



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Proyecto de diseño de la Unidad de Capacitación del Tribunal de Cuentas de la Nación

Campari, Susana

1990

Cita APA: Campari, S. (1990). Proyecto de diseño de la Unidad de Capacitación del Tribunal de Cuentas de la Nación.

Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires.

Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Director Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

Col. 1502/15

TESIS DE MAESTRÍA

**Proyecto de Diseño de la Unidad de Capacitación
del Tribunal de Cuentas de la Nación**

top. G.254; N. 2031
C1

Autor: Susana CAMPARI

Tutor: Lic. Cristina Seró de BOTTINELLI

10/29/68
Ltr. 45

Universidad de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Económicas

MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

Trabajo Final de Pasantías:

Proyecto de Diseño
de la Unidad de Capacitación
del Tribunal de Cuentas
de la Nación.

Susana Campari

 BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Calle España Dr. ALFREDO L. PALACIOS

INDICE

INTRODUCCION	1
I. I OFERTAS DE PASANTIA. PROCESO DE TOMA DE DECISION Y CONTACTOS PRELIMINARES EN VISTAS A ESTABLECER UN VINCULO INSTITUCIONAL CON EL ORGANISMO SELECCIONADO	2
II ELECCION DEL TUTOR	5
III CRITERIOS Y ETAPAS EN LA ELABORACION DEL PROYECTO	6
IV POLITICAS PUBLICAS REFERIDAS A RECURSOS HUMANOS	9
Distintos enfoques en relación al tema	9
Propuestas para la elaboración de un proyecto de Políticas de Recursos Humanos en el Sector Público	10
Objetivos	11
Definición del perfil del Servidor Público.....	11
Eficiencia.....	12
Polifuncionalidad y flexibilización de la jornada de trabajo...	12
Conceptualización referida a Políticas de Recursos Humanos	13
V CONFIGURACION DE LOS RECURSOS HUMANOS QUE INTEGRAN LA PLANTA PERMANENTE DEL TRIBUNAL DE CUENTAS	15
¿Cómo se encuentra sistematizada la información que concierne al personal?	16
VI LA CAPACITACION DE LOS RECURSOS HUMANOS DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES	19
Experiencia en América Latina (fuentes en anexo/s)	19
Guatemala	20
Ecuador	20
Actividades	21
Bolivia	21
Perú	22

Lineamientos	23
Actividades de capacitación	24
Diagnóstico de la situación actual en America Latina	25
Situación Deseada	25
Vías de Acción	25
Adiestramiento Formal	26
Francia	27
Descripción de la Formación brindada al Personal en Francia ..	27
Inglaterra	28
Tipos de Formación	28
Belgica	29
CONCLUSIONES	29
INSTITUCIONES INTERNACIONALES DE ENTIDADES FISCALIZADORAS ...	31
ANTECEDENTES LEGALES	32
Objetivo y Actividades	32
Organización y Administración	33
Objetivos y Actividades	34
Organización y Administración	34
Estrategia básica de la IDI para sus programas de capacita- ción	35
MODUS OPERANDI	35
Enfoque de la Capacitación	35
Programa de Capacitación	36
MODELO DE PROGRAMA DE CAPACITACION PARA AUDITORES	37
MODELO DE EVALUACION DE CAPACITACION	39
MODELO DE PROGRAMA DE CAPACITACION PARA ADULTOS DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES	40
VII EL APRENDIZAJE EN ADULTOS	42
La especificidad del aprendizaje en el marco de la organi- zación	45
Capacitación de Adultos en las Organizaciones Públicas	47
VIII PROCESO DE RELEVAMIENTO DE NECESIDADES DE CAPACITA- CION	49

Fases del diagnóstico en el Plano Estratégico	50
Panel Técnico del Diagnóstico	56
DIGNOSTICO Y RECOMENDACIONES	57
IX METODOLOGIA ADOPTADA PARA EFECTUAR EL DIAGNOSTICO DE NE-	
CESIDADES DE CAPACITACION EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS	60
Aspectos significativos de la tarea de relevamiento encara-	
do	60
Cuantificación de los datos relevantes	62
Análisis de la Información Obtenida	63
X RESEÑA DE LAS ACCIONES DE CAPACITACION IMPLEMENTADAS EN EL	
TRIBUNAL DE CUENTAS	66
XI PROPUESTAS ALTERNATIVAS DE DISEÑO DE LA UNIDAD DE CAPACI-	
TACION	69
Organigrama, Diseño e interpretación	69
Alternativa Recomendada	71
Visualización de la Unidad de Capacitación	72
Secuencias del Diseño	72
Organigrama	74
Funciones de la Unidad de Capacitación	75
Misión y funciones del Departamento de Capacitación y Desa-	
rrollo de Recursos Humanos	75
Misión y funciones de las Divisiones: División Investigación	
y Planes	76
División Entrenamiento Interno	77
Oficina Administrativa	77
Estimación del personal requerido	78
Modalidades de Reclutamiento	78
Recursos Materiales	80
Equipo y Mobiliario Disponible	80
Valuación del equipo y Mobiliario Disponible	81
Valuación del equipo a adquirir (costo estimado a Noviembre	
de 1988)	81
CONCLUSIONES	82

BIBLIOGRAFIA	84
TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA NACION. MEMORIA TECNICA. UBICACION	
JURIDICO INSTITUCIONAL DEL ORGANO SUPERIOR DE CONTROL EXTERNO..	90
Secuencias de entrevistas llevadas a cabo en relación con la	
pasantía	94
ENCUESTA SOBRE CAPACITACION	98
Proyecto de Diseño de una Unidad de Capacitación para el Tribunal	
de Cuentas de la Nación	106
Recursos Humanos previstos	107
Asuntos organizativos y pedagógicos	108
Estrategias de enseñanza y aprendizaje	108
SECUENCIA DE LA ETAPA PLANIFICACION	109

INTRODUCCION

El presente trabajo es el producto de la labor de pasantía desarrollada en el Tribunal de Cuentas de la Nación.

El informe comienza con el relato de la ardua negociación que llevó a la definición del proyecto.

De manera breve y con el objetivo de lograr una primera aproximación al tema, se aportan interpretaciones acerca de Políticas de Recursos Humanos en el Sector Público, en especial referidas a Capacitación, incursionando también en las particularidades que presenta encarar la misma con adultos en servicio.

Ya en el contexto del organismo, se describen los organismos de Capacitación del Control Público a nivel Internacional y algunas experiencias y recomendaciones inherentes a la problemática de la capacitación del Auditor Gubernamental.

Llegada la etapa del Diagnóstico de Necesidades, se aportan algunas nociones generales para luego, proceder a elaborar el mismo. Con los datos obtenidos se propone el diseño de la Unidad de Capacitación al que se suman algunas reflexiones sobre las características del organismo, a los efectos de completar el estudio.

I. I OFERTAS DE PASANTIA - PROCESO DE TOMA DE DECISION Y CONTACTOS PRELIMINARES EN VISTAS A ESTABLECER UN VINCULO INSTITUCIONAL CON EL ORGANISMO SELECCIONADO.

Teniendo en cuenta que el diseño curricular de la maestría en Administración Pública preve¹ la realización de un trabajo de pasantía cuya duración no debe ser inferior a seis meses ni mayor de ocho, a desarrollarse en un Organismo Público, la coordinación de Pasantías confeccionó un listado de los posibles organismos interesados en recibir pasantes. Este relevamiento se realizó considerando las características del Programa de Post-Grado, los contenidos teóricos desarrollados por los cursantes y las demandas del organismo requirente.

Entre los que solicitaban pasantes figuraban la Procuración del Tesoro de la Nación, Secretaría de Hacienda de la Nación, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Justicia, Ministerio de Defensa, Secretaría de Salud y Acción Social.

Los temas se vinculan con la realización de diagnósticos organizacionales, colaboración de distintos programas de ejecución, evaluación de proyectos, propuestas de diseños curriculares en organismos militares, etc.

Uno de los aspectos para el establecimiento de un vínculo institucional desde el punto de vista de un pasante disociado de la cultura de la organización que abordará y de las tareas específicas que se desarrollan en la misma, es su posible conocimiento de funcionarios pertenecientes a organismos a seleccionar.

Por este motivo se decidió optar por el Tribunal de Cuentas de la Nación, ámbito en el cual se contaba con vínculos de conocimiento y trabajo previos; tanto desde el punto de vista académico como por integrar las pasantes, la cátedra de Derecho Administrativo del Inap, en el PROFAG. (Programa de Formación de Administradores Gubernamentales).

De las conversaciones previas de carácter informal y tentativo

realizadas en el mes de junio de 1988 se pasó a una etapa de mayor formalización, solicitando y manteniendo entrevistas con el Director de Contrataciones y Suministros del Tribunal de Cuentas de la Nación, Dr. Mario Retjman Farah, en las cuales se evaluaron las posibilidades de inserción Como pasantes, tomando en consideración las características del Tribunal de Cuentas de la Nación y la falta de antecedentes al respecto.

Es preciso puntualizar que una decisión de este tipo requiere acuerdo unánime de los cinco vocales que conducen la institución.

Se revisaron entonces en esas entrevistas cuales serían las demandas del organismo en relación con la formación académica, habilidades y perfiles profesionales de origen de las pasantes que provenían del área del Derecho y Ciencias Sociales.

Se solicitó en consecuencia la presentación de una carpeta que contuviese todos los programas de las materias cursadas y la documentación atinente a los requisitos académicos y procedimentales de la pasantía.

La misma fue puesta en consideración de los vocales quienes resolvieron aprobar la solicitud de admisión como pasantes, hecho inédito en la historia del Tribunal de Cuentas, resolución que además figura en las actas de organismo.

Ya se hizo referencia a la peculiar cultura del organismo, es interesante advertir que desde la presentación de los antecedentes efectuada en el mes de junio, y las entrevistas mantenidas con el referente Dr. Retjman Farah, hasta la resolución de admisión que finalmente se formalizó en una carta del Presidente del Tribunal de Cuentas (a esa fecha el Dr. González Dossil) a la dirección de la maestría, medió un lapso de seis meses.

Se podría describir este proceso de vicisitudes en el establecimiento de un vínculo institucional como manifestación corriente de la modalidad de gestión del organismo, como se corroboró posteriormente en el transcurso de las tareas de pasantía.

Finalmente en el mes de enero se designó un supervisor institucional de la pasantía, Contador Horacio Landreau.

Conforme a la reglamentación vigente en el Tribunal de Cuentas, que dispone la rotación anual del vocal que ejerce la presidencia, en el mes de enero de 1989 ocupa dicho cargo el Dr. Osvaldo Devoto.

Aún estaba pendiente la definición de la demanda del organismo alrededor de la cual se articularía el trabajo de Pasantía.

El mismo surgió a partir de las primeras entrevistas mantenidas con el supervisor por cuanto se planteó la alternativa de un proyecto referido al área jurídica, tema ajeno a su formación profesional, o un proyecto de diseño de una unidad de capacitación para el Tribunal de Cuentas.

Con este tema, el supervisor estaba indirectamente vinculado a través de su experiencia como docente en los centros de capacitación, de DINEA (Dirección Nacional de Educación del adulto) y en el organismo, al intervenir en la selección y reclutamiento de becarios a través de un sistema de concurso y oposición de antecedentes dirigido a estudiantes que cursan el quinto año de la Facultad de Ciencias Económicas.

Teniendo en cuenta que el perfil de egreso de la maestría y las ofertas en las asignaturas optativas, se refieren al área de investigación y docencia, se decidió que este último fuera el eje de la pasantía.

Finaliza así la primera etapa de negociación y establecimiento del vínculo institucional.

II ELECCION DEL TUTOR

En un primer momento, al considerar que el tema a elegir estaría vinculado con el área jurídica, era pertinente la designación del Dr. Enrique Groisman, con quien se mantuvo una reunión preliminar logrando un primer acuerdo.

Sin embargo, al definirse el tema del trabajo de pasantía, fue preciso orientar la elección hacia una especialista, que por su formación y trayectoria, pudiera conducir adecuadamente este proceso, solitud que se formuló a la Licenciada Cristina Seró de Bottinelli, con quien se sostuvo una reunión, en la que se establecieron los lineamientos básicos del proyecto de pasantía bajo su dirección.

Se consideró oportuno establecer un contacto personal entre el supervisor institucional y la tutora académica, formalizándose una reunión entre ambos y los pasantes.

Durante la misma se esbozaron los objetivos generales del Trabajo, teniendo en cuenta los conocimientos que sobre el Tribunal de Cuentas, sus necesidades y requerimientos, tiene el Contador Landréau. A su vez la tutora académica aportó su pericia como ex Directora General de Capacitación del Inap, y sus conocimientos acerca del tema. A través de la conversación, los interrogantes de la tutora estuvieron orientados a determinar cuáles eran las demandas de capacitación específicas del Tribunal de Cuentas y que resultado se esperaba obtener a corto plazo en relación con el diseño del proyecto.

Se le asignó preponderancia a la realización de un trabajo que tuviera en cuenta la realidad de la organización, la rotación de lugares de trabajo y las materias que será preciso incluir en el diseño curricular.

III CRITERIOS Y ETAPAS EN LA ELABORACION DEL PROYECTO

El enfoque del proyecto se pensó a través de una planificación por etapas que tuviera en cuenta secuencias acotadas.

- a) Elaboración de un preproyecto tomando en cuenta el diagnóstico brindado por el supervisor institucional y las entrevistas preliminares que se mantuvieron con los vocales. Se vió claramente la necesidad de establecer mecanismos que propiciaran la fluidez en los circuitos de comunicación dentro del organismo y sus delegaciones.
- b) En base a los problemas identificados en esta primera etapa, se consideró indispensable diseñar modelos de encuestas que sirvieran a un relevamiento directo de los recursos humanos y de sus necesidades de capacitación teniendo en cuenta:
 - 1) Antigüedad de revista en el Tribunal.
 - 2) Tipo de tareas desempeñadas.
 - 3) Categorías
 - 4) Ambito de prestación de las funciones.
 - 5) Habilidades requeridas según los puestos de trabajo.
 - 6) Nivel educativo.
- c) Presentación del preproyecto para su discusión y aprobación de los vocales.

Se mantuvieron sesiones de trabajo dedicadas a la discusión y análisis de los elementos disponibles, los tiempos a cubrir y los problemas identificados y restricciones inherentes al proyecto que se pretendía elaborar.

Durante estas reuniones, en las que intervinieron tanto aspectos organizativos como técnicos, surgieron:

La elaboración del pre-proyecto y los criterios de diseño de los modelos de encuesta, de modo de lograr un instrumento apto tanto desde el punto de vista de la metodología como para el aprovechamiento directo de los pasantes.

Esto significó seleccionar las variables relevantes, de cuyo cruzamiento se obtendrían los datos imprescindibles para formular un análisis comparativo tanto cuantitativo como cualitativo. Es preciso advertir que una encuesta en la cual se cercenaran elementos fundamentales derivaría en una pérdida de información, en la imposibilidad de realizar comparaciones válidas y asimismo en desaprovechamiento de este instrumento de medición de tendencias apto para particularizar los requerimientos de capacitación específica.

De ahí la importancia fundamental de realizar un diseño tomando a la encuesta como instrumento capaz de cumplimentar los objetivos específicos del proyecto de pasantía.

Este proceso de discusión entre los integrantes del grupo, llegó a una etapa de definiciones y de toma de decisiones de la que resultó la elaboración del pre-proyecto y de las secuencias de planificación y diseño de modelo de encuesta (ver diseño en anexo pag.)

El pre-proyecto fue aprobado por los vocales por cuanto cubría sus expectativas.

Se desdobló la encuesta, reelaborándose la misma de acuerdo con categorías y funciones de los agentes a entrevistar, para que la población comprendida en la encuesta tuviera en cuenta distintos niveles profesionales y jerárquicos.

Posteriormente se requirió de la institución la información indispensable para:

- 1) Conocer la dotación total de agentes que revistan en el Tribunal de Cuentas.
- 2) Lugar de desempeño.
- 3) Nivel educativo.
- 4) Categoría.

Esta información estaba contenida en un listado donde constaban categorías, bolsas de trabajo y nivel educativo, sin desagregar, lo que requirió una tarea de discriminación de los datos aportados a fin seleccionar los porcentajes requeridos para que la muestra a cubrir fuera significativa.

Se determinó el número total de encuestas a realizar, de acuerdo con categorías, profesiones, áreas, es decir la estratificación de la población de la encuesta.

En este capitulo se consideró necesario pasar revista a los distintos enfoques con que se abordó tanto el diseño como la implementación de políticas Públicas respecto de los Recursos Humanos.

A) Distintos enfoques en relación al tema

Una de las características comunes a todas estas políticas sería, desde nuestro punto de vista, la ausencia de una concepción globalizadora. Cada gestión gubernamental, generalmente, adoptó e implementó un particular enfoque entre los que pueden mencionarse:

1) enfoque economicista de la variable personal.

En este caso, la política de Recursos Humanos resulta sólo un factor de ajuste de la política económica tendiente a lograr una reducción del deficit fiscal a través de una reducción del número de agentes o del nivel real de remuneraciones sin tomar en cuenta las políticas estatales concomitantes hacia el interior de las organizaciones.

2) enfoque tecnocrático racionalista:

Orientado hacia la eficiencia y la incorporación de tecnologías de gestión, cuyo soporte principal es la informática, visualizada como mecanismo para resolver los problemas del sector público, generando en su manifestación extrema una suerte de consumismo tecnológico y manteniendo invariantes las disonancias estructurales.

3) enfoque normativista

Proveniente de la teoría clásica de la organización, cuyo mito reside en la enumeración taxativa de los procedimientos cuya implementación cambiará las pautas de la cultura organizacional.

Despues de esta breve enumeración, se podría formular el siguiente interrogante:

¿Cuál fue la modalidad de integración de la dotación de Recursos Humanos del Sector Público?

Habitualmente la selección, reclutamiento e ingreso constituyeron mecanismos difusamente normativizados por la Constitución Nacional, el Regimen Juridico Básico de la Función Pública (ley 22.140), su decreto reglamentario y las particularidades, superposiciones y contradicciones que plantean las normativas específicas de los distintos regímenes escalafonarios en vigor. Frente a esta trama abierta y laxa, se contrapone un sistema no formalizado sesgado por el clientelismo político y el nepotismo, con escasa inclusión de la apertura hacia situaciones de acceso igualitario, basado en la idoneidad como único regimen de admisión e instrumentado a través del concurso de oposición y antecedentes.

En el mismo sentido, la carrera administrativa, como sistema de promoción y recompensa, por la eficiencia y eficacia de la tarea desempeñada por el agente, obran declarativamente como un derecho, pero en la práctica, las barreras impuestas por las pautas escalafonarias y la cultura organizacional bloquean el sistema y acentúan la incertidumbre ofreciendo escaso incentivo para la creatividad, la toma de decisiones y la asunción de responsabilidades.

En consecuencia se podría afirmar que estos enfoques constituyen Políticas Públicas de Recursos Humanos, tomando el termino dentro del significado de la police.

Desde el punto de vista del investigador estas políticas visualizaron a los Recursos Humanos, como insumo, entre otros que utiliza la organización para funcionar y significando básicamente reclutamiento, registro, control y liquidación de remuneraciones.

b) Propuestas para la elaboración de un proyecto de Políticas de Recursos Humanos en el Sector Público

La reforma del Estado, desde el nivel político implica el establecimiento de criterios a partir de los cuales se decidirán que áreas serán prioritarias y cuáles desactivadas, lo cual supondrá un redimensionamiento y una reasignación de recursos humanos hacia las áreas promovidas.

Estos recursos humanos seguramente serán retenidos y/o incorporados

a la gestión administrativa en base a las habilidades adquiridas y a su capacidad de adaptación al perfil exigido, a su posibilidad de integración al trabajo en equipo y la eficacia y eficiencia en la realización de las tareas asignadas.

Si se pasa revista a las distintas modalidades de producción de los Recursos Humanos que integran la dotación de agentes estatales podemos distinguir las siguientes tecnologías:

- a) manuales: tienen que ver con el proceso de formación del expediente (pases, armado, producción - interlocutorio).
- b) técnicas: requieren conocimientos específicos y habilidades distintas, significan para el agente una toma de posición, influyen en el proceso de formación de la voluntad administrativa.
- c) producción: aquí el producto - proyecto - programa - plan, se relacionan con el contexto, en el sentido de estar sujetos a un cierto mecanismo de mercado que se expresaría en la siguiente relación. Dada una demanda social, el Estado responde con una oferta de prestación.

Posiblemente la pregunta que surge es cómo serán reasignados los agentes y cómo serán reconvertidos aquellos que provengan de áreas desactivadas o redundantes?

Tomando como punto de partida las restricciones existentes en la realidad, podríamos expresarlas así: "Estas son las restricciones, Cuáles son las posibilidades?"

Objetivos

=====

a) Definición del perfil del Servidor Público

Entendemos la Ad. Pública como el instrumento del Estado para el diseño y la implementación de Políticas tendientes a la consecución del Interés General y al Servicio Civil, como el conjunto de los Empleados Públicos cuya función prioritaria es la de brindar Servicio Público. De este modo los funcionarios agentes del Estado se constituyen en Servidores Públicos.

El perfil del Servidor Público implica necesariamente una

transformación de los contenidos, métodos y fines con los que ha venido trabajando el agente y por consiguiente, supone un proceso de reconversión en cuanto sus habilidades, capacidades de trabajo y condiciones laborales. Se deberá tener en cuenta que cada agente tiene una capacitación especial determinada por la especificidad de la misión que cumple y caracterizada por un importante bagaje de conocimientos empíricos.

b) Eficiencia

Se vincula con los resultados en la gestión superando la actual compartimentación de las acciones. En este sentido los mecanismos de reconversión tendrán que ver con la articulación del proceso de comunicación, coordinación y cooperación, explicitando los criterios respecto de la toma de decisiones y asignando a los agentes responsabilidad en las mismas, estableciendo paralelamente mecanismos institucionales de "premios y castigos".

Este objetivo se enlaza con la jerarquización del Funcionario Público y también con la institución de una carrera administrativa.

c) Polifuncionalidad y flexibilización de la jornada de trabajo

Respecto de las funciones asignadas a los agentes, este proceso de reconversión se dirigirá a capacitarlos en las tecnologías de gestión requeridas con relación a las áreas promovidas tomando en cuenta la experiencia administrativa en el ejercicio de su función y las que sean necesarias para las funciones previstas en la reestructuración del Servicio Público.

En cuanto a la flexibilización horaria de la jornada de trabajo y dada la restricción económica del Sector Público que imposibilitaría recuperar los niveles de los salarios, este objetivo tiende a dinamizar las horas de trabajo reales y necesarias en el organismo y permitir ampliar sus horizontes laborales, legitimando un proceso que se verifica en la actualización y flexibilización consecuente de la normativa vigente.

El fracaso en la obtención de resultados de los enfoques anteriormente descritos, se originó posiblemente en la persecución de objetivos ajenos a una concepción integradora de la que significa una Política Pública de Recursos Humanos. Implementar una política significa definir claramente los objetivos específicos que se persiguen para posteriormente diseñar las estrategias y cursos de acción que permitirán alcanzarlos. Uno de los ejes sobre los cuales podría desarrollarse la gestión es la capacitación, apoyada por un trabajo de continua interacción personal, diseñado en base a una correspondencia con los perfiles requeridos y las tecnologías de gestión.

Este curso de acción implica, asimismo, un cambio en las pautas de la cultura administrativa vigente y requiere adhesión al proyecto.

La participación de los interesados, tanto en su construcción como en la operatoria, logrará la adhesión preparándolos para su reasignación en cuanto a sus funciones y la reconversión de sus perfiles y habilidades.

La capacitación en el Sector Público se constituye en una tecnología de fácil acceso, que no requiere mayores inversiones y que permite introducir con fluidez las innovaciones que demanda la gestión administrativa.

A partir de un informe preliminar realizado por Inap-Capacitación, se expresa en 1987, que en la Administración Pública, ya sea central o descentralizada, no se llevó a cabo un relevamiento integral, de necesidades de capacitación.

Tampoco, según el mismo informe, se evalúa el contenido de los cursos implementados ni el aprendizaje de los participantes

Aparentemente las necesidades de capacitación de los agentes se complementarían mediante de distintos convenios, ya sea gremiales o a través de instituciones educativas tal el caso de DINEA (la Dirección Nacional de Educación del Adulto). El informe aludido es de carácter interno, de ahí que debería completarse con información más desagregada evitando generalizaciones que podrían relativizar sus conclusiones.

La capacitación opera sobre la cultura administrativa, sobre las tecnologías de trabajo, implica un proceso de transformación en las modalidades y condiciones a mediano plazo, por lo tanto no puede diseñarse sin la colaboración activa de los protagonistas.

Algunos de los problemas identificados tienen que ver con la redundancia en los procesos de gestión, duplicación de funciones, el distanciamiento de la línea respecto de las funciones políticas (administración paralela).

Esto opera directamente sobre la motivación y la modalidad operativa, se pierden de vista los objetivos y el sentido de la tarea y también los de la institución a la que se pertenece. Estos procesos acentúan la incertidumbre, la incomunicación y la falta de coordinación, potenciando los conflictos.

Si se puede conceptualizar el aparato administrativo como un mecanismo racional orientado a la satisfacción de fines y necesidades sociales, definido mediante sistemas democráticos de gobierno y de vida, será posible instituir Políticas Públicas de Recursos Humanos que aseguren la optimización de dichos recursos y la rapidez en la gestión, la articulación en el proceso interburocrático de toma de decisiones y la mejor utilización de la información asegurando estabilidad, continuidad y servicio. De ese modo, a nuestro entender, se acrecentará el índice de satisfacción laboral y consecuentemente la idoneidad, creatividad y eficiencia que constituyen algunos de los requerimientos del perfil del Servidor Público en la Reforma del Estado.

No es posible, según nuestro criterio, elaborar un proyecto de capacitación de Recursos Humanos sin tener en cuenta los antecedentes y las políticas implementadas con respecto al tema en la organización elegida.

Este capítulo enfoca desde el punto de vista de su composición la dotación de Recursos Humanos que constituyen el Tribunal de Cuentas, distinguiendo los mismos por niveles educativos y ubicación jerárquica.

El primer interrogante que surge al abordar este análisis se relaciona con la estructura de Recursos Humanos que integra actualmente la planta permanente del organismo.

Remitiendonos al organigrama que se adjunta en anexo, página, la estructura formal se halla desagregada a partir de la distinción entre niveles de gestión, conducción, sustantivos y de apoyo.

En el nivel de conducción, el ápice estratégico está conformado por un cuerpo colegiado inamovible que toma sus decisiones por acuerdo plenario.

Se deslindan cinco grandes áreas jurisdiccionales dependiendo de cada vocal, de las cuales a su vez, derivan distintos sectores de acuerdo con las diferentes funciones de control asignadas.

Una particularidad a destacar es la existencia de dos secretarías denominadas de Sala I y Sala II que reportan directamente a los vocales, asisten a las reuniones de acuerdo y, en la práctica, constituyen una instancia de referencia y priorización hacia el órgano decisorio, de todas las cuestiones, demandas y problemas que se plantean en la organización.

Las misiones y funciones de cada área se hallan descritas taxativamente en el Reglamento Interno respectivo.

Actualmente, la configuración de recursos humanos en el Sector Público ha sido analizado y procesado a partir de una metodología desarrollada por la Secretaría de la Función Pública, con los equipos dirigidos por el Licenciado Jorge Hintze, que se condensan en un documento denominado Proyecto de Diagnóstico Institucional (P.D.I.) que contiene datos consolidados de los organismos que conforman la Administración.

Central y algunas de las Empresas Públicas.

En el mismo se puede acceder a una información actualizada al año 1988, de la estructura formal y los datos que se verifican en la realidad, es decir la estructura real.

Este documento, tan útil e imprescindible para agilizar la tarea de diagnóstico, análisis y evaluación de los Recursos Humanos de la organización, no se ha tenido en cuenta en el Tribunal de Cuentas, es decir que no se ha relevado información sobre la estructura formal y real de los puestos, desconociéndose si existe discrepancia entre la previsión normativa del Reglamento y su expresión actualizada, que es la nómina del personal, con la realidad.

Es decir, si existen superposiciones de puestos, puestos no cubiertos, etc. El Tribunal además, ejerce funciones de control a través de Delegaciones con sede en cada organismo de la administración Central y esta dispersión supone mayor complejidad en la relación con la estructura formal-real y cierta incertidumbre de los puestos de revista debido a la rotación de agentes prevista orgánicamente por el Reglamento.

¿Cómo se encuentra sistematizada la información que concierne al personal?

Se dispone de una nómina general donde constan categorizadas según códigos, ámbitos de revista (áreas, edificio central, delegaciones) categorías y nivel educativo.

El número total de agentes es de 916 personas que se distribuyen de la siguiente manera:

Profesionales	210	
No Profesionales	624	con estudios secund. completos
		82 sin estudios secund. completos

La cantidad de profesionales que conforman el plantel de Recursos Humanos, permitiría caracterizar a esta estructura como una Burocracia

Profesional en la conceptualización utilizada por Henry Mitzberg en su obra "Estructura de las Organizaciones".

Si analizamos las modalidades de reclutamiento, podemos distinguir dos etapas orientadas por criterios claramente diferenciados.

La primera de ellas, desde la creación del organismo hasta los comienzos de esta década donde el personal incorporado respondía a un nivel educativo acorde a las funciones a cubrir.

Tan es así, que el personal incorporado en dicho período abarcaba distintos niveles educativos, por ejemplo maestros, bachilleres, perito mercantiles y también profesionales, con un marcado énfasis en la incorporación de abogados y contadores en términos equivalentes.

En la etapa actual, por el contrario, existe una política explícita por los vocales que constituyen la autoridad máxima del Tribunal que dispone priorizar la incorporación de profesionales en Ciencias Económicas y/o estudiantes de Ciencias Económicas y para puestos de menor responsabilidad de peritos mercantiles, tomando como base en el concurso de oposición y antecedentes previos a la incorporación, la selección de aquellas personas que obtuvieron altas calificaciones en el transcurso de sus estudios.

Una alternativa innovadora es el sistema de selección de becarios que cumplen funciones durante seis meses en el Tribunal, con la posibilidad de su incorporación a la planta permanente.

Este criterio de selección constituiría una Política de Recursos Humanos tendiente a secuenciar la carrera de los agentes profesionales en Ciencias Económicas o en vías de serlo, acotando la incertidumbre para ese sector del personal.

Sin embargo, esta opción significa un bloqueo al progreso en la carrera administrativa de profesionales provenientes de otras áreas.

Es preciso puntualizar además, que para acceder a una vocalía es requisito ineludible poseer el título de Contador Público Nacional de acuerdo con el Reglamento.

¿Que ocurre con los agentes no profesionales y el desarrollo de su carrera administrativa en el organismo?

Se han impuesto distintas condiciones de acceso a puestos de dirección, que impiden el ascenso del personal administrativo con trayectoria en el organismo y, en este concepto, significamos capacidad, experiencia en el desempeño y antigüedad, ya que el hecho de no tener un título profesional universitario constituye una barrera infranqueable para los mismos.

La racionalidad elegida para configurar la política de reclutamiento, selección y progreso en la carrera administrativa posee un sesgo excluyente para aquellos que no provienen del área de las Ciencias Económicas y/o que no han accedido a un nivel educativo terciario.

La inexistencia de una política integradora de los distintos aspectos que hacen al área de Recursos Humanos podría ejemplificarse a través del cambio de denominación que tuvo la Dirección actualmente "De Personal" y antes designada como de Recursos Humanos y a la ausencia y/o discontinuidad de una política de capacitación del Personal.

Teniendo en cuenta la complejidad de la realidad administrativa y la importancia que a través de los años ha adquirido la función de control, es conveniente analizar los programas, que en materia de capacitación han seguido las entidades fiscalizadoras en el mundo y si es posible, evaluar sus resultados para extraer conclusiones útiles a los fines de este trabajo.

Es prioritario señalar que, a nuestro criterio, la eficiencia de las acciones de capacitación no sólo se definen en función del contenido de sus diseños curriculares sino en el rendimiento obtenido por los participantes en la situación de aprendizaje y la transferencia de sus conocimientos en la función laboral.

De ahí la dificultad de evaluar programas implementados, algunos hace muy poco tiempo; pero igualmente consideramos esencial el análisis global de objetivos y metodologías empleadas.

Es un denominador común en todos los países de América, que las funciones de control y fiscalización no se limitan a verificar la correcta y oportuna percepción de los ingresos y su adecuada y honesta inversión, sino que se propone determinar si las operaciones financieras se conducen adecuadamente.

Las finanzas públicas, en todos los países desarrollados son objeto de especial atención, no sólo de parte de los poderes del Estado como administrador de los mismos, sino muy especialmente por parte del pueblo que es el que genera sus recursos o caudales.

Experiencia en América Latina (fuentes en anexo/s)

Tanto en Perú como en Guatemala, Ecuador, Bolivia y Chile, entre otros países, se ha considerado que no es suficiente capacitación la participación de personal en cursos nacionales o internacionales.

Es indispensable propiciar el adiestramiento en forma conjunta con servidores públicos en tareas y relaciones afines con las funcio-

nes y atribuciones de la "Contraloría de Cuentas".

Se ha previsto asimismo realizar trabajos supervisados de campo para que en forma práctica y objetiva los cursantes adquieran la capacitación y destreza necesaria así como las experiencias valiosas que les permitan resolver cualquier situación que se les presente.

GUATEMALA:

En 1976 se crea un centro docente especial para capacitar a aquellos que deseen ingresar a la Contraloría y para tecnificar en mayor grado al personal que en ella "labora", con el objetivo de lograr un control y fiscalización más eficiente e integral y con el fin último de formar funcionarios de carrera en esta función.

Se entiende que la acción y la actividad de administrar desde la planificación, coordinación, dirección y control ya no es suficiente, ya que se exige al funcionario o servidor público un estudio, análisis y opinión de sus propias tareas para poder evaluar los resultados de las mismas con el objetivo de corregir errores y procurar mayor productividad.

ECUADOR:

Se crea en el año 1978 la Escuela de Capacitación de la Contraloría General de la Nación, que prevee la realización de investigaciones periódicas que permiten detectar los reales requerimientos de capacitación en el Sector Público. Asimismo se prioriza el efectuar análisis de efectividad de los cursos, calidad del personal docente, y del material docente, y del material didáctico, metodología de estudio y evaluación.

Es necesario además, según la Escuela, mantener comunicación continua con quienes hayan aprobado los cursos y seminarios dictados por la Contraloría General de la Nación, haciéndoles llegar la documentación y publicaciones actualizadas.

Los objetivos que se plantea la Escuela podemos resumirlos de la siguiente manera:

- 1) De Investigación y Desarrollo: que incluye el diseño de un Plan Quinquenal de Capacitación, evaluación y ajuste anual del plan y tecni-

ficación de las materias.

- 2) De Perfeccionamiento Docente: que busca la conformación de un cuadro de Personal docente potencial altamente calificado.
- 3) De ejecución de Capacitación: que procura la realización de eventos de capacitación básica.
- 4) De perfeccionamiento Profesional: complementa al anterior con la realización de eventos de desarrollo profesional.

Actividades:

Con respecto al Plan Quinquenal, en el se identificarán áreas prioritarias para la capacitación básica y el desarrollo profesional, mediante el estudio detallado que incluya encuestas, entrevistas y otros medios que permitan detectar las áreas que requieran la ejecución de programas de capacitación y desarrollo profesional.

El ajuste del plan está orientado a la revisión permanente de programas de capacitación que conduzcan a la reducción paulatina de los aspectos teóricos para completarlos con trabajos prácticos y de laboratorios relacionados con los problemas de la Administración Pública.

Con relación al plantel docente, se preve el dictado de cursos al personal profesional más destacado, cursos de preparación docente, rotación de profesores e instructores.

Se complementará esta labor con la realización de una investigación tendiente a identificar las necesidades de desarrollo profesional en la Contraloría y en el Sector Público, con el fin de formar personal con capacidad decisoria en las áreas financiera y de control.

Se pretende que las funciones financieras y de control sean conducidas por personal calificado y capacitado y que se fortalezca la estabilidad del mismo.

BOLIVIA:

De acuerdo con la información disponible en el Tribunal de Cuentas de la Nación, en septiembre de 1971, durante el Congreso de Montreal del INTOSAI (organismo internacional que nuclea a los organismos

de control. Bolivia expuso el llamado "Programa de Refortalecimiento de la Función Fiscal que exigía la secuencia de una serie de etapas.

- 1) Formación e implantación de nuevos sistemas de capacitación
- 2) Formación de personal
- 3) Selección rigurosa de alumnos
- 4) Programa de becas.

Los alumnos reciben durante el curso del Programa una suma mensual suficiente para su sustento. Todos tienen la obligación contractual de reponer el costo que se haya estipulado en caso de dejar el curso voluntariamente o no aprobarlo. Luego de la aprobación del curso, los graduados tienen el deber contractual de permanecer en el servicio de la Contraloría General por un mínimo de tres años.

Los cursos se dictan a tiempo completo por un período de 6 meses. El programa ocupa seis horas diarias, cinco días por semana. Los cursos se organizan alrededor de cuatro materias principales:

Contabilidad Comercial

Contabilidad Gubernamental

Auditoría General

Auditoría Gubernamental

PERU:

El caso peruano merece un párrafo especial por la importancia y antecedentes que presenta. En la revista "Perú Control", aparece reiteradamente enfatizado el tema de la capacitación y su importancia. También se afirma que en el ámbito regional, la creación en 1965 del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF), cubre las necesidades de creación de institutos con funciones de investigación especializada, ya que actúa como centro de capacitación, información, coordinación y asesoría, tratando de encarar el logro de la uniformidad de la doctrina de Control Latinoamericana.

En el año 1974 se implementan en Perú los primeros cursos de Metodología Pedagógica con diferentes contenidos.

- 1) El aprendizaje y la enseñanza
- 2) Procedimientos de Instrucción

- 3) Preparación y Plan de Instrucción
- 4) Metodología Pedagógica
- 5) Ayudas de Instrucción
- 6) Comprobación del Aprendizaje
- 7) Trabajos en pequeños grupos.

Dentro del accionar propio de la Contraloría constituye un renglón prioritario la capacitación integral del personal que cumple funciones dentro del campo del control, que abarca la actualización permanente en dicha materia.

En 1978 se crea la Escuela de Control Gubernamental. Sus acciones están orientadas a satisfacer las necesidades de capacitación del personal de la Contraloría como medio inmediato de contribuir al desarrollo del país.

El objetivo de la Escuela es lograr la reestructuración y actualización de la capacitación del personal de control a fin de dotarlo de una perspectiva científica y una metodología de investigación en materia de contrataciones orientada a la implementación teórico-técnica en el área gestión y resultados.

Lineamientos

- 1) Capacitar al personal de control en el conocimiento y uso de las modernas técnicas de administración para el mejor cumplimiento de su función de control y evaluación y de asesoramiento para el logro de cambios estructurales.
- 2) Incluir en los planes de capacitación la participación activa de los órganos conformantes del sistema.
- 3) Establecer convenios de cooperación técnica con organismos especializados en materia de capacitación.
- 4) Propiciar e incentivar el intercambio de experiencias en Control Gubernamental con países integrantes de Organismos Internacionales especializados en la materia.

La labor docente de la escuela está a cargo de un equipo técnico profesional de las distintas áreas de la Institución, contándose ade-

más con la colaboración de técnicos de otras entidades para el desarrollo de cursos especializados.

Actividades de capacitación

Cursos de Auditoría Gubernamental

Control Interno

Auditoría Administrativa

Ajustes de Estados Financieros por Pérdida de poder Adquisitivo de la Moneda

Calificación Profesional Extraordinaria

Reforma de la Administración Pública

En el año 1988 se realizó en Perú un Seminario Internacional donde el tema principal fue el de la Gestión de Recursos Humanos en las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Se concluye que cada Entidad Fiscalizadora deberá considerar la necesidad de la existencia de un departamento propio de Recursos Humanos que coordine todos los aspectos relacionados con el personal, incluso la capacitación.

La misión de las Entidades Fiscalizadoras Superiores es mejorar los standards de la Administración Financiera y enfatizar la obligación pública de rendir cuentas de acuerdo con las responsabilidades establecidas por la ley.

Para cumplir estas metas las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben, se reitera, mantener niveles altos de la Auditoría Pública promoviendo la capacidad profesional del personal y el uso eficiente de los Recursos Humanos.

Diagnóstico de la situación actual en A. Latina

- 1) Bajo nivel de adiestramiento en diferentes niveles del Personal de las Ent. Fisc. Superiores
- 2) Falta de Sectores y Programas de Capacitación.

Situación Deseada

- 1) Determinación de necesidades de capacitación y priorización de estas necesidades mediante la existencia de un área especializada.
- 2) Las necesidades de capacitación deberán revisarse constantemente y evaluarse los resultados de las acciones emprendidas
- 3) Lograr la óptima capacitación de los funcionarios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, particularmente la relacionada con las auditorías

Vías de Acción

Cursos - Conferencias - Simposios - Entrenamiento en el trabajo - Colaboración con las Universidades y Colegios Profesionales - Colaboración externa.

Para auditores: Capacitación en Técnicas de Auditoría (Financiera - De Legalidad - Operacional)

Para Supervisores: Capacitación en : ejecución de Auditoría
Administración de R. Humanos
Habilidades de Comercialización
Técnicas de Docencia
Informática

Para Ejecutivos: Capacitación en Administración de Auditoría - Informática.

Se entienden como cuestiones a priorizar las siguientes auditorías de Desempeño.

Uso de microcomputadoras
Muestreo de Auditoría
Técnicas de Entrevistas
Elaboración de Informes
Administración de Personal
Habilidades de Capacitación

Adiestramiento Formal

Colaboración entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Acercamiento a los Colegios Profesionales

Apoyo de Organizaciones internacionales Públicas .

Elaboración de Políticas que conduzcan a producir un efecto multiplicador de la capacitación que recibe el personal de las EFS, mediante la diseminación de los conocimientos y experiencias adquiridas entre sus compañeros.

Evaluación y seguimiento de los resultados de capacitación.

Utilización del Sistema de Capacitación para capacitadores porque hace posible que las EFS puedan integrar sus propios instrumentos de capacitación y multiplicar el efecto de la misma.

Este Diagnóstico sobre el estado actual del tema capacitación en América Latina coincide, en términos generales, con el Informe presentado al Congreso de los Estados Unidos en el año 1979 donde se insiste en que las principales dependencias gubernamentales tienen escasa comprensión del aporte que prácticas sólidas de gerencia financiera y de auditoría pueden hacer al Desarrollo Nacional.

Se recomienda que antes que un gobierno emprenda el mejoramiento cualitativo de sus programas de capacitación debería hacer un inventario de los recursos humanos existentes, identificar a los actuales programas de capacitación y determinar las necesidades futuras.

Según el informe, el proceso íntegro de la formulación del plan nacional de capacitación tendría que estar a cargo de la Contraloría General debido a sus contactos con todas las esferas gubernamentales

y su interés por este tipo de capacitación.

Se concluye diciendo que la capacitación es una empresa a largo plazo y es más duradera que medidas de cura instantánea, pero debe marchar a la par de la predisposición de gobiernos nacionales para introducir las requeridas reformas en las prácticas administrativas y de gestión financiera orientadas al objetivo de que los recursos lleguen de manera eficiente hacia quienes han sido destinados y que tales recursos no se derrochen ni se pierdan.

Francia:

Como complemento de esta visión que hace a nuestro tema, es interesante analizar cómo se organiza el Tribunal de Cuentas en Francia y de que manera se capacita su personal.

En Francia el Tribunal de Cuentas tiene independencia administrativa y jurisdiccional.

En cuanto a su personal, la Escuela Nacional de la Administración (ENA) ejerce el monopolio para la selección y concurso de los candidatos. Al terminar sus estudios los alumnos son clasificados según su mérito, se escogen los primeros veinte calificados, para prestar servicios en los principales Cuerpos del Estado. Los mejores promedios son destinados al Tribunal de Cuentas de la Nación.

En la actualidad resulta estatutariamente imposible ser reclutado como auditor para el Tribunal de Cuentas sin haber sido alumno de E.N.A.

Descripción de la Formación brindada al Personal en Francia

1) Formación en los propios servicios.

Durante un período de dieciocho meses se coloca al principiante bajo la tutela de un mentor.

2) En el curso de la carrera se ofrecen posibilidades de superación.

a los miembros del organismo ya que se pueden inscribir en cursos de iniciación, coloquios, sesiones, simposios, etc.

Formación Deseable: en conocimientos jurídicos (sobre todo en materia de legislación y Hacienda Pública), formación económica, iniciación en las técnicas modernas de informática y en los medios de tratamiento automático de datos.

Conocimientos de la Fiscalización de la Planificación y Análisis de Costo y Rendimiento.

Aplicación de técnicas de "management" empleadas en el sector privado.

Innovaciones: 1) en el plano interno: rotación entre los grandes sectores de actividad del Personal.

2) en el plano externo: realización de tareas distintas a las de la entidad y que permitan asegurar una mejor fiscalización de las ad. y organizaciones públicas.

Inglaterra:

Otro caso diferente es la oferta de capacitación en Inglaterra.

Allí se ingresa a los Organismos de Control por medio de oposiciones abiertas, con el grado básico de ayudante de Interventor.

Después de su ingreso, los ayudantes de interventores deben seguir un curso profesional de tres años diseñado para impartir instrucción en el sistema de Hacienda Nacional, Control Parlamentario, Contabilidad Gubernamental y Comercial, Derecho Mercantil y Principios y Prácticos de la Fiscalización y Auditoría General.

Tipos de Formación

- 1) curso educativo externo
- 2) curso de formación interno
- 3) capacitación práctica en el empleo

El curso externo se desarrolla en un Colegio en Londres. Incluye Contabilidad, Intervención Contable, Proceso Automático de Datos, Contabilidad de Costos y Derecho.

El Interno incluye un curso elemental en los primeros seis meses de capacitación y otro avanzado durante el tercer año.

La mayoría del personal acude a cursos especiales sobre apreciación de calculadoras proporcionado por el Departamento del Servicio Civil.

Belgica:

En este país el Tribunal de Cuentas organiza directamente las pruebas de selección del personal.

Para el período de prueba no se organiza ningún curso. La formación técnica la brindan los funcionarios más antiguos que se encargan de guiar a sus nuevas colegas y de revisar sus trabajos. Se pone a disposición de todos los agentes una abundante bibliografía.

Además se confeccionan ficheros documentales en el que se reproducen las decisiones tomadas por el Tribunal; se adjunta también la jurisprudencia de otros Tribunales y Juzgados.

Además de los ficheros, toda decisión importante se pone en conocimiento de los servicios por medio del Boletín de Documentación.

Se han organizado programas de perfeccionamiento para el personal desde el año 1970 que se van reelaborando de acuerdo con las nuevas necesidades técnicas y/o tecnológicas.

CONCLUSIONES

A través del análisis de los sistemas y criterios utilizados en distintos países se puede concluir que la promoción del perfeccionamiento del personal mediante acciones educativas oportunas y coherentes, proyectadas a la elevación de la eficiencia requiere factores estructurales y de organización.

A tal efecto algunas de las recomendaciones vertidas en oportunidad del último congreso realizado en Filipinas, por el INTOSAI son las siguientes:

- 1) Se debería introducir un sistema de información que identifique las necesidades de capacitación del equipo de auditores gubernamentales tomando en cuenta las habilidades requeridas para desempeñar sus funciones adecuadamente.

- 2) Como complemento, es preciso detallar los recursos necesarios y los disponibles.
 - 3) Para capacitar niveles superiores o para áreas especializadas se requirirán cuerpos profesionales o unidades especializadas de capacitación.
 - 4) La unidad de capacitación debe ser asignada a gente con experiencia en capacitación y enseñanza.
 - 5) Es preciso posibilitar evaluaciones continuas de programas de capacitación con criterios adecuados que permitan modificar programas o dejar de lado capacitaciones innecesarias.
 - 6) La efectividad de los programas de capacitación deberán ser estudiados para su evolución, usando tecnicas adecuadas para cada etapa. Esta evaluación es conveniente que se realice con servicios independientes de expertos.
- En definitiva, en este ámbito como en tantos otros, la obtención de niveles superiores de eficiencia en la Administración Pública y la transformación buscada constituyen metas ineludiblemente vinculadas con la capacitación del agente público.

INSTITUCIONES INTERNACIONALES
DE ENTIDADES FISCALIZADORAS

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF). Antecedentes legales - Objetivos - Actividades.

La administración financiera gubernamental se ha convertido en un problema de creciente importancia internacional en los últimos años. La crisis de la deuda externa es solamente una manifestación de los problemas que pueden ser causados por una administración financiera deficiente y sistemas de información inadecuados. Estos problemas son comunes a los países industrializados y a los países en vías de desarrollo, pero son mucho más críticos en estos últimos.

Se hace cada vez más claro que la escasez de personal calificado y la falta de normas y prácticas de contabilidad y auditoría adecuados en los países receptores de ayuda externa ha reducido el impacto de dicha ayuda. Se requiere obviamente un esfuerzo coordinado y sostenido para mejorar esta situación.

Con el propósito de superar estos problemas y mejorar la administración financiera en el Sector Público, los estudios realizados reconocen que los países en vías de desarrollo deben tomar, entre otros, las medidas siguientes:

- Desarrollar prácticas más efectivas de contabilidad y auditoría para lograr una información financiera integrada y oportuna para que pueda utilizarse eficazmente en el proceso de toma de decisiones.
- Desarrollar una política eficaz de gestión y administración de recursos humanos para reclutar y retener personal calificado.
- Formular programas de capacitación comprensivos y modernos, tanto a nivel regional como al nivel nacional.

En muchos países en vías de desarrollo, la información financiera no está integrada, es presentada con demora apreciable y los sistemas de contabilidad no poseen los datos financieros necesarios para una preparación adecuada de los presupuestos.

El personal profesional calificado muchas veces no está inclinado a trabajar en el Sector Público por razones de bajas remuneraciones y falta de políticas adecuadas sobre reclutamiento, promociones y programas de capacitación y una coordinación adecuada de estos programas/

ANTECEDENTES LEGALES

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF) tiene su origen en el Primer Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras celebrado en la Habana, Cuba en el año 1953. Su Carta constitutiva se firmó el 9 de abril de 1965 y luego fue modificada el 1 de agosto de 1986.

Objetivo y Actividades.

El ILACIF es un organismo internacional, autónomo independiente, de carácter docente, académico, de investigación y asistencia técnica en el campo de control y fiscalización del manejo de los fondos públicos. Cuenta en la actualidad con 21 miembros (Entidades Fiscalizadoras Superiores EFS) de América Latina y dos EFS colaboradoras, las de España y Portugal.

Las actividades principales del ILACIF son las siguientes:

- Promover y realizar estudios sistemáticos de investigación en materia de control y fiscalización del manejo de los recursos públicos y difundir los resultados entre sus miembros.
- Orientar, organizar y realizar cursos de adiestramiento, especialización y post-grado, así como seminarios y eventos especiales, en particular para el personal de sus miembros que cumplan tareas técnicas de control y fiscalización.
- Promover la prestación de servicios de asesoría y asistencia técnica a sus miembros en materia de control y fiscalización del manejo de fondos públicos.
- Difundir trabajos realizados en cada país sobre organización y control financiero y administrativo entre los países miembros.
- Promover y editar publicaciones relativas al control y fiscalización del manejo de fondos públicos.
- Fomentar el intercambio de experiencias técnicas entre sus miembros.

- Fundar y acrecentar un centro de documentación sobre bibliografía relativa al control y fiscalización de los recursos públicos y disciplinas afines.
- Mantener contacto con instituciones y organizaciones de otras regiones del mundo en materia de interés para la institución.

Organización y Administración

Los órganos del ILACIF son los siguientes:

La Asamblea General, que es el órgano supremo de la Institución.

El Consejo Directivo, integrado por el Presidente y cuatro miembros activos.

La Presidencia.

El Secretario General.

La sede del Ilacif es rotativa, en la ciudad que determine la Asamblea General y por un período de seis años. En la actualidad la sede está radicada en la ciudad de Lima, Perú, hasta la elección de una nueva sede en 1990. El personal técnico, administrativo y de apoyo, además del Presidente y Secretaría consiste en cinco Directores y una Secretaria.

INTOSAI (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores).

Es una organización que reúne a unas 160 entidades fiscalizadoras en el mundo, las cuales se encuentran agrupadas en seis organizaciones regionales y subregionales en Asia, Africa, America Latina y Pacífico del Sur.

Su sede actual está en Viena, Austria.

Las entidades miembros de Intosai tienen una estabilidad apreciable en su dirección, ya que los ejecutivos principales (contralores, subcontralores o miembros de Tribunales de Cuentas) son designados o elegidos por un período de tiempo relativamente extenso.

Por lo tanto, los programas de INTOSAI ofrecen continuidad y estabilidad y no están sujetos a cambios esporádicos o de magnitud

apreciable en sus miembros.

IDI (Iniciativa para el Desarrollo Intosai).

La IDI fue creada por acuerdo del XII congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores en 1986. La IDI fue registrada como una sociedad sin fines de lucro en Ottawa, Canadá, el 16 de julio de 1986.

Objetivos y Actividades.

Sus objetivos son promover las actividades de los organismos miembros de INTOSAI en el progreso de las prácticas de contabilidad y auditoría, especialmente en los países de desarrollo a través del intercambio de información y capacitación; mediante:

- La recolección y disseminación de normas de auditoría y de principios, metodos y tecnicas de contabilidad.
- Desarrollo y mantenimiento de una base internacional de datos sobre programas de capacitación y desarrollo, e información afín.
- Recopilar análisis de necesidades de capacitación y desarrollo.
- Recopilar y disseminar metodologías para determinar las necesidades de capacitación y desarrollo y evaluar programas sobre dichas materias.
- Desarrollar y/o organizar programas de capacitación para auditores y agentes de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Organización y Administración

Los cuerpos directivos de IDI son los siguientes:

La Asamblea General de sus miembros.

El Consejo Directivo, compuesto por no menos de cuatro Directores ni más de diez elegidos por la Asamblea General.

La sede de la IDI está localizada en la ciudad de Ottawa, Canadá en espacio provisto, sin costo alguno, por la Auditoría General del Canadá.

Cuenta con personal altamente capacitado para organizar y coordinar sus labores de capacitación e intercambio de información entre sus

miembros.

Dispone de equipo de computación, en donde se mantiene una base de datos sobre material de capacitación y otros datos relevantes a sus fines que está disponible para todos los miembros de INTOSAI.

Estrategia básica de la IDI para sus programas de capacitación

La meta de la IDI es promover una mejor contabilidad y auditoría en el Sector Público. Para el logro de esta meta, se recurre principalmente al intercambio de información y a la capacitación.

La IDI ha desarrollado un enfoque para el diseño desarrollo y ejecución de sus programas. Este enfoque es el resultado de consultas exhaustivas con los miembros de la INTOSAI, especialmente con aquellos que tienen experiencia en esquemas de cooperación internacional en capacitación y con los patrocinadores.

MODUS OPERANDI

El modus operandi de los programas de la IDI es el siguiente: El programa de intercambio de información está orientado principalmente a facilitar el aprovechamiento de la tecnología y metodología existente entre los miembros de la INTOSAI, con especial énfasis en las necesidades de los países en desarrollo. La IDI está, por supuesto, consciente de la importancia de una buena contabilidad y administración. Sin embargo enfoca sus programas de capacitación mayormente hacia materias prácticas relacionadas con el trabajo de auditoría. Se considera que la contabilidad y la administración se imparten mejor como parte de programas académicos de larga duración en cada Entidad Fiscalizadora.

Enfoque de la Capacitación

La IDI adopta un enfoque de la capacitación a largo plazo y de arriba hacia abajo, para alcanzar sus objetivos de capacitación, con el fin de cerciorarse de contar con los siguientes elementos de éxito.

- Conciencia, responsabilidad y compromiso de parte de los titulares

de las instituciones de auditoría implicadas.

- Existencia de infraestructura apropiada en cada institución participante.
- Participación de los niveles adecuados.
- Utilización de Metodología de capacitación moderna, interactiva y práctica en todos los talleres y seminarios.

Al contar con estos elementos, se espera que el personal de auditoría capacitado en los talleres y seminarios este en condiciones de acceder a otros nuevos conocimientos y habilidades, y se espera estimular su utilización al regresar a sus respectivas instituciones.

Programa de Capacitación

El programa de capacitación de la IDI se compone de tres partes: Seminario sobre Gestión de Recursos Humanos (GRH) para identificar problemas y soluciones posibles, desarrollar planes de capacitación, y obtener el apoyo de la alta dirección.

Talleres para Administradores de la Capacitación (TAC) para capacitar a los administradores de la capacitación y, a los capacitadores, y desarrollar una red regional de capacitación. Talleres Tecnicos de Auditoría (TTA) sobre temas identificados en el plan regional de capacitación, complementados con breves talleres de habilidades didácticas.

El TTA puede desarrollarse de dos manera:

- 1) Capacitación en auditoría básica a traves de los programas básicos de IDI, tales como Planeación y Supervisión de auditorías, Ejecución de una auditoría y destreza en la comunicación en una auditoría.
- 2) Capacitación en tópicos identificados específicamente a traves de encuestas de necesidades de capacitación, tales como auditoría de sistemas computarizados, Auditoría Operacional y microcomputadoras. Este es el enfoque seguido por las recomendaciones del ILACIF.

La IDI sostiene y mantiene una estrecha colaboración con los Secretariados Regionales. A esos efectos lleva a cabo consultas extensas sobre las necesidades de esos organismos regionales a traves de encuestas, visitas para levantamiento de datos, seminarios de recursos huma-

nos y otros temas, talleres de trabajo y visitas de seguimiento.

A los efectos de enfocar programas de intercambio de inf., la IDI publica el Directorio Internacional de Información acerca de Capacitación de Auditoría.

Este Directorio se publica en cinco idiomas y es para uso de los miembros del INTOSAI.

Contiene lo siguiente:

1) Descripción de algunos cursos dictados por ciertos EFS. Los cursos están agrupados en las categorías siguientes:

Contabilidad -	Gestión de Recursos Humanos
Auditoría -	Técnicas de Comunicación
Tecnologías	Técnicas de Auditoría
Estudio de Casos	

2) Modelos de Capacitación tales como:

Modelo para evaluación de necesidades de Capacitación.

Modelo de programa de Capacitación.

Modelo de evaluación de Capacitación.

Manual de Cursos estándares.

3) Metodologías

4) Lista de Instituciones Internacionales de Capacitación en Auditorías del Sector Público.

La IDI tiene intenciones de desarrollar cursos adicionales en asuntos de interés general para la membresía; tales como "Planificación y Supervisión de Auditorías" y "Técnicas de Ejecución de Auditorías".

La IDI publica regularmente un boletín, para distribuir entre sus miembros, así como una memoria anual que informa sobre las actividades desarrolladas y los programas futuros.

MODELO DE PROGRAMA DE CAPACITACION PARA AUDITORES

Como parte de la colaboración que las Entidades Fiscalizadoras Superiores otorgan a sus miembros con el reiterado objetivo de mejorar las tareas de capacitación encaradas en las mismas, se analizará bre-

vemente un modelo de programa de capacitación para auditores que ellas han elaborado.

El ATPM no tiene como fin delinear todas las necesidades en la formación de auditores sino que está encaminado a ser un marco para ayudar a la EFS a revisar sus propios programas de capacitación.

Los cursos del programa están divididos bajo las siguientes categorías.

- 1) Elementos básicos de Contabilidad y Administración.
- 2) Auditoría.
- 3) Administración de Recursos Humanos.
- 4) Técnicas de Comunicación.
- 5) Técnicas de Auditoría.
- 6) Tecnologías.
- 7) Metodo de Casos.
- 8) Selectivas.

Influye tambien un resumen general de los Niveles de Responsabilidad de la organización.

E DIRECTIVO

Alta
Administración
de Oficina

F ADMINISTRATIVO

Jefes de
equipo de Auditoría

Administradores
pta

S SUPERVISION

Jefes de Proyecto
de Auditoría

Supervisores de
pta

T TECNICO

Auditores
Asistentes
Aprendices

Personal de
apoyo tecnico
y/o profesional

Personal
de apoyo
adminis-
trativo.

NIVEL DE

Graduados de
universidad y/o
escuela tecnica

Graduados de
universidad y/o
escuela técnica

Educación
y/o aptitu-
des perti-
nentes

INGRESO

NOTA PTA: Personal de Apoyo Administratavo

Luego entonces desarrolla Cursos básicos de Auditoría por nivel de Res-

Modelo de Evaluación de Capacitación

Un elemento importante del ciclo de capacitación es la evaluación que se puede llevar a cabo en dos niveles distintos.

Al "Nivel de Programas" que comprende evaluación para establecer la efectividad del costo del programa de capacitación. Este tipo de evaluación ocurre periódicamente y con frecuencia es ejecutada por una persona o grupo independiente de la función de capacitación.

Al "Nivel de Actividad", la evaluación es un proceso de vigilancia permanente que se centra en una actividad específica.

- Intenta medir el grado en el cual las acciones que se llevan a cabo en cada etapa del ciclo de capacitación son adecuadas y apropiadas.

- Intenta establecer el efecto que tiene la capacitación en el aprendiz tanto durante el curso como en el puesto de trabajo.

- Generalmente hace parte de la función de capacitación y está dentro de ella.

Como se ha visto a través de la enumeración anterior organismos internacionales, regionales y bilaterales están dirigiendo esfuerzos y recursos para ayudar a los países en desarrollo, en sus sistemas de Administración de los fondos públicos.

Nuestro Tribunal de Cuentas, miembro participante de algunas de estas instituciones internacionales debería aprovechar las posibilidades que los programas de capacitación le brindan, sin olvidar que dichos programas requieren de políticas que colaboren en establecer un efecto multiplicador de la capacitación.

DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

Corso Básico de Auditoría por Nivel de Responsabilidad

Nivel de Responsab.	Auditoría (02)		Técnicas de auditoría (05)	Administración de Recursos Humanos (03)	Técnicas de comunicación (04)
	Administración	Ejecución			
E	Planeación de auditoría de oficina (02.3)			Técnicas de liderazgo (03.1)	Técnicas de negociación (04.4)
M	Auditoría de entidades (02.4)	Casos de auditoría integrada (02.9)	Análisis y evaluación de riesgos (05.4)	Técnicas de administración (03.2)	Técnicas de exposición (04.3)
	Admin. de auditoría de tratamiento electrónico de datos (02.6)	Auditoría de efectividad (02.15)			
S	Admin. de proyectos de auditoría (02.5)	Ejecución de auditoría de desempeño (02.10)	Revisión analítica (05.2)	Supervisión de auditoría (03.3)	Técnicas de capacitación y/o preparación (04.5)
		Auditoría de eficiencia (02.16)			Técnicas de entrevistas en auditoría (04.2)
F		Introducción a la auditoría integrada (02.8)	Muestreo de auditoría (05.1)	Admin. de tiempo/trabajo (03.4)	Técnicas de redacción en auditoría (04.1)

		Auditoría de trata- miento electróni- co de da- tos (02.17)			
		Auditoría de regular- idad (02.2)			
		Documenta- ción de auditoría (02.7)			
		Bases de auditoría (02.1)			

Hasta aquí se ha pasado revista a la capacitación, desde el punto de vista institucional, cómo se implementó y se gestionó en el ámbito del Sector Público, tanto en nuestro país como en distintas experiencias internacionales.

Correspondería también profundizar el análisis sobre los sujetos participantes y su particular problemática.

El aprendizaje de adultos es un proceso y una experiencia, un ida y vuelta.

El punto de partida del proceso es tomar contacto con las características distintivas de los adultos, de aquí, el capacitador pasa a configurar los enfoques y técnicas de enseñanza.

Teniendo en cuenta que los adultos no aprenden del mismo modo que los niños, debemos preguntarnos cómo aprenden. La psicopedagogía ha acuñado el término "andragogía" para particularizar la formación de los adultos en un intento de fundamentar científicamente los métodos generales de educación y aclarar las modalidades de adaptación de dichos métodos a las particularidades del status del adulto.

Los conocimientos adquiridos por los adultos previamente inducen al capacitador a indagar que saben, cómo lo saben, dónde lo incorporaron.

Podría decirse que el criterio metodológico tiene componentes valorativos y contextuales referidos a cómo se ven los adultos que aprenden y a las circunstancias ambientales psicológicas y psicosociales.

Así podemos señalar que los adultos son individuos con capacidad para tomar sus propias decisiones, les gusta utilizar en situaciones de aprendizaje sus habilidades e informaciones y cotejan permanentemente la información que reciben, con su propia experiencia.

Su objetivo es pragmático, lo que estudian debe poder utilizarse. Esta utilidad material los incentiva más que a los jóvenes por cuanto son más impacientes en la persecución del objetivo, especialmente en el caso de un aprendizaje que tenga que ver con el servicio, función o tarea que desempeña.

Si enfocamos esta característica desde el punto de vista de la motivación, un indicador de su importancia estaría dada por su índice de participación y/o deserción de la actividad.

Desde el punto de vista grupal, los adultos constituyen grupos más heterogéneos que los grupos de jóvenes y tienen que compartir su tiempo entre sus obligaciones y el estudio.

Aquí aparece el capacitador como articulador entre contenidos a incorporar y las necesidades del adulto. El capacitador tiene una función de enlace, disipa incertidumbres, explicita los objetivos, esclarece el proceso enseñanza-aprendizaje para que todos participen en interacción. Establece una continua remisión a la información previa que manejan los adultos. De ahí la ida y vuelta y la necesaria puesta en común con el participante.

El capacitador establece metas, metodologías, presenta los temas, establece criterios de ensayo y de entrenamiento, teniendo en cuenta que el adulto necesita más tiempo para realizar una tarea.

La remisión continua a la experiencia de los adultos y a sus habilidades adquiridas lo llevará a seleccionar aquellas tareas en las que los participantes utilizan conocimientos vinculados de alguna manera con la temática que se abordará. De esta forma el capacitador selecciona, interpreta los niveles de información y/o conocimientos previos de los participantes y las habilidades intelectuales del grupo.

Estas etapas de selección e interpretación constituyen el punto de partida común para introducir al grupo de adultos en la etapa de nivelación. Si el grupo es heterogéneo respecto de su composición etaria, conocimientos previos e inquietudes, el capacitador de alguna manera tendrá que establecer una media de nivelación.

El éxito en el desarrollo de todas las secuencias del proceso: enseñanza-aprendizaje, se apoya fundamentalmente en el establecimiento de un vínculo con el grupo y con cada uno de sus integrantes basados en el respeto hacia las individualidades y la dedicación e interés hacia sus demandas.

La tarea del capacitador se dirige a ayudar al adulto, venciendo

su resistencia a aceptar nuevos métodos y sus temores, e inducirlo a adoptar las nuevas técnicas e información en la medida que son más válidas y útiles que las anteriormente adquiridas.

Los adultos se resisten al aprendizaje bajo condiciones que son incompatibles con la forma en que se ven (hacedores). En la presentación de los nuevos conocimientos, el capacitador necesita indagar sobre la familiarización con los mismos y su concurrencia previa a otros cursos.

Es posible que algunos adultos no hayan participado desde hace mucho tiempo en situaciones de aprendizaje. Surgen en ellos dudas sobre su habilidad para aprender y temores sobre el aprendizaje especialmente cuando integran un grupo donde hay otros más jóvenes y más capacitados.

Se producen situaciones de ambivalencia, por un lado se resisten a la autoridad del capacitador y paralelamente dependen de él en relación con la nueva información.

El capacitador necesita comprender estos sentimientos confusos y aceptar una amplia gama de conductas.

El adulto aprendiz puede estar preocupado por el status o por lo que esperan de él el capacitador, la organización a la que pertenece y sus jefes y superiores jerárquicos.

En este sentido, la evaluación puede ser evitada, resistida y rechazada por los adultos si existe incertidumbre sobre los resultados que alcanzará su desempeño.

La tarea del capacitador estará centrada en articular las relaciones de integración e inclusión del grupo, evitando realizar comparaciones entre el rendimiento de los participantes, porque marca sus diferencias y debilita la confianza en sí mismo y tiende a reducir su motivación.

Un temor relacionado con el aprendizaje es someterse a pruebas, frecuentemente se asocia al fracaso con el error, de ahí que sea necesario que el capacitador le haga comprender la función didáctica del error en el proceso de aprendizaje

Temores	Capacitador	comprende
Bloqueos	percibe	programa sesiones
Aprendizaje		permite avanzar a una instancia de superación

La especificidad del aprendizaje

en el marco de la organización

En párrafos anteriores se expresó que el aprendizaje debía ser tomado como un proceso continuo. Quienes integran una organización son adultos que traen experiencia y habilidades obtenidas a través de sus vivencias y del acceso a conocimientos adquiridos mediante el sistema educativo formal.

Teniendo en cuenta estos conceptos se podría afirmar que este proceso continuo referido al aprendizaje va desde lo formal (nivel educativo primario - secundario - terciario) a lo no formal (formación - capacitación en servicio).

Se abren aquí dos instancias respecto de la capacitación en servicio. La primera estaría referida al significado de la educación informal definida como la adquisición, a lo largo de toda la vida de conocimientos, actitudes y habilidades a través de las experiencias de la vida diaria y del contacto con el ambiente.

La educación no formal se refiere a toda actividad educacional sistemática y organizada que se desarrolla fuera del marco del sistema formal con el objeto de facilitar distintos tipos de aprendizajes a grupos predeterminados.

La organización está constituida por grupos humanos de carácter estable que, al interactuar generan un conjunto de reglas propias.

El objetivo de una organización es lograr eficiencia y eficacia, por lo tanto buscará optimizar las habilidades de sus integrantes. La organización realiza distintos diagnósticos que apuntan en una primera etapa a diseñar perfiles de reclutamiento de recursos humanos, incor-

porándolos a través de un proceso de selección.

Sin embargo, a partir de la puesta en servicio de la actividad prevista para el puesto, se advierte en un segundo diagnóstico cuáles serían las necesidades de capacitación específica para desarrollar las funciones que el puesto requiere.

En este sentido, la capacitación en servicio, se adecua a la imagen de proceso continuo, es una secuencia dinámica e interrelacionada tanto hacia adentro de la organización como hacia el contexto, lo que Ernesto Gore denomina "potencial educativo de la realidad".

Las implicancias de este potencial están referidas a:

- La posibilidad de transformar en contenido educativo la experiencia (know-how) recogida en las organizaciones.
- Los contextos organizativos y laborales posibilitan completar la formación personal y profesional de un individuo de modo más eficiente y a menores costos.

"Existe una relación entre conocimiento, aprendizaje y eficiencia por cuanto una organización que no puede usar el conocimiento tampoco podrá cumplir por mucho tiempo su función en un contexto turbulento como el nuestro.

Las organizaciones no sólo necesitan el conocimiento sobre cómo operar sino también cómo modificar sus operaciones, cómo cumplir ciertas tareas y que tareas deben ser cumplidas"

Entender las organizaciones, es entender las características personales de los individuos que las forman y la manera en que esos individuos se relacionan entre sí. Si, siguiendo a E. Gore, decimos que las organizaciones son escenarios de interacción social podemos afirmar que la legalidad organizativa se constituye a través de la historia de la organización y depende de la interacción con el contexto.

Lo relevante de las organizaciones no puede ser explicado por leyes generales sino por las necesidades reales tomadas por los actores que responden a las demandas reales del medio.

Duncan y Weiss intentan una descripción de que conocimientos cimentan la efectividad organizacional.

- 1) Conocimiento acerca de la relación entre acción y resultado.
- 2) Manejo de la tecnología (tecnico - administrativa de la organización).
- 3) Conocimiento del ambiente externo e interno.
- 4) Conocimiento sobre cómo producir cambios en la organización.
- 5) Identificar que condiciones han cambiado y cómo afectarán las relaciones con el medio.
- 6) Identificar que cambios en el ambiente requerirán cambios en la organización.
- 7) Lograr que diferentes actividades en diferentes áreas estén coordinadas.
- 8) El conocimiento para ser útil debe ser comunicable (comprensible para otros miembros de la organización); consensual (válido en forma generalizadora); integrado (inter relacionado con otros conocimientos existentes).

El conocimiento adquirido por la organización no puede visualizarse como algo dentro de ella sino como un producto de su actividad; es el "learning by doing" que resulta de la actuación de la organización e implica por lo tanto una modificación de la misma.

Conocimiento (know-how) y aprendizaje (learning by doing) son así instancias inseparables del proceso y constituyen una cualidad de la relación estructural entre los elementos.

Capacitación de Adultos en las Organizaciones Públicas

Se podría partir de la hipótesis de que no existe en el Sector Público un modelo o sistema uniforme de capacitación de adultos en servicio, no obstante el aparato estatal debería cumplir un rol destacado para adecuar su capacidad de respuesta a las necesidades que le van planteando tanto la Administración Central como las Empresas del Estado.

Entre las restricciones que enfrenta, las circunstancias económicas actuales limita los recursos financieros disponibles y por ende

las posibilidades de encarar planes de largo aliento.

Se debería entonces recurrir al desarrollo de las potencialidades de las personas que se desempeñan en el Sector Público, con el objeto de canalizar y lograr una mayor eficiencia en las acciones de capacitación que se dirigen al personal que revista en el sector.

Si bien se creó un Sistema Público de Capacitación integrado por distintos organismos tales como Presidencia de la Nación, Indec, Secretaría de Planificación, Ministerio de Defensa, Economía, de Educación, de Interior, de Relaciones Exteriores y Culto, de Salud y Acción Social, Conea, entre otros, no ha existido, en general, una política centralizada y planificada que gestionara, administrara y evaluara las necesidades específicas de capacitación, los resultados de la capacitación impartida y su incidencia en la prestación de los servicios hacia la sociedad. Sería conveniente que la definición de los objetivos, planes y programas de capac. para el Sector Público se diseñaran centralizadamente en Inap Capacitación y que la implementación, gestión y evaluación de los planes y programas se realizaran en cada organismo, retornando la información para la evaluación posterior, al organismo planificador para la eventual reformulación de los contenidos.

Se podría decir que cada organización desarrolló modelos propios de capacitación de sus agentes, en base a necesidades puntuales. Un ejemplo lo constituye la incorporación de la informática y la capacitación de los agentes que debían utilizarla.

Esta decisión en general no se fundamentó en un diagnóstico previo sino en la política seguida por los funcionarios responsables del área.

Desde este punto de vista, y como luego se detalla en el capítulo respectivo, el Tribunal de Cuentas no escapó a la situación descrita en lo que se refiere a acciones de capacitación de los agentes que lo integran.

NECESIDADES DE CAPACITACION

Una fase crítica para realizar el diagnóstico de necesidades previo al diseño de la unidad de Capacitación lo constituye el proceso de relevamiento de dichas necesidades, de ahí que en este capítulo se describa el alcance de este proceso, recursos y técnicas a utilizar / las diferentes modalidades de evaluación de resultados.

¿Que se entiende por diagnóstico de necesidades de capacitación?

Es el proceso mediante el cual a partir del análisis de diversos indicadores y requerimientos de la organización, se establecen conclusiones respecto de la existencia e incidencias de desfasajes entre el nivel de preparación actual y el deseado (actual o futuro del personal); que constituyen el punto de partida para la formulación de objetivos de capacitación.

La exigencia de un diagnóstico de necesidades de capacitación no abarca sólo la obtención de cierta información para el dictado de cursos sino también, y fundamentalmente, la preparación de decisiones institucionales para el desarrollo del recurso humano del proceso de puesta en marcha de las grandes operaciones funcionales requeridas para mejorar el desempeño efectivo del personal.

Todo diagnóstico sistemático de necesidades de capacitación debe actuar sobre todos los factores de Recursos Humanos, tarea que requiere contemplar dos niveles"

- 1) Un nivel táctico: en el que se aplican procedimientos formales orientados a la obtención de información.
- 2) Un nivel estratégico: en el que se aplican procedimientos o técnicas orientadas a la obtención de decisiones y apoyo por parte de los niveles decisorios comprometidos. El resultado del proceso de diagnóstico en el plano táctico es la determinación de requerimientos de formación.

El resultado en el plano estratégico es un contrato o compromiso

operativo que precisará:

Objetivo del Diagnóstico

Responsables

Destinatarios

Alcance

Plazos

Condiciones Institucionales

Recursos Afectados

El proceso de diagnóstico de necesidades de capacitación se diferencia de un proceso formal de investigación en cuanto no sólo persigue metas congoscitivas (determinación de necesidades) sino también metas proactivas, centradas en establecer las condiciones en las cuales una posible demanda va a ser atendida por la organización.

Es un proceso de preparación de decisiones organizacionales que permite efectivizar las mismas generando las condiciones dentro de la organización que hagan a este objetivo.

Fases del Diagnóstico en el Plan Estratégico

El origen de una acción de diagnóstico, generalmente surge de un requerimiento que puede ser formulado por la misma organización o provenir de una instancia externa a la misma.

Entre los pasos siguientes al requerimiento se pueden señalar:

- 1) Definición de motivos (POR QUE). La tarea central en esta etapa es clasificar algunos datos esenciales que pueden estar detrás del primer argumento.
 - a) Política del personal a seguir.
 - b) Expectativas hacia los puestos a capacitar.
- 2) Definición de propósitos u objetivos (PARA QUE) del requerimiento.

Los puntos básicos a considerar son:

- a) rol de la capacitación en la organización que implica definir PARA QUE fin inmediato se piensa cubrir una posible carencia de

capacitación.

b) Expectativas hacia el diagnóstico que implica fundamentalmente establecer que beneficios se esperan del DNC (diagnóstico de necesidades de capacitación) y en terminos de lo que puede aportar a la capacitación en sí, y lo que puede aportar a la administración del personal existente.

Tambien se trata de determinar si la capacitación es ubicada como:

El dictado de cursos

Un requisito de carácter general y vinculado con la visión humanista de la gestión.

Un requisito de la estructura de puestos

Una función relacionada con el resto del sistema de Recursos Humanos.

3) Definición de Alcances y Amplitud del Diagnóstico.

Esta etapa es sumamente delicada ya que la confiabilidad del diagnóstico y el éxito de las acciones de capacitación dependen en gran medida de que la base empírica objetiva y los contactos inter personales sean lo suficientemente sólidos y dimensionados a la magnitud de la tarea a encarar.

4) Definición de las condiciones de acceso a la información.

Una vez acordado el dimensionamiento del proyecto a encarar es fundamental establecer con claridad las condiciones de acceso a la información y los informantes que tendrá el equipo responsable del D.N.C.

Será importante definir:

- a) niveles jerárquicos que deberán ser consultados
- b) áreas que serán explotadas
- c) mecanismos de enlace y contacto inicial.
- d) Tipo de datos secundarios que serán necesarios

5) Definición de los integrantes del equipo de Diagnóstico

Esta definición tendría que darse en cuanto a los participantes en el plano estratégico (conducción institucional) y en el plano táctico (responsables de la ejecución y desarrollo técnico del proceso)

6) Definición de plazos generales y parciales

Los plazos podrán ser asignados:

- a) al proyecto global
- b) a las etapas claves: Diagnóstico
Planeamiento
Ejecución
Control

7) Discriminación de Competencias y Responsabilidades

Otra de las tareas centrales del D.N.C. estratégico consiste en la delimitación de las funciones y responsabilidades a encarar durante el DNC.

8) Definición de canales y procedimientos de comunicación

Sería conveniente establecer un nudo central de comunicaciones para coordinar el proceso de emisión, manteniendo canales intermedarios que permitan un acceso directo en aquellos aspectos que lo requieran.

Cumpliendo con lo aquí enumerado, se estará en condiciones de abordar las actividades de plano táctico. Sin embargo, conviene aclarar que el logro de estas fases, no implica un receso del nivel estratégico, ya que se requieren comunicaciones periódicas tanto en el plano formal como en el informal.

Una vez definidas las fases correspondientes al plano estratégico y a partir de las metas impuestas por este para el DNC, se suceden las siguientes:

- 1) Identificación de la información necesaria: dados los objetivos iniciales del D.N.C., corresponde preguntarse que se necesita

saber para formular el plan de Capacitación.

La información puede ser clasificada en cuatro grandes tipos.

a) Información para definir la necesidad:

Es aquella información que tiene como propósito definir y precisar - el perfil deseado: en terminos de los requerimientos de conocimientos, habilidades y actitudes - el perfil actual: en identicos terminos que lo hagan comparables para determinar la discrepancia.

Esta tarea está estrechamente relacionada con la definición de puestos y el estudio del trabajo cuyos datos son de valor capital.

b) Información para identificar o definir la solución:

Esta información concierne a los metodos de formación que pueden ser empleados para cubrir la necesidad.

c) Información sobre los destinatarios: ya que suele ser importante conocer y/o definir quienes deben o van a ser capacitados, conviene precisar datos tales como los relativos a la Estructura de Recursos Humanos.

d) Información para orientar la Planificación.

Además de los elementos ya mencionados en la detención de las necesidades es preciso contar con la atención de aquella información que permita orientar la planificación, tal como:

Destinatarios (quienes)	Cantidad	Nombre
	Identificación	Puesto
		Ubicación
Tiempos (cuándo)	Cantidad de tiempo disponible	
	Frecuencia	
	Horarios Posibles	
Lugares (dónde)	Lugares alternativos	
	Distancia	
Recursos Disponibles (con que)	Presupuestos	Costos
		Recursos
		Institucionales
	Personal	Apoyo
		Auxiliar de enseñanza.

2) Diseñar procedimientos y técnicas de detección.

Una vez identificada la información a reunir tendría que considerarse cómo acceder a la misma.

a) Metodos informales: Entre los metodos informales podemos destacar.

- Comentarios Informales de la línea de Supervisión.

Permite detectar fallas y áreas críticas.

Son especialmente importantes para detectar actitudes dentro de la organización.

- Observación informal del trabajo.

Permite detectar dificultades de diversos tipos en el desempeño del personal.

- Documentos organizacionales

Tales como informes de diversos niveles sobre los problemas o evaluación de personal.

- Opinión de clientes o público, que mediante quejas o señalamientos reiterados identifica dificultades.

- Opinión de expertos técnicos.

Pone de relieve las fallas en el empleo de determinadas tecnologías administrativas.

- Reuniones de grupos directivos donde se plantean con frecuencia problemas que afectan al desempeño del personal en la organización.

Los metodos informales tienen como propósito:

1) Conectar efectivamente al personal de capacitación con los diferentes niveles de las organizaciones permitiendole aprender su cultura organizacional.

2) Detectar áreas a explorar con metodos sistemáticos.

3) Identificar factores de resistencia vinculados con la viabilidad.

4) Establecer el grado de conciencia del problema que existe en la organización.

Tienen como ventajas:

- el acceso a información estrategica

- menor grado de resistencia

- actuar como "inductores" del proceso de capacitación.
- disminución de la resistencia al mismo.

Tienen como riesgos:

- Carecen de confiabilidad porque sus apreciaciones no son corroboradas por otros medios.
- No son programables, con la consiguiente dispersión de tiempo y esfuerzo.
- Condicionan la opinión del personal de capacitación.

b) Metodos Formales: son aquellos que de diversos modos determinan la conducta del investigador y/o investigado o informante.

- Observación de desempeño simulado: Llamada habitualmente "pruebas de competencia". Consiste básicamente en someter al personal a la ejecución simulada de una tarea vinculada con su puesto o el que debería ocupar.

Tienen como ventajas:

- Permite una observación múltiple y objetiva del desempeño.
- Permite encontrar habilidades potenciales que muchas veces no han sido aprovechadas en el trabajo.

Tienen como desventajas:

- Consume mucho tiempo y es sumamente costoso aplicado a grupos numerosos.
- No es apropiada para apreciación de capacidades no observables.

Entrevista: se basa en la interacción entre dos o más personas a través del diálogo.

Las modalidades son: no estructurada: entrevistador y entrevistado dialogan libremente sobre un tema general. Estructurada: en ella entrevistador se ciñe a un cuestionario ya estructurado y el entrevistado debe adecuar su respuesta a los estímulos que este le propone. Semi-estructurada o focalizada: el entrevistador y el entrevistado dialogan sobre una serie de temas planteados por el entrevistador quien además tiene un registro pautado de aquellos aspectos del comportamiento del

entrevistado que interesa cubrir.

Ventajas:

- Permite un mejor control de las preguntas y chequear las respuestas.
- Permite el surgimiento de datos inesperados.
- Permite registrar comportamientos no-verbales.

Desventajas:

- Alto consumo de tiempo.
- Requiere especialización.
- El entrevistado suele sentirse estudiado y es condicionado su comportamiento por el entrevistador.

Test Escrito: Consiste en una serie de preguntas o problemas que deben ser respondidos o resueltos por el personal.

Se dividen en:

- Test de Desarrollo: no limitan la respuesta del sujeto.
- Test Objetivos: codifican y estandarizan la respuesta.

Ventajas:

- Permiten una visión objetiva y verificable.
- Los datos son sencillos de procesar.
- Permite detectar deficiencias en temas específicos.
- Permite una fácil administración a grupos numerosos.

Desventajas:

- Limita la observación de aspectos no verbales del comportamiento real.
- Restringe los datos a los cubiertos por el examen.
- Privilegia la expresión verbal.
- Favorece a los que están más acostumbrados a las actividades académicas.

Panel Técnico de Diagnóstico

Un grupo de especialistas se reúne periódicamente para evaluar el desempeño del personal en relación con un área específica de conocimiento y habilidades técnicas.

Ventajas:

- Las necesidades de capacitación pueden ser objeto de un diagnóstico fino y discriminatorio.
- Provee simultáneamente información sobre las necesidades y sus posibles soluciones.

Desventajas:

- No siempre el especialista conoce la realidad de la organización.
- A menudo es difícil establecer consenso en el grupo.
- Se identifican necesidades generales antes que individuales.

Encuesta de Necesidades: Es la forma más difundida. Comprende una serie de preguntas referidas a diversos tópicos comprendidos en la información a detectar en el D.N.C.

Ventajas:

- Aplicable a bajo costo a gran número de casos.
- Requiere poco entrenamiento del encuestador.
- Requiere poco tiempo del encuestado.
- Permite identificar algunos requerimientos no previstos.

Desventajas:

- Está limitado a la esfera de opciones conocidas por el encuestado.
- La ambigüedad del lenguaje no técnico del encuestado puede conducir a confusiones o imprecisiones.
- No tiene posibilidad de reajuste o retroalimentación.

DIAGNOSTICO Y RECOMENDACIONES

A través del diagnóstico se trata de transformar una serie de elementos de información debidamente verificados en recomendaciones o conclusiones que permitan formular el Plan de Capacitación.

Las operaciones básicas del diagnóstico son:

1) Filtrado de Información.

La información inicial obtenida en fases anteriores debe ser depurada a través de un mecanismo de afinamiento y realimentación.

El primer filtro es el Diagnóstico Global que debe discriminar:

- Problemas relativos al desempeño del Personal.
- Problemas no atribuibles al desempeño del personal.

El segundo filtro es el Diagnóstico Diferencial; que establece la discriminación entre:

- Demanda de capacitación.
- Demanda dirigida a las otras funciones de Recursos Humanos.

Por ello es preciso definir las funciones deficitarias de Recursos Humanos que pueden afectar la eficacia de la capacitación.

Señalar, asimismo, mecanismos compensatorios alternativos que permitan un mejor aprovechamiento de la capacitación en el corto plazo hasta que se tomen medidas de fondo.

2) Factibilidad: que contrasta la demanda de capacitación con los recursos del sistema organizacional diferenciando:

- Demanda atendible con los recursos actuales.
- Demanda no atendible con los recursos actuales.

En este rubro entran acciones de carácter estructural o de largo aliento que deben ser reconocidas como necesarios para la instancia que maneja los recursos institucionales.

3) Viabilidad: que tiene que ver con las condiciones que fija la organización para el desarrollo de las actividades y fundamentalmente con aquellas restricciones que surgen de las fuerzas internas de la organización informal.

Se consideran:

- resistencias y riesgos involucrados en la realización de las acciones de capacitación.
- Beneficios y/o apoyos institucionales a encarar con cada una de las demandas planteadas.
- Efectos que producirá optar por una de las demandas sobre las otras.

En definitiva no sólo es el resultado del conocimiento de la demanda sino de la naturaleza de la organización y sus condiciones estratégicas y tácticas.

4) Fijación de prioridades y decisiones: En esta última fase, con los elementos brindados por el diagnóstico, se establecen las prioridades de atención de los mismos expresados en terminos de:

Impactos sobre la organización.

Alcance de las necesidades.

Prioridades de Política organizacional.

Inmediatez en el tiempo.

Tipo de necesidad.

Grado de resistencia.

Grado de proximidad a temas centrales.

Cada criterio debe ser ponderado individualmente y relacionado con los otros a fin de establecer un orden de atención de la demanda que sirva a dar propósitos centrales.

a) lograr un mayor efecto multiplicador.

b) presentar las dificultades en orden creciente para permitir razonables probabilidades de éxito que aumenten la decisión de tomar los pasos posteriores. Resumiendo, lo que se trata de hacer, al seguir este proceso táctico-estratégico es, en última instancia, pensar la capacitación desde la organización y no a la inversa; tratando de enmarcar cada actividad formativa en las metas institucionales que dan sentido a la presencia y actividad del personal.

DIAGNOSTICO DE NECESIDADES DE CAPACI-

TACION EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS

En el capítulo anterior se presentaron, desde el punto de vista teórico, distintos elementos que configuran alternativas para desarrollar el proceso de relevamiento de necesidades de capacitación. Una vez cumplimentada la secuencia descripta que va desde el requerimiento formulado por la organización y que continúa definiendo el porque, los propósitos u objetivos del mismo, los alcances y amplitud del diagnóstico, las condiciones de acceso a la información, los integrantes del equipo del diagnóstico, los plazos previstos para las distintas etapas del proyecto, competencias y responsabilidades y canales y procedimientos de comunicación, fue necesario elegir, para abordar la fase operativa, los instrumentos tácticos idóneos que permitieran la obtención de la información necesaria. Entre los métodos formales disponibles se presentaban posibilidades múltiples por cuanto ninguno tomado en forma aislada satisfacía todos los requerimientos. Se decidió entonces combinar dos técnicas que se podrían complementar permitiendo el logro del objetivo planteado.

Dadas las características de la cultura organizacional ya conocida, al haber tomado contacto con la misma a través de las entrevistas preliminares mantenidas, y ante los impedimentos de origen precedimentales que se debieron superar incluso para obtener simples autorizaciones, el estructurar el relevamiento de la información a través de una encuesta (instrumento base) permitiría captar mejor las respuestas de los principales destinatarios de este proyecto.

Para complementar la encuesta se decidió encararla a través de entrevistas personales no estructuradas (focalizado) que, consecuentemente exigió una dedicación extensa en cuanto a tiempo.

Aspectos significativos de la tarea de relevamiento encarado.

Abordar una tarea en relación con un grupo heterogeneo que desa-

rolla su trabajo en ámbitos diferenciados, con instancias compartimentadas en cuanto a los circuitos de comunicación y concepción global de sus funciones, supone el establecimiento de un vínculo que supere las resistencias y los temores que necesariamente constituirán bloques y barreras condicionantes de la información.

Por lo tanto, además de percibir los distintos perfiles de los integrantes del grupo seleccionado para la encuesta, desde el rol de entrevistados se buscó el establecimiento de una relación que implicara respeto, dedicación personal, comprensión y confianza, es decir establecer canales de integración y de inclusión.

El logro de la tarea permitiría cumplir con el objetivo reduciendo la resistencia a participar activa y espontáneamente en la entrevista y responder la encuesta.

Cuáles fueron las condiciones iniciales?

Los entrevistados llegaban a la entrevista en un estado de incertidumbre y desinformación. La inexistencia de antecedentes de un trabajo similar en el organismo agudizaba las resistencias de los mismos y reforzaban una actitud de ambivalencia. Esta actitud hizo necesaria la comprensión de estos sentimientos confusos y la definición clara de los objetivos y el destino de la información requerida.

Desde el punto de vista institucional no hubo una presentación formalizada de los vocales al personal de los integrantes del proyecto, aunque se había enunciado esa posibilidad. Tampoco el supervisor del organismo difundió el proyecto del cual era también participante. Esta omisión es importante destacarla, por sus repercusiones en el proceso del establecimiento del vínculo institucional y/o personal; ya que:

- no hubo difusión de la necesaria información, es decir porque y para que se estaba realizando el proyecto de complemento institucional entre la maestría en Administración Pública y el Tribunal de Cuentas.
- dificultó la tarea a encarar por el grupo proyecto.

De modo tal que el contacto personal con los entrevistados fue una decisión acertada; que corroboró la información estratégica obtenida a través de las encuestas y de la ficha abierta adjunta a las mismas.

Quantificación de los datos relevados

Cantidad Total de Entrevistados y Encuestados 100

Se dividió la muestra en dos grandes grupos.

a) Edificio Central 50

b) Delegaciones 50

Desagregación

a) Edificio Central

a-1 Nivel Educativo

a-2 Categoría

a-3 Area de Desempeño

b) Delegaciones

b-1 Nivel Educativo

b-2 Categoría

b-3 Funciones desempeñadas.

Edificio Central

	TOTAL
Profesional Categoría II III	20
Sec. Sala I Sec. Sala II	2
Dirección General de Fisc. Presupuesto y Normativa	5
Dirección General de Coordinación Técnico Administrativa	4
Inspección General	3
Dirección General de Fiscalización de Contrataciones del Estado	3
Fiscalía General	2
Dirección General de Asuntos Jurídicos	1

TOTAL 20

No Profesionales Cat. III IV V VI VII VIII TOTAL 30

Dirección General de Fiscalización Presupuestaria y

Normativa 8

Dirección General de Coordinación Técnico Administrativa 4

Inspección General	4
Dirección General de Fiscalización y Contrataciones del E. S	5
Fiscalía General	2
Dirección General de Asuntos Jurídicos	7
TOTAL	30

Las categorías descriptas no se corresponden con el escalafón de la Planta Permanente del Personal Civil de la Nación porque responde a un escalafón propio del organismo que abarca desde los vocales (categoría I) hasta administrativos recién incorporados (categoría XI y X) estos últimos no fueron tenidos en cuenta para el muestreo.

DELEGACIONES

Profesionales	Categoría II y III	TOTAL	10
Se incluyen 6 contadores fiscales designados por el Fiscal General, del cual dependen jerárquicamente.			
Profesionales	Cat. IV V VI		10
No Profesionales	Cat. III		5
No Profesionales	Cat. IV V VI VII VIII.		25
TOTAL			50

Análisis de la Información Obtenida

Fuentes utilizadas:

- entrevistas personales
- encuesta
- ficha abierta descriptiva del grado de dificultad en la tarea asignada.

A partir de la estratificación de la población encuestada en profesionales y no profesionales, enfocaremos este análisis conforme a dicha desagregación.

- 1) Demandas de capacitación de Profesionales del Edificio Central. Categorías II y III

Temas: Auditoría Gubernamental. Sector Público

Estructura orgánico - funcional

Competencias - Jurisdicciones - Normativa General y Específica

Leyes y Reglamentaciones referidas a los Regímenes escalafonarios de la Administración Central y Descentralizada. Control

Interno -

Obras Públicas - Contrataciones (Derecho Nac. o Int.)

Regimen Jurídico Básico

Computación

Ingles

Informática burocrática

Control de Gestión

2) Demandas de capacitación de no profesionales del Edificio Central

Categorías III IV V VI VII VIII

En las categorías superiores (III y IV) la demanda se orienta a la necesidad de:

- Definición de objetivos en la realización de la tarea asignada.
- Correspondencia de los cursos de capacitación con la tarea asignada.
- Actualización de la normativa.
- Conocimientos de informática
- Estudio de Idiomas

En las categorías restantes la dificultad en la realización de las tareas es alta de ahí que la demanda se oriente a:

- Control Interno
- Libramientos
- Análisis de Rendición de Cuentas
- Sector Público - Estructura Orgánico Funcional
- Jurisdicciones - Competencias
- Informática
- Contrataciones
- Suministros
- Idiomas

3) Demandas de Capacitación de profesionales en delegaciones Cate-
gorías II y III.

Temas: Auditoría Gubernamental

Técnicas de Control

Obras Públicas

Informática - Idiomas

Conocimiento previo de la estructura y funcionamiento del organis-
mo a controlar.

4) Demandas de Capacitación de no profesionales en las delegaciones
Categorías IV y subsiguientes.

Temas: Contrataciones

Regímenes escalafonarios

Normativa

Auditoría interna y externa

Contabilidad Pública

Rendición de Cuentas

Arqueos - Sumarios - Obras Públicas

Balances - Controles presupuestarios

Control de Gestión

Control de Actividades comerciales de Tipo Contable

Informática

La dificultad de la tarea es alta al rotar los agentes del Edifi-
cio Central a Delegaciones o de una delegación a otra, por el descono-
cimiento de la estructura normativa y cultura del organismo a contro-
lar.

IMPLEMENTADAS EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS

Podríamos afirmar, luego de haber realizado un extenso y pormenorizado trabajo de relevamiento en el Tribunal de Cuentas, que esta organización, a través de su historia no fijó un modelo orgánico de formación de sus recursos humanos. Algunas de las conclusiones obtenidas luego de evaluar los datos relevados podrían resumirse así:

- El Tribunal de Cuentas, desde su creación visualizó la importancia de la capacitación pero, esta tarea fue encarada inorgánica y asistémicamente.

Esta observación se corrobora al no existir en el organismo:

- 1) una unidad en la estructura de la organización que se responsabilice por el diseño e implementación de las actividades de capacitación.
- 2) un registro de las actividades de capacitación implementadas, ni un seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos, tanto para la organización como para los agentes.

- Tampoco se constató la existencia de planificación previa de las acciones de capacitación sino que estas han respondido a ofertas coyunturales.

Las modalidades operativas respecto de las actividades de capacitación consistieron en responder a las falencias de gestión surgidas en un área.

Se diseñaba ad-hoc en curso impartido por algún funcionario sin hacer determinación jerárquica ni funcional de los asistentes.

Tampoco fue considerada la profesión o nivel educativo, por lo tanto no pudo alcanzarse plenamente una adecuada nivelación ni un aprovechamiento homogéneo de los conocimientos impartidos.

- Otro aspecto crítico se refiere a los capacitadores que impartieron los cursos.

Algunos de ellos fueron contratados en el INAP, o por ser profesionales relevantes en determinadas materias, sin embargo la cultura organizacional les era totalmente ajena y no conocían acabadamente la

especificidad de la tarea llevada a cabo por el organismo y sus delegaciones.

Otros docentes provenían del mismo Tribunal, pero esa función no la prestaban por propio pedido sino que su participación era forzada a través de una designación en base al puesto de revista, sin tener en cuenta sus posibles antecedentes, formación y vocación docente.

- Una acción de capacitación exitosa, en cuanto a sus resultados, ya sea desde el punto de vista de la participación y motivación de los agentes involucrados como de la idoneidad de los instructores, fue el curso de Auditoría Gubernamental impartido por el banco Mundial.

Hubo general consenso respecto de su calidad y eficiencia ya que respondió a una necesidad específica, cumplimentando los objetivos y expectativas, tanto de los asistentes como del organismo.

- El área de Informática, de reciente creación en el Tribunal de Cuentas, se destaca como un sector diferenciado, tanto en sus modalidades de gestión como en su relación con los otros sectores del organismo.

En cuanto al tema capacitación, la ha encarado con una metodología dinámica y adecuada a los requerimientos de operatividad que demanda la tecnología en cuestión.

Los cursos impartidos en esta área tuvieron en cuenta las funciones y categoría del personal y los requerimientos específicos de las áreas con el objetivo de desarrollar un programa global para el T. de C., desagregado respecto de los sectores y respecto de los participantes.

Las restricciones en el cumplimiento de los objetivos planteados se debieron fundamentalmente a restricciones de carácter económico (imposibilidad de completar la compra de equipamiento) y a desacuerdos en el ápice respecto de la política referida al área.

Desde el punto de vista institucional al hecho de que el Tribunal de Cuentas haya planteado como demanda de proyecto de pasantía, el diseño de una unidad de capacitación a cursantes de la maestría en Ad. Pública con orientación en Docencia e Investigación, significó el reconocimiento por un lado, de la necesidad de las acciones de capacita-

ción en la tarea del control, acorde con las recomendaciones formuladas tanto a nivel nacional como internacional. Por otro lado, que la tarea a encarar posee una especificidad y plantea una problemática propia que requiere ser resuelta por personas con formación en el tema.

DE LA UNIDAD DE CAPACITACION

El diseño de una unidad de capacitación y desarrollo de RRHH para el Tribunal de Cuentas de la Nación se realizó, entre otros elementos teniendo en cuenta:

- La especificidad de la problemática referida a la capacitación de adultos en servicio.
- Inexistencia de un plan de carrera en el organismo.
- Los resultados obtenidos a partir del relevamiento de las necesidades de capacitación y el diagnóstico elaborado teniendo en cuenta dicho relevamiento.
- las entrevistas con distintos funcionarios decisores del Tribunal de Cuentas.
- Experiencias y recomendaciones a nivel internacional.

Diseño orgánico-funcional de la unidad de capacitación.

La definición de un diseño orgánico-funcional supone establecer una relación en la cual directa o indirectamente se pone de manifiesto una causalidad que vincula a cada uno de sus componentes y transforma su individualidad real o aparente confiriéndole un sentido específico.

Es así como las partes se ordenan y constituyen una organización que puede ser analizada desde distintos enfoques en relación con la multiplicidad de aspectos que presenta. No está ausente en la generación de las distintas relaciones, un proceso muy particular que tiene que ver con todo quehacer humano, nos referimos al proceso de información.

Organigramas, Diseño e interpretación

Según Geli (Saroka - Terrari Ediciones Nacci 1971)

- "en la creación o análisis de sistemas administrativos se da forma o se investiga la organización, procurando que responda a los fines

que los justifica".

En consecuencia, para expresar de un modo más directo y simplificado cómo se insertaría la unidad de capacitación, diseñado en la estructura orgánico-funcional vigente en el Tribunal de Cuentas, se utilizará como forma de representación gráfica, un diagrama que como medio de comunicación y de representación permitió descubrir la inserción de la estructura de modo más claro y simple y facilitará los comentarios acerca de las ventajas e inconvenientes que plantean las alternativas del diseño.

Partiendo del organigrama del Tribunal de Cuentas, la unidad de capacitación puede pensarse como un sector de dependencia directo con el ápice estratégico (los vocales que la constituyen).

Por lo tanto diagramaríamos de la siguiente manera:

VOCALES

UNIDAD DE CAPACITACION

Cuales serían algunas de las ventajas de este posicionamiento de subordinación unitaria?, (entendiendo esto último cuando de un nivel depende un único subordinado del cual a su vez dependen 1 ó varios cargos).

- Respecto del proceso de toma de decisiones, su vinculación directa podría garantizar el cumplimiento de los objetivos políticos con respecto a los perfiles deseados, secuencias, programas, reclutamiento de personal, eficiencia en su funcionamiento. Sin embargo, presentaría desventajas que es necesario puntualizar.

Existiría una desvinculación entre la unidad y sus destinatarios finales, por cuanto tendería a desarrollar los objetivos políticos de los decisores en desmedro de las necesidades reales planteadas al personal por el ejercicio de sus funciones específicas.

Se desarrollaría una autonomía confusa que haría dificultosa su articulación con el conjunto de las direcciones del Tribunal; apuntando a una diferenciación de los perfiles de formación, seleccionando

desarrollos puntuales en detrimento de las necesidades globales.

Quizá se produciría una superposición de funciones con el área de personal o con otras áreas que encaran de alguna manera el tema de capacitación.

Alternativa Recomendada

Como segunda alternativa sería posible ubicar la unidad dependiendo de la Dirección de Personal y denominándola "Capacitación y Desarrollo de Recursos Humanos".

Sus ventajas radicaría en la necesaria interacción que es indispensable mantener entre áreas afines, vinculadas asimismo a la simultánea implementación de un plan de carrera y evaluación de desempeño de los agentes. Esta ubicación orgánico-funcional no crearía, como alternativa anterior una inadecuada asignación de niveles (situación que se evidencia cuando una posición tiene asignada un nivel no acorde con los niveles relativos que ocupan los otros cargos de la organización). Consecuentemente no acentuaría el desequilibrio que se observa en el organigrama actual del Tribunal de Cuentas. (Un ejemplo claro es la Fiscalía General, área que tiene excesos de niveles, funciones y personas respecto de otras áreas).

Esta ubicación, facilitaría la cooperación asegurando una fuente de información recíproca entre el sistema de reclutamiento, el desarrollo de la carrera y la evaluación de desempeño. Se reforzaría la unidad de procedimientos y la confluencia de estrategias, garantizando una mayor eficacia y eficiencia en las acciones de capacitación y desarrollo. Al actuar en interacción con los agentes se verificaría una mayor fluidez en el sistema de comunicaciones reflejando de modo más directo aquellas necesidades de capacitación que surgen del ejercicio de las funciones.

- Como desventaja, y atendiendo a la cultura de la organización esta segunda alternativa podría acentuar la lentitud en el proceso de toma de decisiones ante la necesidad de contar con el consenso explícito del ápice estratégico y del personal involucrado.

Una vez definido el nivel de dependencia orgánico funcional de la unidad, para asegurar el desenvolvimiento eficaz de la misma sería prioritario elaborar un plan desagregado conforme su proyección en el tiempo, en correspondencia con los objetivos de desarrollo del Tribunal de Cuentas, en el largo, mediano y corto plazo.

Visualización de la Unidad de Capacitación

Se define la unidad de capacitación como una organización menor o derivada dentro de la estructura mayor que la incluye, el Tribunal de Cuentas, en tanto ocupa una posición determinada dentro de dicha estructura formal u organigrama. (El manual de la Organización lo constituye la normativa vigente, Ley de Contabilidad y Reglamento del T. de Cuentas, que incluye la descripción detallada de funciones, tareas, responsabilidades y nivel de cada puesto en la organización).

Por todo lo expuesto en este trabajo, se considera que la segunda alternativa planteada respecto de la ubicación orgánico-funcional de la unidad de capacitación es la más aconsejable, ya que permitiría preservar la necesaria flexibilidad y apertura tanto hacia el nivel de conducción como hacia los sujetos involucrados en el proceso de formación y desarrollo.

De este modo, la corrección de los bloqueos que pudieran presentarse, tanto en el comportamiento y relaciones de la unidad desde el punto de vista de su inserción institucional en la actividad propia de la organización, como con respecto a las relaciones inter personales entre los agentes, podrían resolverse con mayor fluidez.

Secuencias del Diseño

Resuelta la inserción en la estructura orgánico-funcional de la unidad de capacitación, sería conveniente formular los objetivos que tendrá que cumplimentar.

Los objetivos generales hacen a la estrategia de conducción y deberán ser definidos por unanimidad, en correspondencia con los crite-

rios de conducción del organismo.

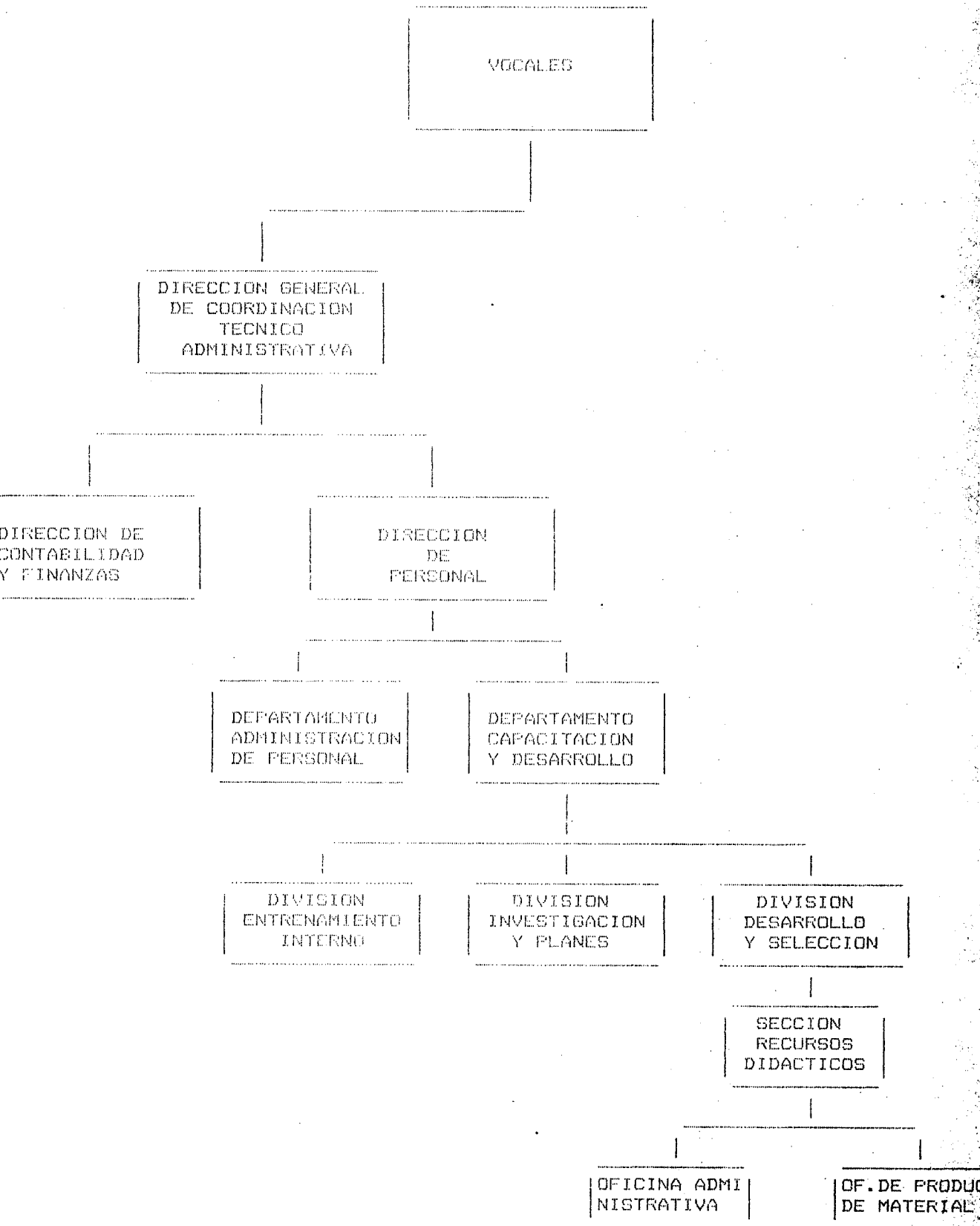
Así también las metas de desarrollo institucional visualizadas a mediano plazo.

Por lo tanto, estrategias, objetivos y planificación se articularían concibiéndolos como un proceso global en la negociación y discusión que deberán mantener los vocales a fin de lograr el posterior acuerdo.

Los objetivos específicos derivarán de los generales. Su contenido deberá ser elaborado por un equipo asesor externo, no contaminado ni con la cultura de la organización ni con compromisos referidos a la estructura del poder no formal, lo que en cierta medida facilitará su capacidad de análisis y la formulación adecuada de las demandas y requerimientos surgidos tanto del nivel de conducción como de las respuestas vertidas por los agentes encuestados.

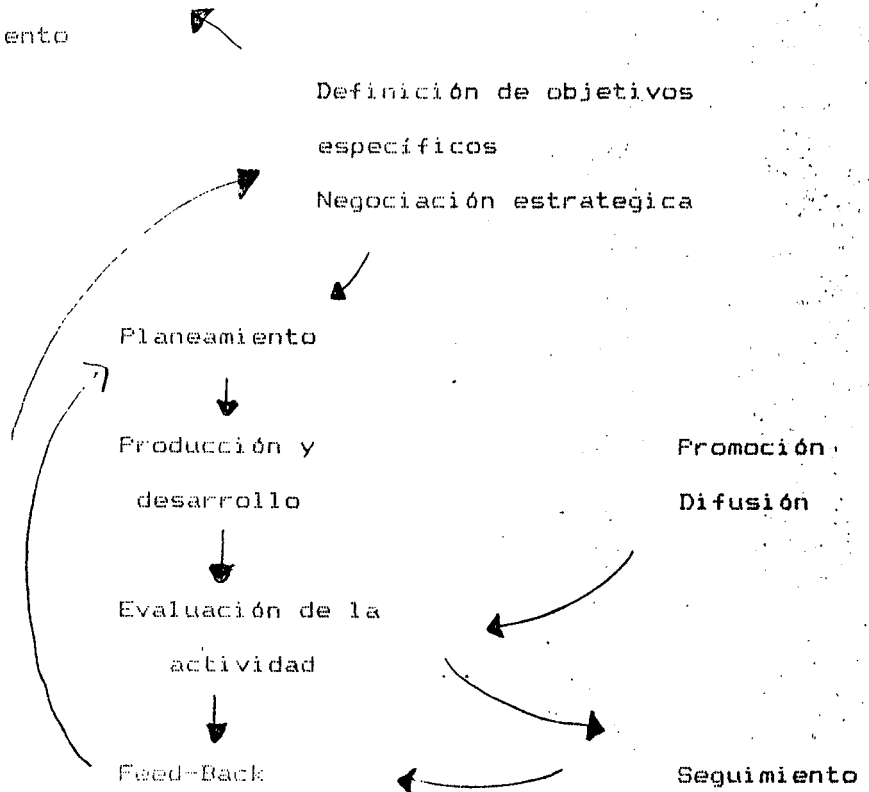
ORGANIGRAMA

ORGANIGRAMA



Funciones de la unidad de Capacitación

Formación de vínculos
con el contexto
Asesoramiento



Misión y funciones del Departamento Capacitación y Desarrollo de Recursos Humanos

Misión: -entender en la planificación y desarrollo de los RRHH del Tribunal de Cuentas y en el diseño ejecución y control de acciones de capacitación.

Funciones: -Supervisar las investigaciones encaminadas a elevar necesidades de capacitación del personal.
-Entender en la planificación ejecución y control de la capacitación de Agentes del Edificio Central y las delegaciones.
-Entender en las relaciones que se establezcan con otros

organismos e instituciones nacionales e internacionales con la finalidad de intercambio en materia de capacitación y desarrollo.

- Proponer la participación de agentes del Tribunal de Cuentas en Congresos, Seminarios, Cursos y toda otra modalidad de entrenamiento externo.
- Supervisar los estudios tendientes a la planificación y desarrollo de los RRHH.
- Supervisar las evaluaciones que deban realizarse para la selección de aspirantes a ingresar, promoción de categoría, admisión a cursos y determinación de potencial.

Misión y Funciones de las Divisiones:

División Investigación y Planes

Misión: -entender en la investigación, planificación y control de las acciones de capacitación interna y en todo lo vinculado con lo que se promuevan fuera del organismo.

- Funciones:
- efectuar el relevamiento de necesidades de capacitación del personal del organismo.
 - Planifica las acciones de capacitación a ejecutar en la división entrenamiento interno.
 - Coordinar los planes de las acciones de capacitación que hayan de efectuarse en las distintas delegaciones.
 - Entender en la evaluación de resultados de las acciones formativas.
 - Ejecutar contactos con organismo y entidades públicas y privadas, con la finalidad de intervenir y organizar en la materia de su competencia, promoviendo convenios para acciones de formación, actualización y/o especialización del personal.
 - Promover la participación de agentes del Tribunal en Con-

gresos, jornadas, Seminarios, Cursos, Simposios y toda otra acción vinculada con la capacitación y desarrollo del personal.

-Participar en el análisis de las solicitudes de becas de estudio por agentes del organismo, emitiendo el dictamen correspondiente.

División Entrenamiento Interno

Misión: -entender en la realización de acciones de capacitación, según los planes aprobados.

Funciones: -Programar y ejecutar acciones de adiestramiento interno asegurando los medios humanos y materiales adecuados y brindar apoyo a los que se realicen en dependencias del interior del país.

-Entender en la integración y mantenimiento de un cuerpo docente con dedicación total o parcial adecuada en cantidad y formación profesional, para la óptima ejecución de las tareas que se encaren.

-Mantener una provisión adecuada de los materiales producidos.

Oficina Administrativa

Misión: -Entender en las tareas administrativas necesarias para el funcionamiento de las distintas dependencias del Departamento.

Funciones: -Ejecutar la inscripción, control de asistencia y confección de certificaciones a los participantes.

-Entender en el mantenimiento de la infraestructura de capacitación.

-Atender la biblioteca del Departamento.

Las Misiones y Funciones antes descriptas se adecuarán, en la me-

dida que se produzcan superposiciones a las normativas vigentes.

Estimación del personal requerido

La previsión en cuanto a necesidades de personal está referida a la dotación mínima para la puesta en funcionamiento de la unidad de capacitación. Esta estructura variará conforme el plan de actividades que se desee desarrollar.

Según lo recomendado en capítulos anteriores se reitera la conveniencia de contar con la colaboración de un equipo asesor externo y docentes contratados, que no se incorporen a la planta permanente del organismo para asegurar el cumplimiento y control de los objetivos y estrategias de enseñanza-aprendizaje formulados por los responsables de las áreas.

	CATEGORIA	CANTIDAD
Coordinador/a Capacitación y desarrollo	II	1
Jefe de Entrenamiento Interno	III	1
Jefe Investigación y Planes	III	1
Jefe Desarrollo y Selección	IV	1
Encargado de Recursos Didácticos	V	1
Auxiliar Administrativo y de Producción de material	VI a VIII	1
	TOTAL	6

Modalidades de Reclutamiento

Coordinador de Capacitación y Desarrollo.

Perfil Deseado:

Formación académica profesional de post-grado con especialización en área de capacitación en el Sector Público. Será imprescindible que cuente con experiencia de por lo menos 5 años en funciones similares. Conocimientos sobre tecnología de gestión e implementación de proyectos de capacitación de adultos en servicio.

Habilidad y conocimiento para el análisis, diagnóstico y resolución

de la problemática y planificación de las acciones de capacitación en Organismos de Control Hacendal.

Jefe de Entrenamiento Interno

Perfil Deseado:

Formación academico profesional, con especialización en capacitación en el Sector Público y experiencia en funciones similares de por lo menos 3 años. Experiencia en la determinación de metas operativas y preparación de instructores de por lo menos 3 años.

Jefe de Investigación y Planes

Perfil Deseado:

Formación academico-profesional teórico-metodológico especializado en el manejo cuantitativo y tecnico administrativa para la planificación de acciones de capacitación y el análisis y evaluación de desarrollos curriculares y tecnicos pedagógicos.

Jefe de Desarrollo y Selección

Perfil Deseado:

Formación academico profesional especializada en tecnicas de selección de personal y en el seguimiento, evaluación y control de los participantes involucrados en las actividades de capacitación.

Encargado de recursos didácticos

Perfil Deseado:

Docente con experiencia en capacitación del Sector Público y manejo de tecnologías y medios audiovisuales de educación formal y no formal.

Auxiliar Administrativo y de producción

Perfil Deseado

Tecnico administrativo con conocimientos de PC y del sistema operativo utilizado en el Tribunal de Cuentas.

Excepto el auxiliar administrativo y de producción que podría ser reclutado del Sector de Informática a traves de un concurso interno, los restantes puestos de trabajo descriptos sería conveniente que

fueran cubiertos a través de un concurso público de oposición y antecedentes. Siguiendo lo establecido por la Constitución, el Reglamento Jurídico Básico y su Reglamentación, la Ley de contabilidad (D L 23354) y el Reglamento del Tribunal (D L 13100), la convocatoria necesariamente deberá ser abierta a todos los interesados que cubran los requisitos del puesto.

Recursos Materiales,

La unidad de capacitación posee un espacio físico propio en el edificio central del Tribunal de Cuentas que consta de una oficina y una sala de capacitación con capacidad para 36 personas, ambos totalmente equipados, con los elementos técnicos adecuados a la función prevista.

Equipo y Mobiliario Disponible

- 1 Proyectos de transparencias.
- 1 equipo para audiovisuales.
- 1 pizarrón magnético con atril, de usos múltiples.
- 1 equipo de audio.
- 1 computadora personal con pantalla y procesador de datos e impresora.

Se requerirá una video casettera indispensable para la formación de instructores, técnicos de microenseñanza y medios audiovisuales de formación de adultos.

Máquinas de escribir

Mobiliario Disponible

- 36 sillas pupitre
- 3 escritorios
- 1 tabique divisor
- 2 sillones escritorio

El costo de la obra de reacondicionamiento de la sala de capacitación fue a valores de noviembre de 1988 de USA 15000= australes 600000.

La obra se ejecutó bajo la dirección del Ingeniero Luis Beccaria, Secretario Sala I, Categoría II, y personal de la planta permanente del Tribunal.

Valuación del equipo y Mobiliario Disponible

AÑO	ARTICULO	VALOR UNIDAD	TOTAL
1988	36 sillas pupitre	U\$S 100 c/u	3600
1988	Escritorios (tres)	U\$S 150 c/u	450
1987	Proyectos de Transparencia	U\$S 1200 c/u	1200
1987	Módulo Divisor	U\$S 200 c/u	200
1989	Pizarrón Magnetico	U\$S 300 c/u	300
1988	Computador	U\$S 2000 c/u	2000
			TOTAL 5750

Valuación del equipo a adquirir (costo estimado a noviembre de 1988)

ARTICULO	VALOR
video cassettera	U\$S 1200
equipo audio + grab.	U\$S 1800
2 máquinas de escribir	U\$S 1200
TOTAL	4200

CONCLUSIONES

Realizando una síntesis de las recomendaciones acerca del diseño y puesta en funcionamiento de la Unidad de Capacitación del Tribunal de Cuentas, de la tarea de pasantía y de la redacción del presente trabajo se podría expresar lo siguiente:

- 1) Las demandas de capacitación existen en todos los niveles y es unánime el consenso acerca de la necesidad de implementarla, tanto a nivel del ápice estratégico como de los agentes involucrados.
- 2) Se contaría para un proyecto de esta dimensión y naturaleza con el apoyo técnico y crediticio de los organismos internacionales a los fines de poner en funcionamiento la unidad de capacitación.
- 3) La mayor parte de los recursos materiales y el espacio físico requeridos para la unidad de capacitación están disponibles para su uso y ya han sido amortizados con partidos de presupuesto.
- 4) Se enfatiza la necesidad de que los recursos humanos que cubrirán los puestos descriptos del área de capacitación, excepto el auxilio administrativo, deben provenir de un ámbito externo al organismo porque como ya se ha manifestado reiteradamente
 - a) la cultura de la organización es sesgadamente cerrada y las tareas de capacitación requieren articuladores flexibles que puedan colaborar y ser un marco de referencia para atender inquietudes, pedidos y demandas formulados por la organización en forma activa.
 - b) porque excepto el auxiliar administrativo, el organismo no cuenta con los recursos humanos calificados por su formación académico profesional en el área de capacitación.
- 5) Existe consenso unánime de la necesidad de la creación de la unidad de capacitación tanto por parte del gremio de personal del Tribunal de Cuentas de la Nación como por el del Círculo de Contadores Fiscales, cuyos representantes prestaron su valiosa colaboración a través del aporte de información, material y nómina de informantes calificados.
- 6) Lo que restaría para poner en marcha este proyecto requiere de un complejo proceso de negociación a fin de obtener finalmente la decisión

política unánime de los cinco vocales para aprobar la creación dentro de la estructura orgánico-funcional del Tribunal de Cuentas, de la Unidad de Capacitación.

La creación de la Unidad reforzaría la eficacia y eficiencia en la utilización de las modernas técnicas de Control Hacendal, objetivo fundamental de un organismo destinado a cumplir un rol esencial en el Estado de Derecho.

BIBLIOGRAFIA

A) Nacional

1. Agulla Juan Carlos. "Universidad y Sistema Educativo". Instituto de Estudios Nacionales 2 de Abril de 1982-1984.
2. Agulla Juan Carlos. "Nivel Cuaternario y Sistema Educativo". Editorial Docencia - 1986.
3. Bottinelli Cristina Seró de. "Trabajo Final - Orientaciones". Maestría en Administración Pública - 1989.
4. Bottinelli Cristina Seró de y Gore Ernesto. "Las otras formas de aprender - Educación no formal y alternativas escolares de la educación en Argentina hoy". Fundación Roberto Noble - 1988.
5. Camiliove Alicia. "Las funciones de la Evaluación". Inap - 1988.
6. Cirigliano, Gustavo F. "La Educación abierta". Editorial El Ateneo, Buenos Aires - 1983.
7. Gore, Ernesto. Dunlap Diana. "Aprendizaje y Organización Una lectura educativa de teoría de la Organización", Buenos Aires, Editorial Tesis, 1988.
8. Inap. "Sistema Público de Capacitación - Boletín Informativo. Año 1 - Número 1 - Marzo 1989.
9. Inap. "La concepción de la Capacitación del Sector Público Argentino - El Sistema Nacional de Capacitación" - 1978.
10. Saroka Raul H., Etchetto Carlos Ferrari. "Organigramas Diseño e Interpretación". Ediciones Macchi - 1971.
11. Siemens Argentina. "Capacitación - Grupo de Empresas Siemens Argentina" - Buenos Aires - 1989.
12. Proyecto Diagnóstico Institucional - Presidencia de la Nación

13. Gore Ernesto. "Empresas y Educación" - Revista Idea 1988.
14. Inap. "Modelo de formación, capacitación y asistencia técnica para el desarrollo de los Recursos Humanos de la Administración Pública Nacional - 1984.
15. Ferrari Hector. "Cómo puede colaborar un experto en educación con los sistemas de Capacitación de empresas?" - Revista Idea - Año 5 N° 22 - 1979.
16. Inap. "Diagnóstico de Necesidades de Capacitación" - Documento tecnológico de Base - Octubre 1981.

B) Extranjera

1. Axford, Roger. "Fundamentos y Propósitos de la educación de adultos" - Editorial Troquel, Buenos Aires - 1976.
2. Beal George M., Bohlen Joe, Randabaugh J. Neil. "Conducción y Acción dinámica del grupo". Editorial Kapeluz - 1964
3. Dale Bolton L. "El empleo de la simulación en la Administración Educacional". Biblioteca del Educador Contemporáneo - Paidós - 1971.
4. Didies Anzien. "La dinámica de los grupos pequeños". Editorial Kapaeluz.
5. Kliksberg, Bernardo. "Notas para una estrategia Latinoamericana en formación superior". Caracas, Mayo 1975.
6. Lavelle J. M., Universidad y Educación de Adultos". Marcea, S.A. de Ediciones, Madrid, 1979.
7. Lorve, John. "La educación de Adultos - Perspectivas Mundiales" Ed. Sigüemo - Unesco 1978.
8. Gagne Robert M., Buggs Leslie J. "La Planificación de la enseñanza" - Sus principios. Editorial Trillas - Mejico 1976.
9. Matus, Carlos. "Avances de los procesos de Planeamiento y Presupuesto en A. Latina" - Revista Horizontes - Venezuela - 1985.
10. Maslow A. H. "Motivación y Personalidad". Barcelona 1954.
11. Mucchielli Roger, "Les Methodes Actives Dans La Pedagogie Des Adultes" - Les Editions E.SF - 1985. Traducción de Cristina Seró de Bottinelli.
12. León Antoine, "Psicopedagogía de Adultos". Perspectivas Mundiales - Siglo XXI Editores Mejico 1973.

13. Roger Gal. "Pedagogía - El Estado Actual de la Pedagogía" - Editorial Kapeluz - Año 1971.
14. Werner Jackering. "Guía General para docentes Recomendaciones didácticas y Metodológicas, Nunich 1988.
15. Simon H. "El comportamiento Administrativo" - E. Aguilar - 1988.

C) Bibliografía Referida a Tribunales de Control.

1. Bolivia: "Contraloría General de la Nación".
VII Congreso de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.
Montreal - Canadá 1971.
2. Ecuador: "Plan General de Actividades"
Quito - Ecuador. "El Control, factor de Desarrollo" (1978-1982).
3. EE.UU.: "Informe al Congreso de los Estados Unidos. Capacitación y esfuerzos requeridos para mejorar la gestión financiera en los Países del Tercer Mundo. Sep. 1979.
4. Guatemala: Revista de la Escuela de Control Gubernamental. Nº 1, 2, 3, 4 - Guatemala - Octubre Noviembre 1977.
5. Perú: Seminario Internacional de Gestión de Recursos Humanos - Perú - Diciembre 1988.
Perú Control. "Segundo Cursillo de Metodología Pedagógica" - Perú Control. Año III Año 1975. "Capacitación".
Perú Control. Año XX Año 1988.

VII Congreso Canadá - INTOSAI - 1971.
(en la Biblioteca del Tribunal de Cuentas de la Nación).
XI Congreso Manila - INTOSAI - 1986.
(en la Biblioteca del Tribunal de Cuentas de la Nación).

ANEXOS

MEMORIA TECNICA

- UBICACION JURIDICO INSTITUCIONAL DEL ORGANO SUPERIOR DE CONTROL

EXTERNO.

La ley de contabilidad en el capítulo IX concreta una reforma de la mayor gravitación como es la creación del TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA NACION. Llamado a ser el organismo supremo de fiscalización de la hacienda pública, al TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA NACION dentro del marco de la organización institucional del país le corresponde el control externo de la hacienda pública nacional, de acuerdo con el Decreto-Ley nº 23.354/56, ratificado por la ley nº 14.467 y ha sido instituido sobre la base de la misma filosofía que gobierna a los entes similares que se aprecian en la legislación comparada nacional e internacional. Sobre el particular dicen los puntos 8 y 9 del Considerando cuarto del referido decreto-ley:

8.- "Se crea el Tribunal de Cuentas, que tendrá a su cargo el control externo de la hacienda pública".

"Su institución, permanencia y gestión se la rodea de las máximas facultades e independencia para que su misión constituya una absoluta garantía de una gestión financiera y patrimonial realizada por intermedio de las distintas jurisdicciones administrativas

del Estado".

9.- "Contemporáneamente con la creación del Tribunal de Cuentas, se procederá a la reestructuración de la actual Contaduría General de la Nación, a quien le queda reservado el control administrativo interno, como órgano dependiente del Poder Ejecutivo".

Como se puede advertir, la propia norma de creación del Tribunal de Cuentas expresa en sus fundamentos que su institución, permanencia y gestión se la rodea de las máximas facultades e independencia. Ello es así por cuanto un órgano como el Tribunal de Cuentas, encargado de controlar el manejo de los fondos públicos por parte de los tres poderes del Estado no puede cumplir adecuadamente su misión si no reúne esos requisitos de elevada jerarquía, absoluta independencia orgánico-funcional e imparcialidad. No ocurre lo mismo con la Contaduría General de la Nación que, a diferencia del Tribunal de Cuentas, se la ubica claramente como órgano dependiente del PODER EJECUTIVO NACIONAL.

De tal manera, la referida independencia orgánico-funcional del TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA NACION es de naturaleza esencial y se deriva de la ley, sancionada conforme nuestro sistema constitucional.

Hasta puede sostenerse que la sanción de la ley de contabilidad es una verdadera delegación de facultades del H. CONGRESO en el TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA NACION (art. 67, inc. 70, Constitución Nacional).

El ejercicio de sus facultades de contralor y de carácter jurisdiccional, importa pues el cumplimiento de un imperativo legal dentro del orden jurídico institucional, que no convierten al TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA NACION en un poder especial sino en un órgano de fiscalización del Estado, que abarca a los tres Poderes constitucionales con las más amplias atribuciones determinadas por su norma de creación.

Son de destacar las facultades que diversas leyes han conferido al Tribunal de Cuentas y que hacen a la configuración de su independencia jerárquica, como las previstas en el artículo 17 de la ley nº 16.432

y en el artículo 89 de la ley de contabilidad. EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA NACION no tiene nexo de dependencia con el PODER EJECUTIVO NACIONAL ni con sus Ministerios o Secretarías de Estado y ello ha sido reconocido en la Resolución nº 1098/87 del Ministerio de Economía, relativa a diversos recursos planteados por agentes del Cuerpo.

La ubicación presupuestaria del TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA NACION ratifica su característica esencial, ya que se encuadra dentro de la Finalidad 1 -Administración General, Función 20 - Control Fiscal, Jurisdicción 10, de manera similar a la que tienen los poderes constitucionales: Finalidad 1 - Administración General, Función 30 - Legislación, Jurisdicción 01 - PODER LEGISLATIVO NACIONAL; Finalidad I. - Administración General, Función 40 - Justicia, Jurisdicción 05 - PODER JUDICIAL DE LA NACION; Finalidad 1 - Administración General, Función 01 - Conducción Nacional, Jurisdicción 20 - PRESIDENCIA DE LA NACIÓN.

Fuerza resulta concluir, que el TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA NACION está consolidando la plena aplicación del principio de la triple independencia, reconocido en forma unívoca y pacífica por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF).

Nos referimos pues a la "independencia del organismo" respecto de las entidades controladas para ponerlo a resguardo de cualquier ingerencia externa; la "independencia de sus miembros" que se encuentra inseparablemente unida a la del Cuerpo y, por último, la "independencia financiera y presupuestaria" que le posibilita el cumplimiento de las funciones de control externo hacendal legalmente asignadas.

Funciones del Tribunal de Cuentas	De Control	Legal	Control de legitimidad (art. 85 inc. a) Observación legal
		Tecnico	Controles económicos y contables (art. 85 inc. b y c.) Arqueos parciales e integrales - Recuentos físicos - verificaciones
		Juicios de Cuentas	(art. 85 inc. d cap. XI)
	Jurisdiccio- nales	Juicio de Responsabilidad	(art. 85 inc. e cap. XIII)

(Ver organigrama en el anexo)

Secuencia de entrevistas llevadas

a cabo en relación con la pasantía

1988: 1 septiembre - Eloísa Primavera (coordinadora de Pasantías) - en la maestría en Administración Pública - Objetivo: armar el marco teórico para la elaboración del proyecto de pasantía. Temas planteados: técnico - y la elección de un tutor de pasantía desde la maestría.

Elección de un supervisor en el Organismo elegido.

Pasos burocráticos previos - a) carta de la maestría al Organismo. b) carta de aceptación del organismo de las pasantes - definiciones del tema objeto de la pasantía y del plazo.

1989: 7 Enero - Entrevista con el Dr. Gonzales Dossil en la cual se entregó la carta de aceptación del organismo, designó el Supervisor institucional y sugirió dos áreas temáticas para la pasantía (jurídica o de capacitación).

1989: 3 Febrero - Entrevista con el supervisor institucional - Contador Horacio Landreau. Objetivo: presentación de las pasantes - definición del tema de pasantía y de los lineamientos generales que llevarían a la elaboración del pre-proyecto.

1989: 9 Febrero - Entrevista del Supervisor Institucional Contador Horacio Landreau, la tutora de la pasantía, Lic. Cristina Seró de Bottinelli, y los pasantes. Objetivo: identificar los objetivos mediatos e inmediatos buscados por la organización a partir del diseño de la unidad de capacitación - Se definió la elaboración del "proyecto" del proyecto.

1989: 10 de Abril - Entrevista con el Doctor Horacio Devoto, Presidente del Tribunal de Cuentas de la Nación, el Doctor Gonzales Dossil, vocal del Tribunal y el Contador Horacio Landreau, en el Tribunal de Cuentas de la Nación. Objetivo: Lectura del Preproyecto e intercambio de ideas acerca de las modificaciones a in-

introducir en los modelos de encuestas del personal, distinguiendo a estos por categorías.

1989: 28 de Abril - Reunión con el Supervisor Institucional. Objetivo:
Presentación de los modelos de encuestas conforme las jerarquías.
Selección de Informantes Calificados según lugar de revista (delegación o edificio central). Presentación del Contador Fiscal.

1989: 10 de Mayo - Entrevista con el Doctor H. Devoto. Objetivo: Definir el rol futuro del Tribunal de Cuentas en el marco de las nuevas tendencias del Control Hacendal, referidas a las nuevas tecnologías a implementar respecto de los controles macroeconómicos y de macroauditoría.

1989: 30 de Mayo - Entrevista con el Secretario del Gremio de Trabajadores del Tribunal de Cuentas de la Nación - Hector Buisel Quintana y otros integrantes. Objetivo: Informar sobre la tarea a desarrollar durante la pasantía - Características del proyecto a elaborar - La visión de los gremios u objeto de las tareas de capacitación. Lista de informantes calificados.

1989: Desde Junio hasta Octubre se desarrollaron las entrevistas previstas según jerarquías.

1989: 16 de Julio - Entrevista con el vocal Dr. Eduardo Cedale. Objetivo: intercambio de criterios acerca del rol de la capacitación de acuerdo con la visión de dicho vocal acerca de la función a cumplir por el T. de Cuentas - que debe llevar a un cambio en la función del Control. La finalidad de la inspección y de la auditoría - Debe hacerse por especialidad, estableciéndose un control estadístico en el Estado sobre la eficiencia y efectividad del gasto. Reforma de la normativa y reglamentaciones claras y precisas - Acceso a los cargos a través de concursos - Priorización de la moralidad administrativa.

1989: 3 de Agosto - Entrevista con el Contador Luis Vidal, Presidente.

del círculo de Contadores Fiscales.

Objetivo: Clasificación de la tarea desarrollada por los pasantes en el T. de Cuentas. Posición del Círculo de Contadores ante la tarea a desarrollar, necesidad de comunicación y de cambios en la institución - Necesidad de cambios en la normativa. Implantación de la carrera administrativa - Lograr motivación en el personal - Calificación personalizada de los agentes valorando la tarea realizada - Modernización e informatización del organismo.

100% of the total population of the United States is covered by the program. The program is designed to provide a comprehensive and coordinated approach to the management of the nation's water resources. The program is designed to provide a comprehensive and coordinated approach to the management of the nation's water resources. The program is designed to provide a comprehensive and coordinated approach to the management of the nation's water resources.



DATOS PERSONALES DEL ENTREVISTADO.

- Nombre y Apellido:
 - Edad:
 - Estudios cursados:
 - PRIMARIO: Completo: Incompleto:
 - SECUNDARIO: Completo: Incompleto:
 - UNIVERSITARIO: Completo: Incompleto:
 - Categoría: Antigüedad en el cargo:

INSTRUCCIONES:

Marque con una cruz la respuesta que corresponda:

- 1.- Indique nivel de la unidad a la que pertenece:

Dirección General:

Dirección:

Delegación:

Otra, indique cuál:

No sabe:

- 2.- Indique la denominación de la unidad de la cual pertenece jerárquicamente.

- 3.- Indique la dotación de personal con que cuenta su unidad.

Personal por jerarquía o categoría:

Cantidad:

Funciones:

- 4.- Se evalúan en su unidad las necesidades de capacitación del personal?

Si su respuesta es afirmativa, indique modalidades:

Por encuesta:

Por pedidos:

Por decisión superior:

Por observación de falencias en los servicios:

Otra, indique cuáles:

5.- Se está desarrollando alguna actividad de capacitación en su unidad?

6.- ¿Cuáles son las modalidades de capacitación que se han utilizado?

Cursos:

Seminarios:

Conferencias:

Mesas Redondas:

Rotación de personal:

Otras, ¿Cuáles?

7.- ¿Cómo se implementa la capacitación en el organismo?

¿Dentro de un programa de reorganización administrativa?

Especializada, para formar especialistas en ciertos temas.

Operativa, para el mejoramiento de las técnicas de gestión del Tribunal de Cuentas.

Otras, indique cuáles.

8.- El personal docente en:

Propio del organismo.

Contratado por el organismo:

De organismos técnicos nacionales:

De organismos técnicos privados:

De Universidades:

Otros, cuáles:

9.- ¿Se estimula la asistencia a cursos de capacitación?

Para el caso de ser Ud. funcionario con personal a su cargo, estimula la asistencia del mismo a cursos de capacitación?

Modalidades:

Facilitándoles el estudio y perfeccionamiento:

Facilitándoles libertad de horario para la asistencia a los cursos:

Organizando Seminarios de perfeccionamiento:

Otros:

10.- Se utiliza algún método para la selección de los participantes?

11.- Si su respuesta es afirmativa, cuáles?

12.- Se lleva en su unidad algún legajo de capacitación que permita informar el nivel de capacitación del personal?

13.- Si su respuesta fue afirmativa, indique su utilización para:

Cobertura de nuevos puestos:

Determinar los traslados de personal:

Calificación y evaluación de desempeño:

Planificar la carrera administrativa de los agentes:

Asesoramiento a Directores y funcionarios:

Aconsejar los movimientos de personal:

Otros, cuáles:

14.- Si su respuesta fue negativa, la información no se lleva porque:

Se considera no importante:

No es solicitada:

No se ha previsto:

Otros, cuáles:

15.- Se evaluaron los resultados de la capacitación impartida, ¿Cómo?

Durante el desarrollo de la actividad (exámenes, trabajos, etc.)

Al finalizar la actividad (examen o trabajo final)

Del requerimiento de la capacitación en la realidad laboral de los participantes.

Otros:

16.- Considera necesaria la creación de una unidad central de capacitación general en su organismo?

Si su respuesta es afirmativa, indique por que.

17.- Si se creara una unidad central de capacitación en su organismo, estaría interesado en participar?

Si No

Si su respuesta es afirmativa, indique:

a) En que temas está interesado en capacitarse:

b) Puede establecer un orden de prioridad entre ellos?

18.- Que características debería tener esa unidad?

Con ofertas de cursos sistemáticos:

De trabajo esporádico de acuerdo con las necesidades y demandas:

Para todo el personal:

Sólo para profesionales:

Sólo para administrativos:

19.- Cuál cree Ud. que sería el horario más conveniente para participar en las actividades de capacitación?

a) Fuera del horario de trabajo:

b) Dentro del horario de trabajo:

c) Indique otras posibilidades:

DETALLE GENERAL DE TAREAS ASIGNADAS	DIFICULTAD EN LA TAREA			CAUSAS DE LAS DIFICULTADES	PARA SORTEARLAS NECESITA CAPACI- TACION?		SOBRE QUE TEMAS ESPE- CIFICOS NE- CESITA CAPA- CITACION?
	ALTA	MEDIA	BAJA		SI	NO	

DATOS PERSONALES DEL ENTREVISTADO.

- Nombre y Apellido:
 -- Edad:
 -- Estudios cursados:
 -- PRIMARIO: Completo: Incompleto:
 -- SECUNDARIO: Completo: Incompleto:
 -- UNIVERSITARIO: Completo: Incompleto:
 -- Categoría: Antigüedad en el cargo:

INSTRUCCIONES:

Marque con una cruz la respuesta que corresponda:

1.- Indique nivel de la unidad a la que pertenece:

Dirección General:

Dirección:

Delegación:

Otra, indique cuál:

No sabe:

2.- Se está desarrollando en su unidad alguna actividad de capacitación?

3.- Cuáles son las modalidades de capacitación que se han utilizado?

Cursos:

Seminarios:

Conferencias:

Mesas redondas:

Rotación de personal:

Otras, cuáles:

4.- Si se creara una unidad central de capacitación en su organismo, estaría interesado en participar?

Sí

No

Si su respuesta fue afirmativa, indique:

- a) En que temas está interesado en capacitarse?
- b) Puede establecer un orden de prioridad entre ellos?

5.- Cuál cree Ud. que sería el horario más conveniente para participar en las actividades de capacitación?

- a) Fuera del horario de trabajo.
- b) Dentro del horario de trabajo.
- c) Indique otras posibilidades.

6.- Cómo considera que sería más provechoso el aprendizaje?

- a) Participando de actividades organizadas por grupos de trabajo?
- b) Clases teóricas.
- c) Jornadas.
- d) Conferencias.
- e) Seminarios.

7.- Cómo le gustaría ser evaluado?

- a) A través de un trabajo final, elaborado en grupo.
- b) A través de una evaluación escrita u oral.
- c) A través de un trabajo final individual.

8.- Considera conveniente que los resultados de su participación en las actividades de capacitación se incluyan en su Legajo personal?

DETALLE GENERAL DE TAREAS ASIGNADAS	DIFICULTAD EN LA TAREA			CAUSAS DE LAS DIFICULTADES	PARA SORTEARLAS NECESITA CAPACI- TACION?		SOBRE QUE TEMAS ESPE- CIFICOS NE- CESITA CAPA- CITACION?
	ALTA	MEDIA	BAJA		SI	NO	

para el Tribunal de Cuentas de la Nación

El Tribunal de Cuentas de la nación ha ido configurando a lo largo de su historia un modelo particular de gestión con múltiples peculiaridades.

Cada Dirección del organismo tiene sus especificidades y maneja tecnologías de gestión diferentes. Las delegaciones presentan niveles y jurisdicciones casi autónomas entre sí, y respecto de los sectores que trabajan nucleados en el edificio central; de ahí que resulte difícil concebir como un todo a la organización.

Respecto de los recursos humanos también es preciso establecer una distinción en la conformación de los perfiles, por cuanto el organismo cuenta con un importante número de profesionales y ha comenzado una política de incorporación de estudiantes becarios y peritos mercantiles.

Diseñar una Unidad de Capacitación implica tener en cuenta los antecedentes significativos en la consolidación del Tribunal de Cuentas y la actual realidad organizacional en la cual sería aplicado el sistema propuesto.

El equipo de diseño debe entenderlos para alcanzar un primer nivel de análisis previo a la propuesta. El resultado del sistema recomendado debería posibilitar organizar o vincular las demandas de las distintas Direcciones con una política de recursos humanos que se corresponda con la futura implementación de una carrera administrativa.

Objetivos:

Generales: Que los agentes, profesionales y/o administrativos desarrollen su sentido de pertenencia al Estado de Derecho y su compromiso con el rol profesional de servidores públicos. Asimismo, las competencias técnicas y personales que requiere el desempeño de las funciones específicas de cada área y la asunción de responsabilidades propias

de su cargo.

Los recursos metodológicos atenderán a la especificidad que plantea la capacitación de adultos en servicio, la motivación hacia el hábito del trabajo cooperativo y la capacidad de innovación.

Los recursos didácticos audiovisuales serán un elemento relevante para el desenvolvimiento de este enfoque metodológico.

Los docentes deberán comportarse como auténticos catalizadores de la energía individual y grupal, como animadores de las interacciones entre los cursantes.

Se priorizará la consulta de los dictámenes y resoluciones emitidos por el organismo y que hagan a la cultura de la organización.

Recursos Humanos previstos.

Un profesional coordinará el área de capacitación, entre sus funciones se prevén:

- a) Planificación del desarrollo secuencial de los cursos impartidos.
- b) Proponer el asesoramiento de equipos especializados en la problemática particular de capacitación de funcionarios del Sector Público, teniendo en cuenta para su designación no sólo su formación académica específica sino su experiencia en funciones similares dentro del Sector Público.
- c) Selección de los docentes para los ciclos recomendados.
- d) Diseño de los perfiles requeridos.
- e) Será responsable ante los Vocales del Tribunal de Cuentas de sus docentes, planificadores y de la utilización racional de los recursos materiales necesarios a su gestión.
- f) Coordinará reuniones de capacitación docente con el objeto de unificar criterios acerca de objetivos, contenidos, estrategias de enseñanza, bibliografía y evaluación.
- g) Analizará las dificultades que surjan a fin de reformular las estrategias metodológicas.

Específicos: Que a partir de la capacitación se comprenda la necesidad

de incrementar la eficacia y la eficiencia en la gestión pública con especial énfasis en el ejercicio de las facultades propias del Tribunal de Cuentas.

Que la capacitación se oriente a la adquisición de conocimientos técnicos y habilidades operativas en función de las tecnologías ya desarrolladas y adquiridas y los recursos humanos que las implementan.

En el Tribunal de Cuentas se realizaron distintas experiencias de capacitación, ya sea directamente o a través del intercambio con organismos nacionales e internacionales con la capacitación debería incorporar los desarrollos alcanzados respecto de las técnicas innovadoras en cuanto a las facultades de contralor.

Asuntos organizativos y pedagógicos.

El diseño de una Unidad de Capacitación implica prever a) Los recursos humanos que llevarán a cabo las actividades de coordinación, asesoramientos, capacitación y apoyo; b) Las distintas ofertas de cursos a implementar en el organismo para alcanzar los objetivos propuestos.

Respecto de la oferta de cursos se tomará en cuenta; las distintas categorías de los agentes, sean o no profesionales; las especificidades de las Direcciones que conforman el organismo, el desarrollo secuencial de los cursos que posibiliten su correspondencia con una futura carrera administrativa formulada por las máximas autoridades del Tribunal de Cuentas.

Estrategias de enseñanza y aprendizaje.

Las modalidades de trabajo se implementarán en función de los objetivos planteados poniendo especial énfasis en el análisis y resolución de situaciones y casos prácticos inspirados en la cultura de la organización.

SECUENCIA DE LA ETAPA PLANIFICACION

- A) Designación del grupo-proyecto.
- B) Definición del tipo de proyecto y objetivos.
- C) Formación del grupo-proyecto: aspectos organizativos y técnicos.
- D) Determinación de los recursos disponibles.
- E) Determinación de la demanda real y potencial a través de un diagnóstico de necesidades. Redacción de la Encuesta base para la recolección de los datos imprescindibles para el diagnóstico. Cuantificación.
- F) Análisis de los datos obtenidos con el contexto y cultura organizacional.
- G) Innovación involucrada a partir del sistema actual, estudio de implementación.
- H) Redacción Final.

Se agregará Cronograma con tiempos adecuados a partir del funcionamiento del grupo-proyecto.