su percepción subjetiva del servicio, que comienza a denominarse satisfacción, pasan a ser uno de los puntos de vista más consolidados de la evaluación de la gestión pública. Se concibe asimismo que la gestión pública debe ir asociada a la responsabilidad derivada del manejo de los fondos públicos, que se deben hacer con “transparencia”, es decir, sin corrupción en forma alguna.

De este modo, los procesos de certificación de calidad, como ha sido explicado en las jornadas de este Seminario, van asociados a prácticas de evaluación de lo llevado a cabo, objetivas y subjetivas, que pasan a tener en cuenta también como usuarios o clientes a los propios trabajadores de las organizaciones públicas. Poco a poco se va tomando conciencia entre los profesionales de la evaluación de la gestión pública de que la deseada calidad, transparencia, responsabilidad, pasan por un proceso de evaluación asociado a todas las fases de los programas de las organizaciones públicas, incluyendo metodologías rigurosas para medir el cambio de algunos indicadores de gestión hasta ahora ignorados, tales como los asociados al clima laboral, motivación de los empleados públicos, satisfacción con el desempeño de sus puestos de trabajo, etc.

La ampliación de las dimensiones de la evaluación ha llevado aparejado asimismo un cambio en las metodologías de intervención utilizadas, incluyéndose de forma creciente técnicas participativas para llevar a cabo las

diferentes fases de la evaluación, contando de este modo con la opinión de todos los usuarios implicados en la calidad del producto final: el servicio al ciudadano. Como señalaban algunos de los ilustres ponentes, el enfoque de los modelos europeo e iberoamericano de la calidad implica tener en cuenta las percepciones de todos los grupos de interés de la organización: los clientes, trabajadores, proveedores, etc. Calidad, evaluación y grupos de interés quedan así indefectiblemente asociados para garantizar la mejora continua que buscan estos modelos de certificación de calidad organizativa que no dejan de extenderse. En el ámbito público, se han llevado a cabo adaptaciones de los mencionados modelos, que incluyen asimismo la dimensión subjetiva de los interesados a la hora de evaluar los resultados de los programas realizados.

De este modo, la evaluación de la acción y de las políticas públicas es una parte de las nuevas herramientas de gestión de los sistemas democráticos que pretende contribuir a proporcionar instrumentos para asegurar la eficacia, la responsabilidad administrativa y la participación social en la acción pública. Se va superando de este modo lo que se conoce como la “paradoja de la evaluación”, es decir, que cuando la evaluación es posible, puede no ser pertinente y cuando se requiere, puede resultar imposible. Poco a poco se ha desarrollado un *corpus* teórico y práctico de cómo se pueden evaluar las políticas, programas y organizaciones públicas, desde diferentes dimensiones, con los indicadores correspondientes. Las evaluaciones de los Programas de Fortalecimiento Gerencial de TQM en PDVSA se sitúan dentro de esta vanguardia internacional, gracias a su diseño a medida, su rigurosa metodología y la capacidad para diagnosticar algunos elementos esenciales, pero intangibles de las características organizativas, así como el cambio en los mismos después de la ejecución del Programa de Fortalecimiento Gerencial.

Si bien hay muchas definiciones diferentes de evaluación, una de las más aceptadas es que evaluar es formar un juicio acerca de una acción o una concatenación de acciones para establecer si su concepción y desarrollo corresponden a los objetivos deseados. La evaluación es en este sentido muy

diferente de otras muchas actividades vinculadas a la investigación, ya que, como han señalado diversos autores –entre ellos el propio Dr. Bañón, protagonista de esta conferencia de clausura del Seminario Gestión Pública y Dirección de Personas en el Siglo XXI-, el objetivo principal del proceso de evaluación es precisamente producir juicios que permitan mejorar la gestión organizativa. Las recomendaciones son parte integrante de la evaluación, adquiriendo un sentido diferente en el caso de las organizaciones públicas, ya que van a servir para apoyar la toma de decisiones administrativa y, en última instancia, política. De este modo, la finalidad de la evaluación en las organizaciones públicas tiene como fin último ayudar a las personas encargadas de la toma de decisiones, siempre desde la perspectiva de la mejora continua de las organizaciones estatales.

4. Tipos de evaluación y distintos tipos de formación (PGP)

Además de revisar la forma en que ha cambiado la práctica y concepción de la evaluación, es conveniente introducir un pequeño apartado sobre los diferentes tipos de evaluación y cómo se ajustan éstos a los distintos tipos de formación. Una de las formas más clásicas de llevar a cabo una tipología de evaluación se basa en su temporalidad. El criterio del momento en el que tiene lugar la evaluación, respecto de la acción que va a ser evaluada, ha permitido distinguir:

- Evaluación *ex ante*
- Evaluación *in itinere*
- Evaluación *ex post*

En los comienzos de la evaluación, ésta con frecuencia se hacía únicamente al final de la acción que estuviera siendo considerada. Esta aproximación fue considerada por muchos como insuficiente, ya que no permitía medir el avance derivado de la intervención evaluada, al no conocer la situación de partida. Para poder llevar a cabo una evaluación adecuada, según la mayor parte de los expertos, es deseable combinar a la anterior la evaluación *ex ante*, que es

un procedimiento diagnóstico que permite recopilar la información sobre la situación de partida, antes de intervenir, y de este modo facilita el poder comprobar el cambio que ha tenido lugar como consecuencia de la intervención.

Mecanismos cada vez más precisos de seguimiento y control han sido posibles gracias a la identificación y desarrollo de datos basados en indicadores ligados a los objetivos de la intervención. De este modo, es posible identificar desviaciones sobre lo previsto. Resulta claro que para poder llevar a cabo una evaluación adecuada, es necesario que la intervención se haya basado en una planificación cuidadosa, que permita precisamente identificar el camino adecuado y eventuales desviaciones del mismo. De este modo, el seguimiento permite reorientar la acción en las fases intermedias de su ejecución, siendo de nuevo complementario de los dos anteriores.

De este modo, parece claro que un enfoque de evaluación profundo ha de realizarse combinando las diversas fases de la evaluación y éste es el enfoque asumido por TQM. A la evaluación *ex ante* se la denomina en los Programas de TQM fase diagnóstica; a la *in itinere*, seguimiento y control; dejando el término evaluación para la valoración final de los resultados e impactos de los Programas puestos en marcha.

Siguiendo con clasificaciones o tipologías de evaluación, en este campo ha tenido lugar un debate bastante intenso sobre si es conveniente que la evaluación sea llevada a cabo a través de órganos o expertos internos a la organización, o por parte de organizaciones especializadas externas a la institución que aspira a mejorar su desempeño. Desde diversas fuentes se ha cuestionado la imparcialidad de las evaluaciones internas, y también de las evaluaciones externas, con argumentos paralelos, pero diferentes. Puede ser interesante recordar algunos de ellos. Se advierte por parte de algunos expertos, que las evaluaciones llevadas a cabo internamente en las

organizaciones distan mucho de ser objetivas o independientes. De hecho, los responsables de ponerlas en práctica están condicionados en muchas ocasiones por cuestiones tales como la debida obediencia jerárquica o la lealtad a su red de apoyo en la organización. Se dice que en algunas organizaciones se considera inadecuado que un responsable intermedio dé recomendaciones, por ejemplo, a la Junta Directiva. Además, la persona o el equipo que lleva a cabo la evaluación, ha de enfrentarse a sus propios prejuicios y sesgos en su concepción de la organización. No es descartable en algunas ocasiones la influencia que puede tener el miedo a recibir represalias, también las presiones a las que se puede ver sometido a lo largo del proceso de evaluación.

Al encargar a una organización externa la evaluación, ésta se ve libre de estas constricciones y condicionamientos, pudiendo ofrecer sus recomendaciones desde una posición de libertad, conocimiento experto e independencia. Además, las recomendaciones externas con frecuencia son mejor admitidas por los interesados, mejorando las posibilidades de que los cambios se lleven a cabo rápida y eficazmente.

Otros expertos desconfían en cambio de los expertos externos, ya que sienten que pueden desconocer la estructura organizativa que están interviniendo y que este hecho puede conducir a errores o desviaciones. También se muestran suspicaces de la objetividad de los expertos externos, ya que éstos deben lealtad a su cliente. Estas advertencias han de ser tenidas muy en cuenta a la hora de llevar a cabo una evaluación de calidad, de forma que la metodología utilizada permita llevar a cabo un diagnóstico de calidad y de modo también que las recomendaciones estén dictadas por criterios técnicos y de calidad, en lugar de por los deseos del cliente o el deseo de complacer al mismo. El evaluador externo ha de asumir que su papel es incómodo, ya que ha de hacer que los responsables de la organización se miren al espejo y reconozcan las áreas de mejora. De otra forma, la calidad de la intervención se pondría en entredicho. TQM se ha especializado en ser un socio leal, pero incómodo, que

ayuda a que las organizaciones en las que ha intervenido se miren al espejo, se reconozcan sus debilidades y actúan para mejorar.

Pasemos a ver ahora otra tipología de evaluación, más sofisticada que las anteriores, por los criterios que se utilizan para elaborarla. Es necesario recordar siempre que no todas las evaluaciones valen para todo. ¿Cómo se elige un tipo de evaluación u otro? El principal criterio es considerar la finalidad de la evaluación, tener en cuenta para qué queremos llevarla a cabo. Desde este punto de vista, se puede distinguir entre:

1. **Evaluación de objetivos**, Cuando el modelo de evaluación centra su análisis en la eficacia, es decir, en la capacidad para alcanzar las metas propuestas inicialmente.
2. **Evaluación orientada a la toma de decisiones**: facilita la toma de decisiones. Si bien todas las evaluaciones deben facilitar la toma de decisiones futura, algunas están específicamente orientadas a este fin y por tanto han de ser diseñadas desde esta perspectiva.
3. **Evaluación de la responsabilidad**: centra su análisis en determinar las obligaciones y responsabilidades del personal de un programa que esté siendo evaluado.
4. **Evaluación de efectividad**: enfoca su análisis en la explicación de los efectos, indicando sus causas, para emitir generalizaciones acerca de la eficacia del programa.
5. **Evaluación orientada al usuario**: evalúa el programa, en relación al grado de satisfacción del usuario o cliente.

Las evaluaciones llevadas a cabo por TQM en PDVSA se han centrado en analizar la eficacia, además de la percepción por parte de la organización de la intervención y la proyección social de la misma, pudiendo por tanto considerarse en primer lugar como evaluación de objetivos. No se han incluidos elementos tradicionales de control financiero, vinculados a la eficiencia, ya que

muchos de los objetivos de los Programas de Fortalecimiento Gerencial llevados a cabo en diversas áreas de negocio de PDVSA, incluían elementos intangibles, tales como la satisfacción de las personas, la adecuación de los procesos o el clima laboral. Se han llevado a cabo evaluaciones sumativas para determinar cómo mejorar, evitando el enfoque de control vinculado sólo a la producción. Además, sólo si se establece la eficacia se puede alcanzar la eficiencia, caso contrario se puede realizar una acción con economía de medios pero que no logre los objetivos y la finalidad propuestos en su planificación.

Las evaluaciones de TQM en PDVSA son también evaluaciones sumativas, es decir, cuya función es contribuir a apoyar la permanencia y mejora de la organización pública objeto de la intervención. Como consecuencia de los fines definidos de la intervención y de la evaluación correspondiente, se han seleccionado los indicadores adecuados para medir los resultados e impacto de la formación llevada a cabo, que se detallan más adelante.

El objetivo de las intervenciones organizativas y de la evaluación de estas acciones llevadas a cabo por TQM es, en última instancia, el cambio organizativo. Más concretamente, la mejora organizativa. Se propone y se consigue una mejora de la organización, de sus personas, de sus procesos, de su clima laboral, para una mayor calidad de servicio a los clientes o usuarios. Para mejorar la calidad de la gestión organizativa, en definitiva.

Hablemos ahora, para terminar esta parte de la Conferencia de clausura del Seminario Gestión Pública y Dirección de Personas: el reto del siglo XXI, un poco sobre la formación, su impacto y también los tipos de formación que sirven para generar un cambio organizativo, desde nuestra óptica y nuestra experiencia.

Al objeto de conseguir llevar a cabo un cambio significativo cuando se interviene en una organización, hemos comprobado que hay que considerar la evaluación de la formación impartida desde una doble perspectiva:

- como una variable independiente, ya que es responsable en gran medida del cambio organizativo, que es la variable dependiente correspondiente a la intervención.

- como una variable interviniente, ya que es un factor intermedio para conseguir los objetivos planteados al comienzo de la intervención organizativa.

A la hora de diseñar la evaluación, es esencial tener en cuenta asimismo el tipo de formación que va a ser analizado. En este sentido, TQM Investigación y formación lleva años defendiendo el uso de sistemas de formación presenciales o semipresenciales para el fortalecimiento de los cuadros directivos, dejando los sistemas únicamente a distancia para otras organizaciones. Hay razones de peso para esta postura, que nos lleva a rechazar todas las ofertas de formación que se basan en la modalidad a distancia únicamente para los gerentes. Su capacitación incluye conocimientos, que se pueden transmitir a distancia. Pero incluye asimismo habilidades y destrezas para la gerencia, que sólo pueden adquirirse presencialmente.

Nuestro total compromiso con la formación presencial y semi presencial en los Programas orientados a los gerentes se basa en la experiencia. A lo largo de más de una década de docencia universitaria, gerencial y formación para personas desempleadas, hemos podido comprobar que el impacto de la formación presencial y semi presencial no es equivalente al de la teleformación, especialmente el de la enseñanza utilizando únicamente métodos virtuales, también denominado *e-learning*. Hemos comprobado que para transmitir destrezas, habilidades y valores, es esencial el contacto humano con los facilitadores y con los otros participantes. Las redes profesionales que facilitan la toma de decisiones consensuada requieren de tiempo compartido para asegurar su generación. De igual modo sucede cuando se desea favorecer la cohesión de equipos eficaces en una organización pública o privada. No es

posible sustituir en forma alguna las interacciones humanas cruciales para el aprendizaje y posterior desempeño profesional.

A continuación se resumen las ventajas e inconvenientes más habitualmente mencionados para la formación presencial y a distancia en la actualidad:

Tabla 1. VENTAJAS

FORMACIÓN PRESENCIAL O SEMI PRESENCIAL	TELE FORMACIÓN
Interacción con docentes	Flexibilidad temporal
Interacción con compañeros	Flexibilidad organizativa
Personalización de la enseñanza a características del grupo	Familiarización con las TICs ¹
Mayor impacto de la formación	No requiere desplazamiento
Mayor satisfacción de los alumnos	Permite compaginar con otras actividades, públicas o privadas
Menor tasa de abandono	Aprendizaje adaptado al alumno ²
Fijación a largo plazo de los conocimientos	Permite acceder a formación especializada a colectivos que de otro modo no podrían hacerlo
Posibilidad de transmitir destrezas, habilidades y valores, además de conocimientos	Economía ³
Homogeneidad del alumnado	Heterogeneidad de alumnado
Ajuste al contexto cultural y	Dificultades para ajustar la formación

¹ Naranjo Santana, María del Carmen. 2006. *La enseñanza en línea en la Formación Continua del Profesorado no Universitario*. Suficiencia investigadora, en http://teleformacion2.ulpgc.es/moodle_cecd/file.php/1/modd...A_INVESTIGADORA_Mari3.pdf, 8 noviembre de 2007.

² Observatorio para la Cibersociedad. "Teleformación y entornos virtuales de enseñanza-aprendizaje", comunicación del III Congreso On Line del Observatorio para la Cibersociedad, 20-11-2006-03-12-2006.

³ Martínez Gimeno, Almudena y Torres Barzabal, María. 2007. "Las NN.TT. aplicadas a la Formación Continua", Universidad de Sevilla, en www.uib.es, 8 noviembre de 2007.

organizativo de aprendizaje	al contexto cultural y organizativo
-----------------------------	-------------------------------------

Tabla 2. DESVENTAJAS

FORMACIÓN PRESENCIAL O SEMI PRESENCIAL	TELEFORMACIÓN
Requiere desplazamiento	Necesidad de recursos TIC
Requiere reunión del grupo de alumnos	Necesidad de conocimientos TIC
Requiere instalaciones físicas	Necesidad de infraestructuras
Temporalidad	Soledad y aislamiento
Número limitado de estudiantes	Abandono de los alumnos
Costoso	No hay contraste de ideas
Limitaciones de accesibilidad geográfica	No hay interacción con pares
Dificultades para conciliar la vida personal y el estudio	Interacción distante con tutores
	Dificultades para medir formación
	Exige gran motivación por parte de alumnos
	Escasa calidad académica de algunas propuestas de formación virtual (Observatorio para la Cibersociedad)

La eficacia de la teleformación se ha asumido en muchas ocasiones sin disponer de las suficientes evidencias sobre el impacto real de la misma. Se ha basado sobre algunos mitos insuficientemente probados, tales como:

- Mito de la comunicación inmediata
- Mito del aprendizaje colaborativo en red
- Mito de la actualización de la información
- Mito de la interactividad de los contenidos

- Mito de la facilidad de uso
- Mito de la pertinencia de los contenidos⁴

Si bien la teleformación ofrece nuevas posibilidades para algunas personas u organizaciones cuando no haya otras opciones –pensemos en personas con movilidad limitada o que habiten en zonas geográficas apartadas-, su impacto sobre el aprendizaje es claramente menor que el de las formaciones presencial y semi presencial, y ha de ser utilizada únicamente de forma residual, cuando no haya otras alternativas. Consideramos especialmente importante garantizar el uso de formación presencial y semi-presencial con especial énfasis para formar gerentes públicos y representantes políticos, cuyo aprendizaje incluye elementos éticos y morales, así como valores, habilidades y destrezas, que no se pueden transmitir a distancia.

Es necesario recordar asimismo la brecha digital⁵ existente entre personas de diferente género, edad, hábitat de residencia, que excluye del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) a grandes colectivos sociales de toda Europa, Iberoamérica y del mundo entero. Incluso, cabe recordar, que algunos cargos electos son personas para las cuales la formación presencial es la única opción, por no tener el conocimiento suficiente del uso de TICs para poder seguir un programa de formación usando estos medios.

Finalmente, cabe recordar que la teleformación dificulta la creación de redes profesionales, profundizando el individualismo ya existente en nuestras sociedades, identificado por el sociólogo de la modernidad Bauman.⁶

5. Las organizaciones son personas: la apuesta de PDVSA por una gerencia de nuevo tipo (Rafael Bañón)

6. El Programa de Fortalecimiento Gerencial de PDVSA (Fernando)

⁴ Fueyo, A. y Rodríguez, C. 2006. "Teleformación: Enfoques pedagógicos críticos frente a modelos de mercado, en *Revista Latinoamericana de Tecnología Educativa*, 5 (2), 513-524.

⁵ Vilchez Quesada, Enrique. 2006. "E-Learning: un nuevo concepto educativo", en el Congreso Matemática como lenguaje para interpretar nuestro entorno, 29 al 31 de marzo de 2006.

⁶ "Modernidad y ambivalencia." En Berriain, Josetxo. (Comp.) *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona. Anthropos. 1996.

- Llevamos a cabo Gestión del Cambio para gerentes públicos modernos
 - Enfoque de metaevaluación: nos centramos en la metodología y los contenidos (mediante un análisis de la claridad de los objetivos)
 - Efecto multiplicador de los resultados
7. Evaluación del Programa de Fortalecimiento Gerencial (Fernando)
- Evaluamos sobre dimensiones intangibles: cambios en personas, procesos o clima laboral: metodología e indicadores.
8. Hacia un modelo de integración de políticas de formación, personas y tipos de evaluación.