

*Perspectivas comparativas
en tareas de planificación,
gestión y desarrollo
normativo: España y
Estados Unidos*

JOHN P. FLYNN, PH. D.
Professor of Social Work Western Michigan University
Kalamazoo, Michigan 49008
Estados Unidos

Este artículo ofrece tanto una descripción como una comparación, entre dos proyectos de identificación de necesidades en formación. Uno realizado en Madrid y otro en Estados Unidos, en la Universidad de Michigan. Cada uno de los proyectos se ha centrado en la identificación de necesidades de formación de personas en puestos de gerencia (es decir, personas con responsabilidad en gestión, planificación y desarrollo normativo) en centros de servicios sociales. Se comienza con una discusión sobre la necesidad y los distintos enfoques en la identificación de necesidades de formación. A continuación, se resume la metodología utilizada en los dos estudios y, por último, se ofrece una discusión sobre los descubrimientos comparativos y las implicaciones encontradas en los datos.

La investigación en España fue financiada por el Comité Conjunto entre España y los Estados Unidos para la Cooperación Cultural y Educativa, bajo los auspicios del Acuerdo de Amistad, Defensa y Cooperación entre los Estados Unidos y España. El proyecto fue llevado a cabo con el apoyo y la cooperación del Instituto Regional de Estudios (IRES) de la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Comunidad de Madrid, entre septiembre de 1986 y marzo de 1987, y publicado en 1987 (Flynn & Díaz, 1987). En Estados Unidos, el proyecto se realizó en la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Western Michigan (Flynn et al., 1987).

DOS VALORACIONES DE NECESIDADES DE FORMACION

Cada proyecto se fundamentó en la hipótesis de que los trabajadores sociales, tanto en España como en Estados Unidos (como en la mayoría de los países) suelen estar formados para el trabajo clínico o de atención

directa, pero no están preparados para desempeñar funciones de organización y gerencia. Sin embargo, la trayectoria laboral de muchos de estos profesionales les lleva a ocupar puestos de gerencia. La necesidad de formación gerencial apropiada es de suma importancia, tanto para los individuos como para las organizaciones y los programas dirigidos por ellos.

Los dos estudios partieron del interés compartido en los dos países en el desarrollo y formación de personal. En España, los cursos universitarios para trabajadores sociales apenas contemplan las funciones gerenciales (véase por ejemplo Fundación Universidad Empresa, 1983). La formación en técnicas de dirección y gestión se ofrece en otras carreras a nivel de licenciatura (Ciencias Sociales o Derecho) o en los pocos centros de formación que existen en este país, como el IRES en Madrid o INTRESS en Barcelona. En Estados Unidos, la formación en técnicas de dirección y gestión para trabajadores sociales se encuentra solamente en programas para licenciados o en cursos de master y tiende a ser el campo menos atendido en las escuelas de trabajo social en términos de número de estudiantes y escasez de facultades que lo ofrecen. En los dos países, sin embargo, se da el fenómeno por el cual los profesionales son generalmente preparados con una orientación predominantemente práctica, (es decir, para el trabajo clínico y de atención directa) y a menudo llegan a desempeñar puestos de dirección y gestión posteriormente, de acuerdo con su experiencia y ante las oportunidades profesionales que surgen.

CONTEXTO Y ENFOQUE

La finalidad del proyecto IRES era la de servir de base para diseñar programas específicos de formación para gestores de servicios sociales, muchos de los cuales trabajan bajo el patrocinio de la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Comunidad de Madrid. El segundo proyecto se llevó a cabo en la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Western Michigan (WMU), y formaba parte de un trabajo de investigación realizado por un pequeño grupo de alumnos, en un curso de master en trabajo social, en la primavera de 1987. Así, el proyecto no se llevó a cabo solamente como apoyo al diseño del programa de estudios, sino también para ofrecer una oportunidad de investigación a los estudiantes de un curso sobre metodología de la investigación y del trabajo práctico. La finalidad del proyecto era la de identificar opiniones y percepciones sobre el tipo de formación que se deberá proveer en los años 90, todo ello como aportación a la planificación de los planes de estudio en la Universidad. La información podrá ser utilizada para preparar trabajadores sociales de manera más adecuada para desempeñar puestos de gerencia, planificación y desarrollo normativo en los servicios y centros. En adelante, y con la finalidad de abreviar, al primer proyecto le denominaremos "IRES" y al segundo "WMU".

Los dos proyectos utilizaron un enfoque de análisis de tareas y un inventario de conocimientos requeridos (ver Pecora, Schinke & Whittaker, 1983). Los objetivos en los dos estudios han sido, por un lado determinar los comportamientos que son asumidos por las personas en puestos de gerencia, planificación y desarrollo normativo en los servicios sociales, y por otro lado, determinar qué conocimientos y aprendizajes técnicos son necesarios para desempeñar estos puestos. En el proyecto IRES, los co-investigadores trabajaron con un "grupo de expertos" (*steering committee*) de siete personas que estaban desempeñando puestos de gerencia en servicios sociales en España. El "grupo de expertos", en primer lugar, colaboró con personal del proyecto en la elaboración de una lista de 125 *tareas-items*. Estos items se ordenaron en una escala tipo Likert, para la cual los miembros del grupo de expertos y otras personas denominadas por ellos ordenaron según la importancia de cada tarea y según la frecuencia con que se realiza en sus propios trabajos. Los miembros del grupo de expertos junto con las otras personas denominadas por ellos, establecieron una muestra de 23 contestaciones encuestados no por azar. En el estudio "WMU", una vez ampliada la lista de 125 a 185 items, se pidió a un grupo de 82 alumnos de un programa de master que los clasificasen por orden de importancia. Era un programa de master en gestión, planificación y desarrollo normativo, y los alumnos trabajan en la actualidad en este campo. A los encuestados en el estudio americano se les pidió valorar cada item en términos de necesidad de formación en aquellas mismas áreas para la década de los 90. Las áreas temáticas de los items de las escalas de los dos proyectos, se pueden ver en el Apéndice A.

LIMITACIONES EN LA METODOLOGIA Y COMPARACIONES

Estos datos ofrecen una oportunidad de identificar similitudes y diferencias en lo que los directores de servicios sociales enfatizan en sus respectivos puestos de trabajo, en cada uno de los dos países. De todas formas, conviene puntualizar algunas advertencias e indicar las limitaciones inherentes a las metodologías de los dos proyectos.

En primer lugar, al mismo tiempo que cada muestra fue percibida como representativa de su respectivo universo, también fue relativamente pequeña y no seleccionada por azar, limitando la posibilidad de generalizar a una población más amplia. En segundo lugar, dado que en el estudio IRES se pidió a los encuestados indicar la frecuencia de realización de tareas en la escala, o su percepción en cuanto a la importancia de cada item en la misma, la clasificación es meramente orientativa de la necesidad de formación. El estudio WMU fue dirigido directamente a la cuestión de la necesidad planteada de formación para cada item de la escala. Sin embargo, las clasificaciones de los items en cada una de las escalas son en cada caso indicativos de lo que se puede proporcionar a

nivel de formación en gestión, planificación y desarrollo normativo en los servicios sociales. Esta es una suposición del análisis que aquí se presenta.

Hay otras dos limitaciones de naturaleza más técnica, pero que no invalidan el análisis comparativo. La primera de ellas está relacionada con el hecho de que las dos escalas no eran idénticas. El estudio IRES se realizó primero y de hecho supuso una base de comienzo para el posterior estudio WMU. La escala de 125 ítems en el estudio IRES se amplió a 185 en el estudio posterior. De todas formas, a través del análisis y la discusión que se hace a continuación, se minimizan estas pequeñas diferencias por el hecho de que la discusión comparativa se centrará en materias o áreas tópicas (véanse las categorías presentadas en el Apéndice A) y no en los ítems específicos de las escalas. Además, al considerar las puntuaciones medias, hay que reconocer que sería mucho más apropiado utilizar niveles de medida ordinales que niveles de intervalo, para analizar datos de tipo ordinal como en escalas de actitudes de tipo Likert. Pero el cuestionamiento de su validez es mínimo puesto que los datos de puntuación media se usan solamente para considerar *posiciones relativas* de la puntuación del ítem. Más aún, un análisis de los datos en términos de puntuaciones medianas (es decir, medidas de nivel ordinal) no descubre diferencias significativas de las puntuaciones medias. Hechas estas advertencias, vamos a considerar los resultados comparativos de los dos estudios.

Finalmente debo aclarar que una puntuación "alta" no se debe tomar como el único indicador de valoración de áreas apropiadas para programas de formación. Los encuestados en los dos estudios utilizaron una serie de posibilidades de puntuación y al mismo tiempo puntuaron muy altamente muchos ítems. En otras palabras, se da mucha importancia a muchos ítems relacionados con la forma de desempeñar el trabajo, y estudios como éstos únicamente agrandan la diferencia de grado. O dicho de otra manera, en muchos casos prácticamente todo es importante. La técnica aquí empleada consiste en centrarse en lo que sale a la superficie, de tal forma que se pueda tener una discusión coherente acerca de muchos ítems que de hecho están muy relacionados entre sí.

OBSERVACIONES COMPARATIVAS¹

Las agrupaciones clasificadas de las tareas-ítems en los dos estudios, se han mantenido de acuerdo a las categorías que se ven en el Apéndice A. El estudio IRES ha encontrado que los encuestados enfatizaron la importancia de tareas incluidas en las categorías de —Dirección de la

¹ Para la elaboración de esta sección ha sido de gran valor la aportación en el análisis de los datos de MS. JUDITH ADLAM, ayudante graduada en investigación de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Western Michigan.

Organización Interna—, —Diseño y Planificación de Programas—, —Dirección de Recursos humanos— y —Análisis de Desarrollo Normativo—. La categoría Dirección de la Organización Interna tuvo el número más alto de ítems con la clasificación más alta en las respuestas de las dos partes del estudio. De hecho, cuando se organizaron las categorías para mostrar las clasificaciones de facto de todos los ítems, Dirección de la Organización Interna incluyó los ítems clasificados uno y dos en el conjunto de importancia. Se recuerda al lector que estos hallazgos están basados en las clasificaciones de los ítems hechas por los encuestados, que, a su vez, se basaron en la importancia de cada ítem en el desempeño de su propio trabajo desde su percepción.

El proyecto WMU pidió a los encuestados clasificar los ítems en la escala de términos de su importancia en relación a las necesidades de formación para la década de los 90. En el estudio WMU, la categoría Dirección de la Organización Interna se clasificó altamente como en el estudio IRES. Los ítems en las categorías Dirección de Recursos Financieros y Dirección de Recursos Humanos, fueron también clasificados los más altos en orden de importancia. Las similitudes en los dos estudios se centran en la importancia de las categorías Dirección de la Organización Interna y Dirección de Recursos Humanos.

ENFASIS COMPARTIDO EN DIRECCION DE LA ORGANIZACION INTERNA

Tanto el estudio IRES como el estudio WMU encontraron el mayor número de los 25 ítems más altamente valorados en la categoría Dirección de la Organización Interna. Trece ítems de los 25 más altos en el estudio IRES, al igual que 12 ítems de los 25 más altamente clasificados en el estudio WMU, estaban en esta categoría. De todos éstos, siete ítems eran comunes o idénticos en los dos estudios.

Es instructivo examinar algunos ítems dentro de una categoría en términos de similitudes o diferencias sugeridas. Cuando observamos las clasificaciones o posiciones relativas en listas de 125 y 185 ítems en dos escalas (si bien similares) diferentes, no es muy importante el hecho de que los ítems no se encuentren exactamente en la misma posición relativa; el hecho de que aparezcan en posiciones cercanas merece la pena resaltarlos. Por ejemplo, el ítem clasificado en primer lugar de importancia (y colocado 1.º de hecho) en el estudio IRES se refería a la previsión de dirección en la organización. Este ítem fue valorado en 4.º lugar (entre 185) de importancia en el estudio WMU. Tener la habilidad de determinar metas u objetivos en una organización o en un programa, se colocó en 7.º lugar de importancia (entre 125) en el estudio IRES, y en 8.º lugar en el estudio WMU. También fue valorado de forma muy parecida el ítem referente a anticiparse al cambio en la organización de manera efec-

tiva. Los encuestados en el estudio IRES clasificaron dicho ítem en 8.º lugar de importancia y los encuestados en el estudio WMU lo clasificaron en 5.º lugar. Otros ítems altamente valorados en los dos estudios en esta categoría se refieren a la cobertura de recursos adecuados, evaluación de resultados y estar al tanto de la existencia de intereses opuestos de cara a actuar adecuadamente frente al conflicto.

PUNTOS DE ACUERDO EN LA CATEGORÍA DIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Dos ítems en la categoría Dirección de Recursos Humanos se clasificaron entre los 25 más altos, tanto en el estudio IRES como en el WMU. El ítem referente a la tarea de seguimiento y supervisión de personal, se clasificó en el duodécimo lugar en el estudio IRES y en el decimoséptimo en el estudio WMU. El otro ítem, clasificado en el lugar 22 en el proyecto IRES y en séptimo lugar en el estudio WMU, hace referencia a la función de informar acerca de los resultados de actuaciones al personal (feedback). El estudio IRES incluyó además dos ítems adicionales en la categoría Dirección de Recursos Humanos.

ENFASIS DIFERENCIAL

Los diez ítems restantes clasificados entre los 25 más altos del estudio IRES se situaron en el estudio WMU en el medio de la clasificación en orden de importancia. Seis de estos ítems se ubicaron en la categoría Diseño y Planificación de Programas, y dos ítems en el área de Desarrollo Normativo. Los dos ítems restantes se han mencionado antes, en relación a la categoría Dirección de Recursos Humanos. Ninguno de los 25 primeros ítems clasificados en el estudio IRES resultó valorado entre los últimos clasificados del estudio WMU.

Sin embargo, los resultados del estudio WMU enfatizaron la importancia de otra categoría en la valoración de los ítems de Dirección de Recursos Financieros. Siete de los ítems de dicha categoría estaban entre los 25 primeros del estudio WMU. Los mismos siete ítems relativos a Dirección de Recursos Financieros, en el estudio IRES fueron clasificados en lugares bajos, entre el final y el medio en términos de importancia. De hecho, todos los ítems de los 25 primeros del estudio WMU con baja calificación en el estudio IRES correspondieron a la categoría Dirección de Recursos Financieros. Esta categoría fue en general valorada más bien baja en importancia en el estudio IRES.

Resulta algo problemático hacer una comparación de ítems en el área de Dirección de las Relaciones Externas. Tres ítems de dicha área fueron clasificados entre los 25 primeros en el estudio WMU. Sin embargo, dos

de estos ítems no tenían equivalentes entre los 125 del estudio IRES. Estos dos ítems se referían a la capacidad de hablar en público y a la habilidad para lograr acceso a las personas que toman las decisiones. El tercer ítem que apareció en las escalas de los dos estudios, se refería a hacer presentaciones orales, y en el estudio español se clasificó en un nivel medio de importancia.

Finalmente, en la categoría Diseño y Planificación de Programas sólo un ítem se clasificó entre los 25 primeros del estudio WMU. Por otro lado, hubo seis ítems de la categoría Diseño y Planificación clasificados altamente por los encuestados en el proyecto IRES. El ítem altamente clasificado, que fue compartido por los encuestados en los dos grupos, se refería a la transformación de resultados de las evaluaciones en cambios en programas, y los encuestados del estudio IRES clasificaron este ítem en un lugar medio de importancia. Aún así, los encuestados en el estudio IRES, en general dieron más énfasis a los ítems de Diseño y Planificación de Programas.

COMPORTAMIENTOS COMPARATIVOS DE CLASIFICACION

Finalmente, se debe llamar la atención sobre el hecho de que parecen existir diferencias entre los comportamientos de clasificación o los enfoques dados en los dos estudios. Mientras que las clasificaciones de cada grupo de encuestados ofrecen oportunidad de identificar similitudes y diferencias en la valoración de algunos ítems en particular, existe otro aspecto sobre el que vale la pena llamar la atención del lector. En el estudio IRES, había aproximadamente 30 ítems (más o menos el 25% de los 125 ítems) que se clasificaron por debajo del punto medio de la escala. En el estudio WMU, solamente seis ítems de los 185 se clasificaron por debajo del punto medio de la escala de importancia. Por la razón que sea, este hecho indica que los encuestados en el estudio IRES, en general aportaron mayor número de bajas clasificaciones; o dicho de otra forma, los encuestados en el estudio WMU dieron valoraciones más altas. Sin embargo, el examen de valoraciones relativas a nivel de categorías es lo que da sentido a los datos para el análisis en este documento.

RESUMEN

En términos generales, los encuestados de los dos estudios, IRES y WMU, dieron más peso al valorar la importancia de tareas, conocimientos y habilidades relacionadas con la Dirección de la Organización Interna. Se dio también un énfasis relativo considerable en los estudios a la

categoría Dirección de Recursos Humanos. Podemos decir que los dos grupos coincidieron en valorar altamente los roles de dirección, tanto en la categoría Dirección de la Organización Interna como en la categoría Dirección de Recursos Humanos. En otras palabras, los dos grupos tienden a dar énfasis a aspectos interactivos o interpersonales en la función de dirección.

Sin embargo, se han dado diferencias notables en lo que los encuestados de los grupos enfatizaron. Los del estudio IRES pusieron más peso en las áreas Diseño y Planificación de Programas y Análisis de Desarrollo Normativo. Estas dos categorías de actividades, parecen sugerir más énfasis de tipo técnico que interpersonal en el comportamiento directivo. En el proyecto WMU, ítems similares en las áreas Diseño y Planificación de Programas y Análisis de Desarrollo Normativo, se consideraron en un lugar medio de importancia. Por otro lado, además de puntuar más altamente en conjunto todos los ítems, los encuestados del proyecto WMU dieron valoraciones notablemente más altas a las tareas y capacidades relativas a Dirección de Recursos Financieros, función altamente técnica. Las valoraciones del estudio IRES de ítems similares de Dirección Financiera, tienden a reflejar percepciones de baja importancia sobre aquellas mismas tareas y capacidades.

Como conclusión, está a la vista que los encuestados en los dos estudios comparten un énfasis considerable sobre actividades similares relativas a la gerencia y dirección, orientadas a los aspectos interpersonales e interactivos en gestión, planificación y desarrollo normativo. Mientras que cada grupo, además, pone énfasis en aspectos técnicos de los roles de dirección, este énfasis difiere. Es en cierto modo sorprendente que el grupo americano dio menos énfasis a Diseño y Planificación de Programas, teniendo en cuenta que en Estados Unidos existe una amplia documentación y gran énfasis sobre este aspecto del bienestar social. Por otro lado, no es sorprendente que el estudio en España ponga menor énfasis en Dirección Financiera, dado que la financiación de los servicios sociales en este país está, en comparación, más lejos del control del gestor o director del servicio. Lo que el estudio parece apoyar, sin lugar a dudas, es el hecho de que los directores de servicios sociales en España están involucrados en una gran variedad de tareas de gestión, planificación y desarrollo normativo. Está claro que el sistema educativo debería dar respuesta a este fenómeno ofreciendo oportunidades de formación adecuadas.

APENDICE

Apéndice A. *Categorías de Tareas en Gestión, Planificación y Desarrollo Normativo en Servicios Sociales*

A. Dirección de la organización interna

...se refiere a aquellas tareas que conciernen al mantenimiento y cambios de la organización en general, dirección de centros de servicios, y responsabilidades relacionadas con el funcionamiento interno de un centro o servicio.

A-1.x Dirección organizativa

...se refiere a tareas en general que tienen que ver con la administración de la organización interna.

A-2.x Relaciones con grupos responsables de definir las políticas

...se refiere a tareas que se relacionan en particular con el trabajo que se realiza con grupos responsables de definir las políticas a seguir, como consejos de dirección, comités, comisiones, etc.

A-3.x Elaboración de metas y objetivos

...se refiere al desarrollo, establecimiento, seguimiento y evaluación de objetivos generales y específicos de la organización.

B. Diseño y planificación de programas

...se refiere a tareas orientadas hacia el futuro y que generalmente van dirigidas a realizar algún cambio en la organización.

B-1.x Diseño de la red de servicios

...se refiere al establecimiento de principios, modelos y características requeridas en la configuración de la red de servicios.

B-2.x Planificación del trabajo

...se refiere a técnicas específicas utilizadas para ejecutar actividades de planificación de un modo sistemático.

B-3.x Dirección del sistema de información

...se refiere a tareas relativas a desarrollar y/o dirigir las necesidades de información de un programa o de todo un centro o servicio.

B-4.x Utilización de ordenadores y tecnología de la información

...se refiere a tareas que requieren el uso de equipos electrónicos y mecánicos, especialmente en el área de la información con fines financieros y de programación.

C. Evaluación de programas

...se refiere a tareas relacionadas con el seguimiento y evaluación de los inputs, procesos, rendimientos, resultados, efectividad y eficacia de los programas.

D. Dirección de recursos financieros

...se refiere al control de recursos financieros.

E. Dirección de recursos humanos

...se refiere al control del personal dentro de la organización.

F. Análisis de desarrollo normativo

...se refiere a tareas relativas al análisis de políticas de actuación que guían e influyen en los programas y acciones de un centro o servicio.

G. Dirección de las relaciones externas

...se refiere a tareas que incluyen la dirección de las relaciones con otras instituciones.

G-1.x Relaciones con otros grupos e instituciones

...se refiere a tareas que tienen la finalidad de desarrollar y mantener relación con otros grupos e instituciones.

G-2.x Comunicación formal con otras instituciones y grupos

...se refiere a tareas que tienen como fin fundamental la comunicación oral o escrita en contextos formales.

G-3.x Negociación de conciertos y convenios

...se refiere a la concertación, negociación, seguimiento, evaluación y/o adaptación de los contenidos y formas de acuerdos y/o convenios con otras organizaciones.

BIBLIOGRAFIA

- FLYNN, J.P., ADLAM, J., BURKE, S., CAISE, C., MARTIN, V., MILLIS, S., NEEVAL, R., ROOBOL, G., WEIGHMAN, P., WHITTINGHAM-NEILL, C., & ZUKOWSKI, T. (1987). *Knowledge, skills, and abilities for policy, planning and administration in the 1990s* (Field Studies in Research and Practice). Kalamazoo, MI: Western Michigan University, School of Social Work.
- FLYNN, J.P. & DIAZ, A. (1987). *Training for policy, planning and administration for social service workers*. Madrid, Instituto Regional de Estudios, Consejería de Salud y Bienestar Social.
- FUNDACION UNIVERSIDAD-EMPRESA (1983). *Los estudios de trabajo social* (monografías profesionales 51). Madrid: Fundación Universidad-Empresa.
- PECORA, P.J., SCHINKE, S.P. & WHITTAKER, J. (1983). Needs assessment for staff training. *Administration in Social Work*, 7 (3/4), 101-113.