



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



# Impacto de la Capacitación en el Estado. Aproximación a sus significados a través de una experiencia de evaluación.

Nakano Koga, Silvia

2001

Cita APA: Nakano Koga, S. (2001). Impacto de la Capacitación en el Estado. Aproximación a sus significados a través de una experiencia de evaluación. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales 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



CATALOGADO



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

Col. 1502/70

**TESIS DE MAESTRÍA**

**Título: Impacto de la Capacitación en el Estado.  
Aproximación a sus significados a través de una  
experiencia de evaluación.**

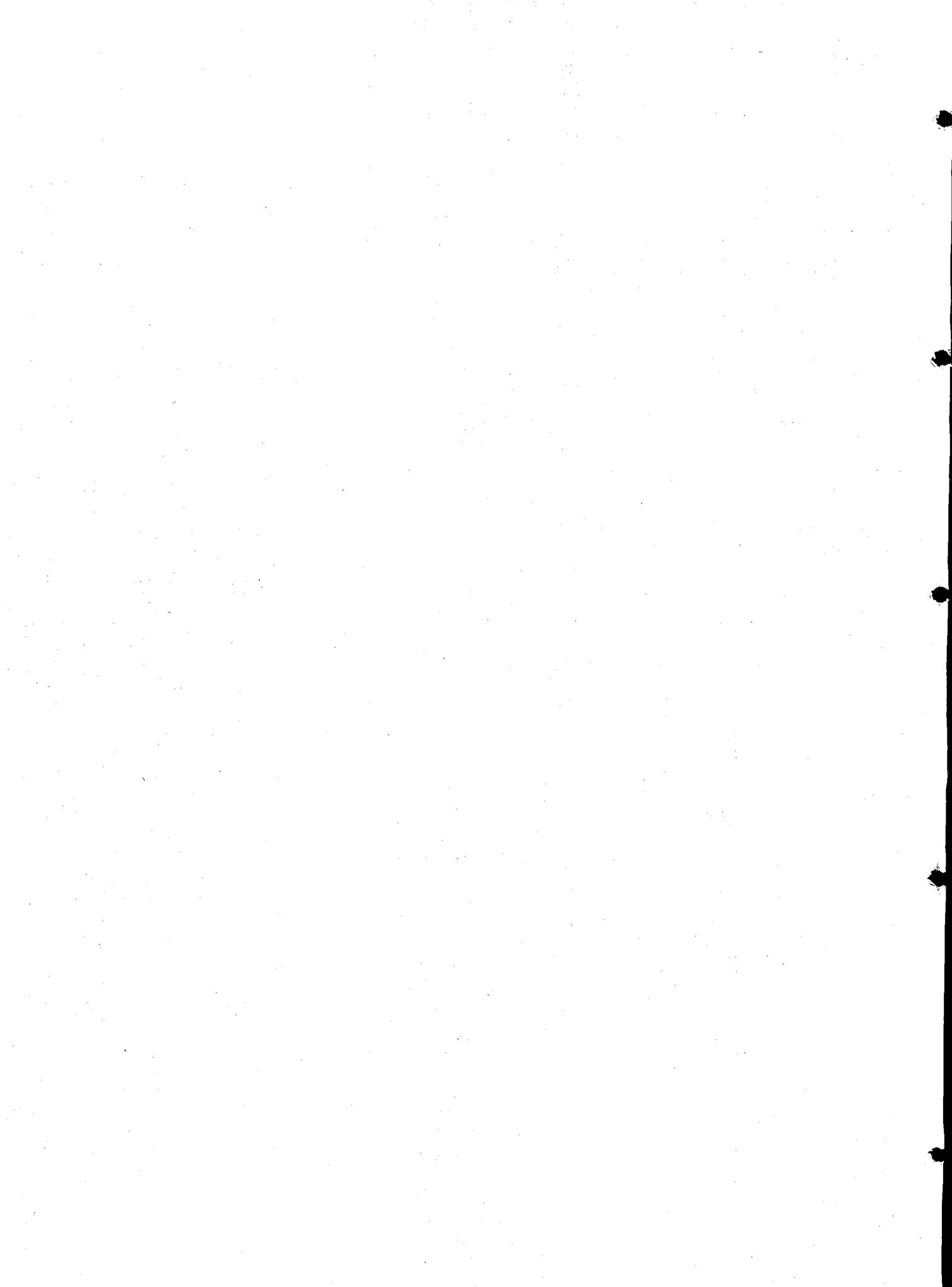
lp.G.254  
NA

**Autor: Lic. Silvia NAKANO KOGA**

**Tutor: ANGEL GINESTAR**

- 2001 -

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS



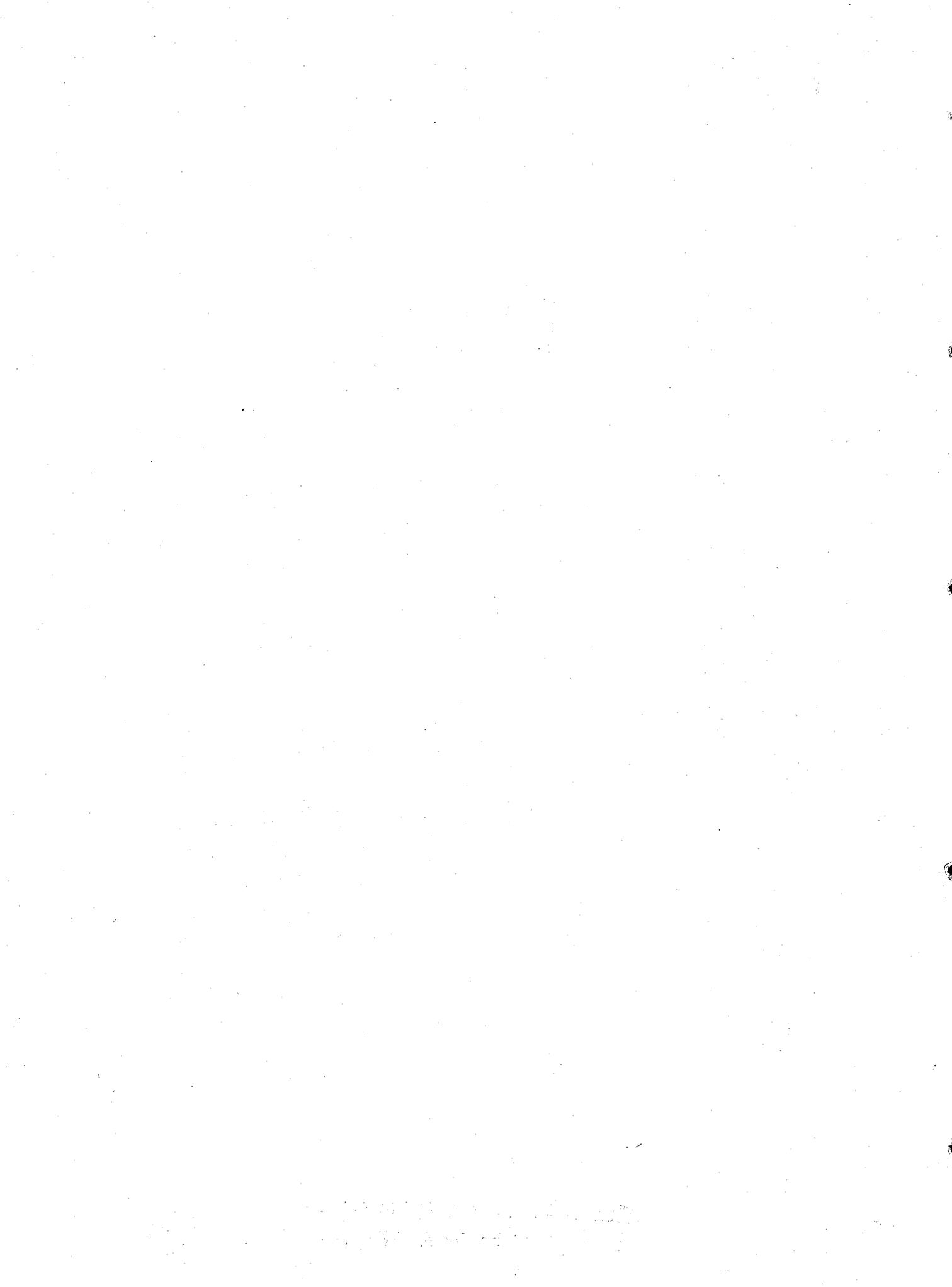
Buenos Aires  
Facultad de  
Ciencias  
Económicas  
Maestría en  
Administración  
Pública

# Impacto de la Capacitación en el Estado

Tesisista: Lic. Silvia NAKANO KOGA

Tutor: Dr. Angel GINESTAR

Fecha de Entrega:  
15 febrero de 2007



## HOJA EJECUTIVA

	Número de Página
I Antecedentes	1
II Planteo del Estudio	1
III Desarrollo	2
IV Conclusiones	3

## PRIMERA PARTE

	Número de Página
I INTRODUCCIÓN	9
I.1 Reconocer los resultados de la capacitación	9
I.2 El Sector Público en Reforma: Texto y Contexto de la Capacitación y sus Resultados	10
I.3 ¿Por qué evaluar la capacitación en la organización pública?	13
I.4 El estudio: objetivos, límites y contribuciones	17
I.4.a Objetivo general, objeto de estudio y derivados	17
I.4.b Restricciones y Límites	18
I.4.c La posición relativa del investigador	19
I.4.d Relevancia del Estudio y contribuciones esperadas	20

	Número de Página
II ANCLAJES TEÓRICOS Y ORGANIZADORES METODOLÓGICOS	23
II.1 La Capacitación	25
II.1.a La capacitación en la organización laboral	27
II.1.b Momentos de la Capacitación	29
II.2 La Evaluación	29
II.2.a Distintos focos de la evaluación	33
i) Los productos del Plan de Capacitación	34
ii) Los efectos	34
iii) El impacto	35
II.2.b Breve nota sobre la calidad de la capacitación	38
II.3 Antecedentes de la evaluación del impacto de la capacitación	39
II.4 La estrategia de abordaje de la organización pública como contexto del impacto de la capacitación	41

## S E G U N D A P A R T E

	Número de Página
1 CAPITULO 1: CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN DE LA CAPACITACIÓN	49
1.A Planteo específico del estudio	49
1.B Descripción del organismo público	49
1.B.1 La creación y la misión de la AGN	49
1.B.2 La estructura	51
1.B.3 Los productos de la AGN	52
1.B.4 Los procesos de trabajo	52
1.B.5 La composición de la dotación de la AGN	53
1.B.6 Los niveles organizacionales	55
1.C Descripción de la capacitación institucional y el Plan Instegradado de Capacitación del período analizado (1998-2000)	56
1.C.1 La política del PIC	58
1.C.2 El diseño del PIC	60
1.C.3 La ejecución del PIC	61
1.C.4 La aplicación de conocimientos	61
1.D Se evalúa el Plan, ¿de qué manera?	62
1.E La relación entre la Auditoría General de la Nación y el Plan de Capacitación	64

	Número de Página
2 CAPITULO 2: LA EVALUACIÓN DE LOS PRODUCTOS	71
2.A La definición del producto del Plan	71
2.B El control de cumplimiento y el desempeño de las actividades	74
2.C Evaluación de productos por la frecuencia y tipo de participación	77
2.D Evaluación de productos por la calidad de cobertura de la población objeto	79
2.D.1 La participación de las gerencias donde no existe personal que realiza auditoría	80
2.D.2 La participación del personal administrativo	81
2.D.3 El caso de los contratados	82
2.E Evaluación de la calidad por la cobertura global de los productos del plan	83
2.F La valoración de las actividades según los capacitados	84
2.F.1 La satisfacción alcanzada por los asistentes	85
2.F.2 Objetivos cumplidos por la capacitación	85
2.F.3 La pertinencia del Plan según la aplicabilidad del conocimiento impartido	86
Resumen del Capítulo	87

	Número de Página
3 CAPITULO 3: LOS EFECTOS DE LA CAPACITACIÓN	93
3.A Evaluando los efectos deseados en la generación de competencias y la aplicación de conocimientos	94
Utilización de conocimiento específico	97
Aplicación de herramientas técnicas	98
Elaboración de estrategias a partir del conocimiento teórico	98
Modificación de perspectivas y actitudes frente a la situación laboral o al rol desempeñado	98
3.B Los efectos no deseados con la política de capacitación del plan	100
Tareas de coordinación y supervisión	101
Productividad individual y grupal	101
Clima de trabajo	102
Rendimiento y exigencias técnicas	102
Resumen del Capítulo	103

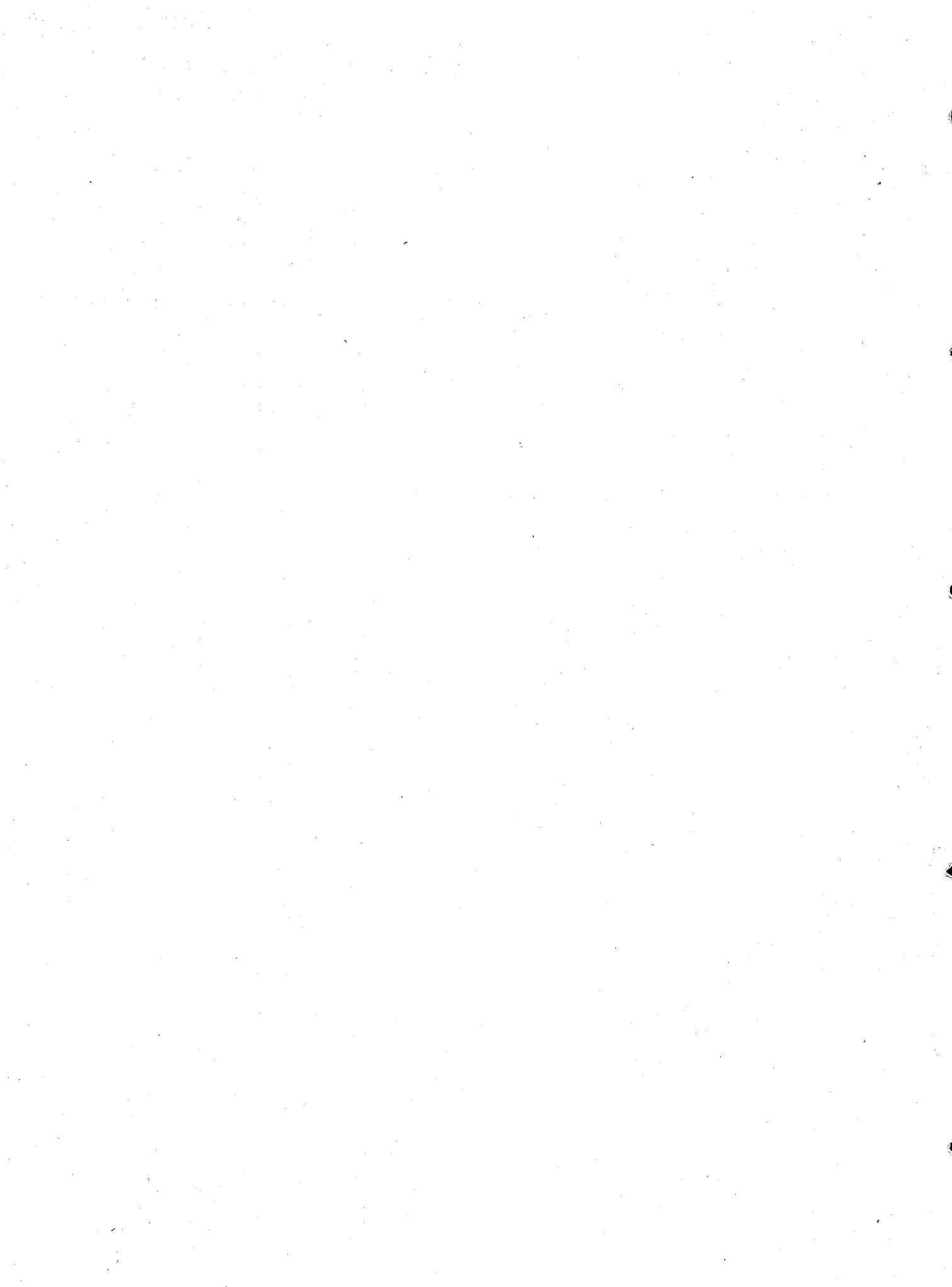
	Número de Página
4 CAPITULO 4: IMPACTO DE LA CAPACITACIÓN	109
4.A Impacto de la política de capacitación sobre la organización	114
4.A.1 Comparación de indicadores de impacto y objetivos estratégicos del PIC	114
4.A.2 El producto se incorpora al impacto	117
4.A.3 El efecto directo en el impacto	118
4.B Desarrollo profesional ¿fenómeno colectivo?	120
4.C Quién es quién en la capacitación. Análisis del recorrido del impacto	120
4.D Factores internos y externos de la capacitación	124
4.D.1 Factores internos: el diseño y la ejecución	125
4.D.2 Factores externos: la aplicación de conocimientos en el trabajo	128
Resumen del capítulo	134

## T E R C E R A P A R T E

	Número de Página
I CONCLUSIÓN	143
I.1 Los productos	144
I.2 Los efectos	145
I.3 El impacto	146
I.4 La evaluación integral de resultados de la capacitación	147
I.5 Conocer el impacto	148
II Ideas para el presente	149
II.1 La relación impacto y organización	149
II.2 Algunas notas sobre la evaluación referida al impacto	152
II.3 Las tensiones que genera pensar en el impacto de la capacitación	154
i) La tensión agente-organización	155
ii) La tensión resultados-normas	155
iii) La tensión propia de la evaluación	156
II.4 De iniciar el movimiento gradual y continuo hacia la producción y evaluación del impacto	157
El desafío de la capacitación: la construcción de un espacio estratégico para la gestión de público	159
ANEXOS	
BIBLIOGRAFIA	

*Tablas, Gráficos y Cuadros*

Cuadro 1	Creación y Misión de la Auditoría General de la Nación	Pag.50
Gráfico 1	Dotación total. Composición por área de pertenencia	Pag 54
Gráfico 2	Dotación total. Composición por plantas	Pag. 54
Gráfico 3	Dotación total. Composición según tipo de área y planta	Pag. 55
Gráfico 4	Pirámide organizacional	Pag. 55
Gráfico 5	Comparativo distribución del personal por categorías agrupadas	Pag. 56
Cuadro 2	Funciones de la A.G.N.	Pag. 65
Cuadro 3	Objetivos estratégicos del P.I.C.	Pag. 66 y 72
Gráfico 6	PIC global Comparativo de horas proyectadas y ejecutadas por módulo temático	Pag. 75
Gráfico 7	PIC global. Porcentaje de asistentes sobre proyectado por módulos	Pag. 75
Gráfico 8	Evaluación del PIC: desempeño en horas-asistente por módulos	Pag. 76
Gráfico 9	PIC global. Frecuencia actividades de capacitación	Pag. 77
Gráfico 10	PIC global. Cobertura de áreas con capacitación	Pag. 79
Gráfico 11	PIC global. Cobertura de niveles organizacionales	Pag. 80
Gráfico 12	PIC global. Cobertura de Gerencias Generales	Pag. 81
Gráfico 13	PIC global. Distribución de frecuencias por nivel organizacional.	Pag. 81
Gráfico 14	PIC global. Frecuencia a actividades de capacitación: contratados	Pag. 82
Gráfico 15	Porcentaje de capacitados sobre el total de la planta permanente	Pag. 83
Gráfico 16	Porcentaje de capacitados sobre el conjunto del personal	Pag. 83
Gráfico 17	PIC global. Satisfacción General de los asistentes	Pag. 85
Gráfico 18	PIC global. Calidad del aprendizaje.	Pag. 86
Tabla 1	Logros generales de capacitación	Pag. 86
Gráfico 19	Aplicabilidad de los conocimientos.	Pag. 87 y 94
Gráfico 20	Competencias adquiridas y/o mejoradas con capacitación	Pag. 95
Gráfico 21	Competencias adquiridas o mejoradas con capacitación. respuestas por competencias	Pag. 96
Tabla 2	Motivos a la inclusión de todo el personal en la capacitación	Pag. 100 y 118
Gráfico 22	Impacto de la capacitación. Rangos por indicador	Pag. 112
Gráfico 23	Calificación de indicadores de impacto	Pag. 113
Gráfico 24	Impacto de la capacitación. Respuestas agregadas	Pag. 113
Tabla 3	Comparativo de objetivos estratégicos e indicadores de impacto	Pag. 115
Gráfico 25	Principal beneficiario de la capacitación, primer orden	Pag. 121 y 134
Gráfico 26	Principal beneficiario de la capacitación, segundo orden	Pag. 121
Gráfico 27	Principal beneficiario de la capacitación, tercer orden	Pag. 122 y 134
Gráfico 28	Serie del impacto	Pag. 123
Gráfico 29	Censo PIC. Facilitadores a la aplicación de la capacitación	Pag. 130
Gráfico 30	Censo PIC. Obstaculizadores a la aplicación de la capacitación	Pag. 131
Cuadro 4	Arbol de problemas	Pag. 132



## HOJA EJECUTIVA

### I) ANTECEDENTES

La capacitación se ha convertido en un fenómeno que ha movilizó enormes cantidades de recursos económicos, materiales y sobre todo humanos. Ese esfuerzo de producción que se registra en la empresa privada y más tardíamente en el ámbito público, no encuentra contraparte similar en la producción de información sobre los resultados de la capacitación y su impacto.

Poder evaluar identificando cuáles son las contribuciones específicas esperadas de la capacitación (al negocio, a la gestión, a la organización, a sus productos) e incluso anticiparlos en su planificación, sigue siendo un desafío para la administración de planes y proyectos de capacitación.

En el ámbito público en particular, que es el sector sobre el cual el estudio mantiene su interés, la evaluación de la capacitación encuentra mayor vigencia impulsada por las nuevas responsabilidades que asume el Estado en Reforma, en materia de control de acciones y búsqueda de la transparencia de la gestión. No obstante, se registran contadas experiencias de evaluaciones que alcance el conocimiento de los efectos directos e indirecto de la capacitación. Ello alerta respecto de la relativa virginidad del problema y la necesidad de apelar a grandes cuerpos de conocimientos que confluyan en su definición y tratamiento.

### II) PLANTEO DEL ESTUDIO

El estudio tiene como objetivo aportar al conocimiento y comprensión del impacto de la capacitación a partir del análisis integral, básicamente cualitativo y de carácter exploratorio, de los resultados de la evaluación del Plan de Capacitación ejecutado en la Auditoría General de la Nación (AGN).

La AGN es el organismo que por mandato constitucional realiza el control externo posterior de la gestión gubernamental y depende técnicamente del Congreso Nacional. Es un organismo nacido en la primera Reforma del Estado de la década de los noventa en la Argentina y su creación (desde el ex Tribunal de Cuentas de la Nación) connota los cambios en la función y concepción de responsabilidades del Estado en materia de control.

El Plan de Capacitación de la AGN, de 2 años de duración, tuvo como objetivo central el mejoramiento de las capacidades para la ejecución de auditoría gubernamental, que constituye la misión principal del organismo. En ese marco, se definió que la población de la capacitación era aquella que cumplía tareas de auditoría, perteneciente a la planta permanente de la organización. El sistema de evaluación del Plan desarrolló instrumentos y con ellos realizó controles de gestión básicos sobre sus acciones. No obstante, en ese control unitario (por actividad) y agregado (por período) fue incluyendo aspectos de la evaluación de los efectos que la capacitación mantenía sobre los participantes. También, se incluyeron aspectos para evaluar el impacto, a través de la recolección de indicadores organizacionales que dieran cuenta de la contribución de la capacitación en el mejoramiento de dimensiones como la calidad de

los productos, de los procesos de trabajo, la coordinación institucional, el desempeño profesional.

A poco de finalizar el Plan, se realizó un censo general de participantes, que consultó por la magnitud en que se constataba que la capacitación afectó a esa serie de variables organizacionales. Se obtuvo un primer resultado que fue asumido por este estudio como el impacto, de corto plazo, mantenido por la capacitación. Es a partir de él que se desarrollan los análisis acerca de las condiciones de producción de la capacitación, las causas asociadas al impacto, los recorridos y desvíos supuestos, factores internos y externos, todos elementos que permitan conocer qué es el impacto, en una escala interpretativa que parte de sus cifras.

Se marca, por otra parte, la posición relativa de la autora del estudio. Su pertenencia a la institución en carácter de empleada que cumple un rol activo en la capacitación y la evaluación conlleva riesgos y oportunidades que exigieron redoblar la vigilancia sobre los análisis desarrollados.

### III) DESARROLLO

La evaluación de **productos** ubica los bienes producidos en el proceso de capacitación y los compara con la planificación y sus estándares de calidad, de modo de observar los desempeños y sus desvíos. Si bien este tipo de evaluación forma parte de los controles básicos de la gestión, en el caso estudiado, debió identificarse algunos de los criterios e indicadores del ex ante con los datos originales del Diseño, de modo de obtener el patrón contra el cual emitir juicio acerca de los niveles de cumplimiento registrados. Por otra parte, al no encontrarse una línea que delimitara el buen del mal desempeño, se adoptó un estándar "ad hoc", tomando en consideración que se trataba de una primera experiencia institucional de capacitación. Esta evaluación permitió conocer aspectos de la calidad de los productos, a través de medidas internas al Plan, así como de medidas "más amplias". Los logros de la capacitación a su vez califican a las personas que se capacitaron.

La evaluación de los **efectos** avanza del aula de capacitación al terreno laboral, preguntando por la aplicación de conocimientos y la generación de nuevas competencias profesionales en esos capacitados. La obtención de una alta expectativa de "aplicabilidad de los conocimientos" surgida de la evaluación de fin de curso, se tradujo en relatos de aplicaciones efectivas que los capacitados dicen estar pudiendo realizar. Estas aplicaciones forman parte de los **efectos deseados** con la capacitación. Se analiza, a su vez, la brecha entre esa expectativa y la "aplicación efectiva" evaluada a través de una escala de competencias de creciente complejidad. La exclusión de una masa importante de empleados<sup>1</sup> de la definición política de la población a capacitarse que se releva en el capítulo anterior aparece como restricción (efectos no deseados) a la productividad individual y grupal, al clima laboral, al rendimiento y exigencias técnicas y a la labor de coordinación y supervisión. La pregunta que se abre es cuán restrictivo se vuelve este efecto a la aplicación efectiva de conocimientos y a la generación de competencias.

Las medidas aceptadas como el Impacto de la capacitación indicaron que en ese corte temporal, los participantes perciben que la capacitación contribuyó en un 10% al mejoramiento de determinadas dimensiones organizacionales. El Capítulo 4 toma de la evaluación de productos y efectos, los aspectos que permitan indagar

<sup>1</sup> Pese a que ejerce tareas de auditoría, los empleados contratados no fueron incluidos por no pertenecer a la planta permanente de la organización.

integralmente esos indicadores de **impacto** en la comparación de objetivos estratégicos de la capacitación.

La preponderancia de la dimensión "Desarrollo Profesional" en la calificación de indicadores, desata el análisis hacia las representaciones de los capacitados respecto de quién es el beneficiario principal de los objetivos de capacitación. Los resultados del análisis permiten armar una hipótesis acerca del recorrido que realiza el impacto desde la órbita individual del capacitado hacia la órbita organizacional. Este recorrido presunto sirve para revisar en dos vertientes (factores internos y externos al Plan) la conformación del impacto desde las formas y los contenidos que adoptan el diseño, la ejecución y la aplicación de la capacitación.

#### IV) CONCLUSIONES

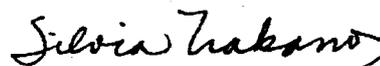
Las conclusiones del estudio afirman que la pregunta por el **impacto** promueve la pregunta por la **organización** en que se plasma y donde se administra. El estudio indica que la capacitación no ha suplido la estrategia global de la organización. Sin embargo, se pudo mostrar que ha contribuido, aún en pequeña magnitud<sup>2</sup>, a la modificación positiva de algunas de las dimensiones esperadas de transformar.

El Desarrollo Profesional como primer valor del impacto de la capacitación ha sido considerado como una dimensión bisagra entre el desempeño individual y los resultados organizacionales. El salto entre uno y otro depende de las condiciones de recepción, facilitación y reconocimiento que encuentre el conocimiento en el contexto organizacional.

El impacto se ha constituido con **productos y efectos** limitados en su valoración global por las mismas limitaciones contenidas en el Plan bajo la influencia de la Organización, desde el punto de vista de su administración: diagnóstico no explícito, metas sin un estándar que permita juzgar su desempeño, imprevisión de aspectos susceptibles a la influencia de la capacitación traducidos a indicadores organizacionales y competencias profesionales a desarrollar.

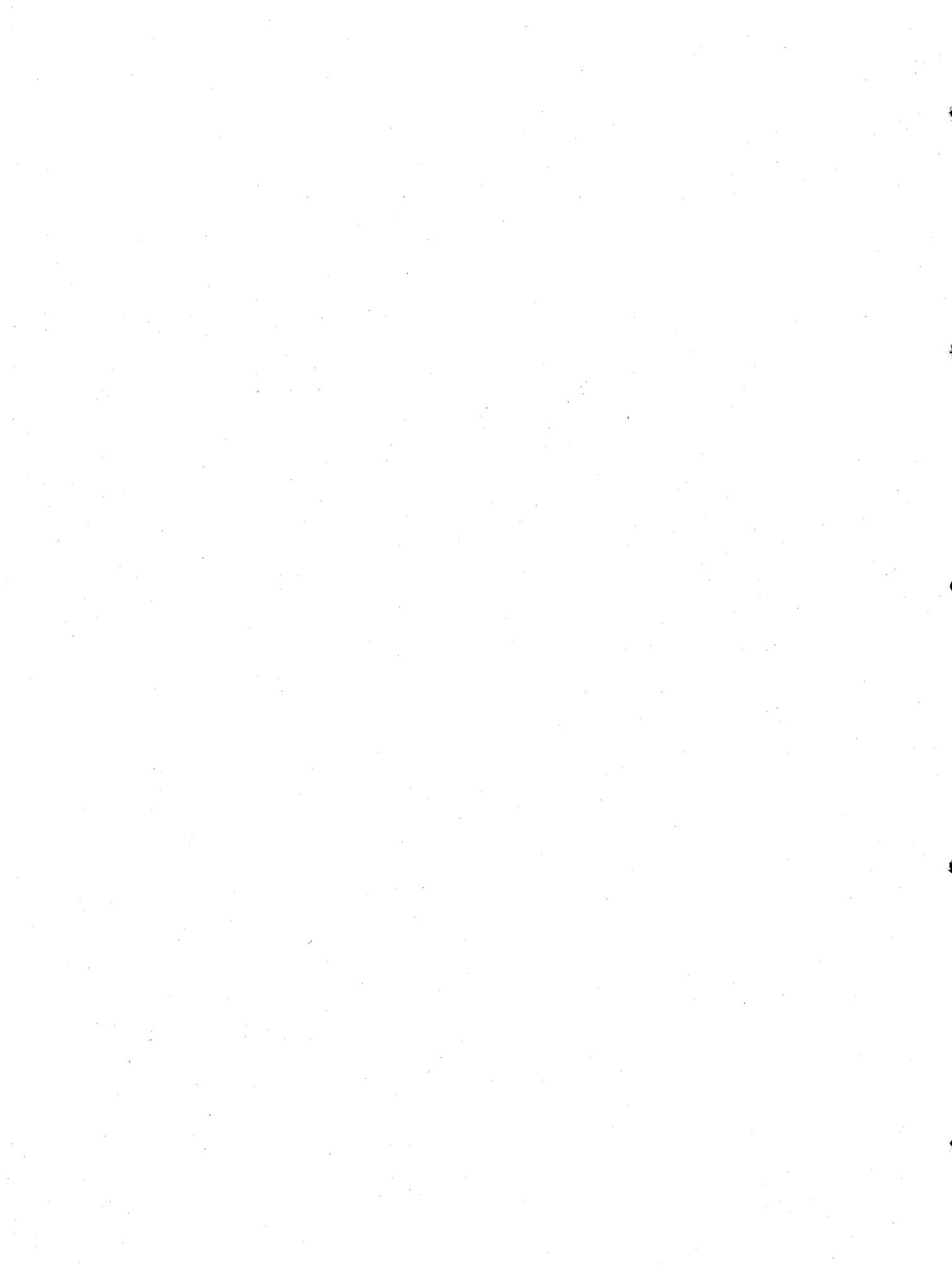
El impacto se ha dejado entrever en las diferencias entre capacitados y no capacitados (conflicto cognitivo) y en la indiferencia y resistencia que recibe la capacitación transformada en propuesta de cambio o innovación a introducir (conflicto social), según identificaron los participantes.

Estos resultados presentan nuevos pisos a la discusión respecto de la organización pública, sus propósitos y las condiciones en que se gestionan sus proyectos. En ese marco se ubica la capacitación como uno de los instrumentos para alcanzar los resultados esperados por la organización y la práctica de la evaluación como medio permanente de comunicación, aprendizaje y retroalimentación de la gestión en la Administración Pública.

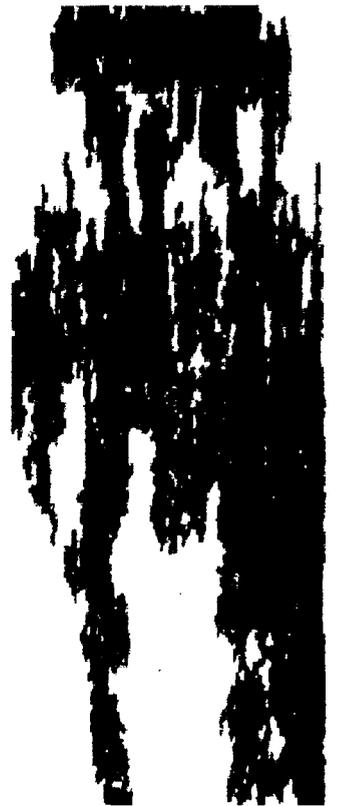


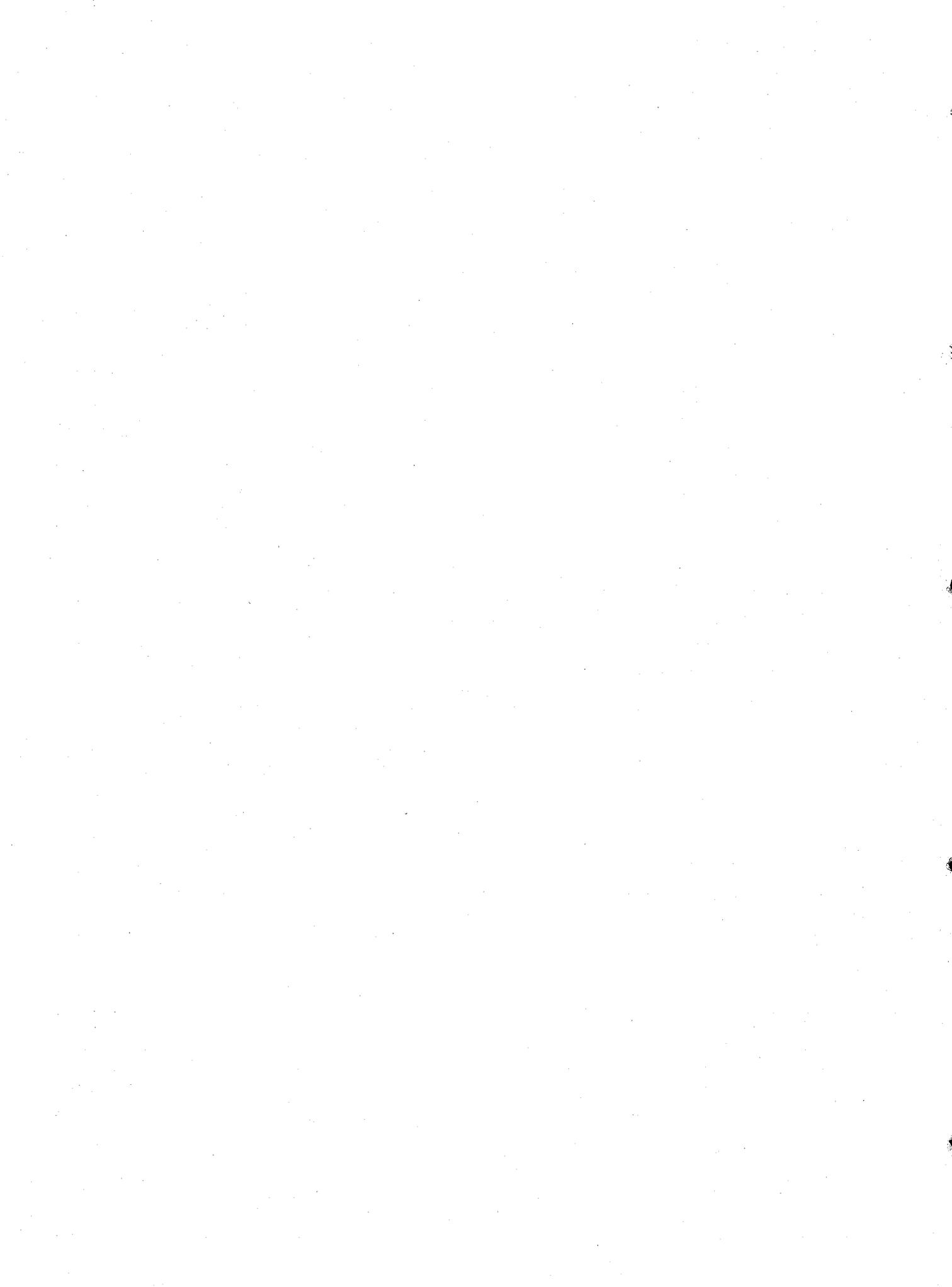
Lic. Silvia NAKANO

<sup>2</sup> Dado el momento -a poco de finalizar el Plan- y limitaciones de la evaluación realizada.



# Primera Parte

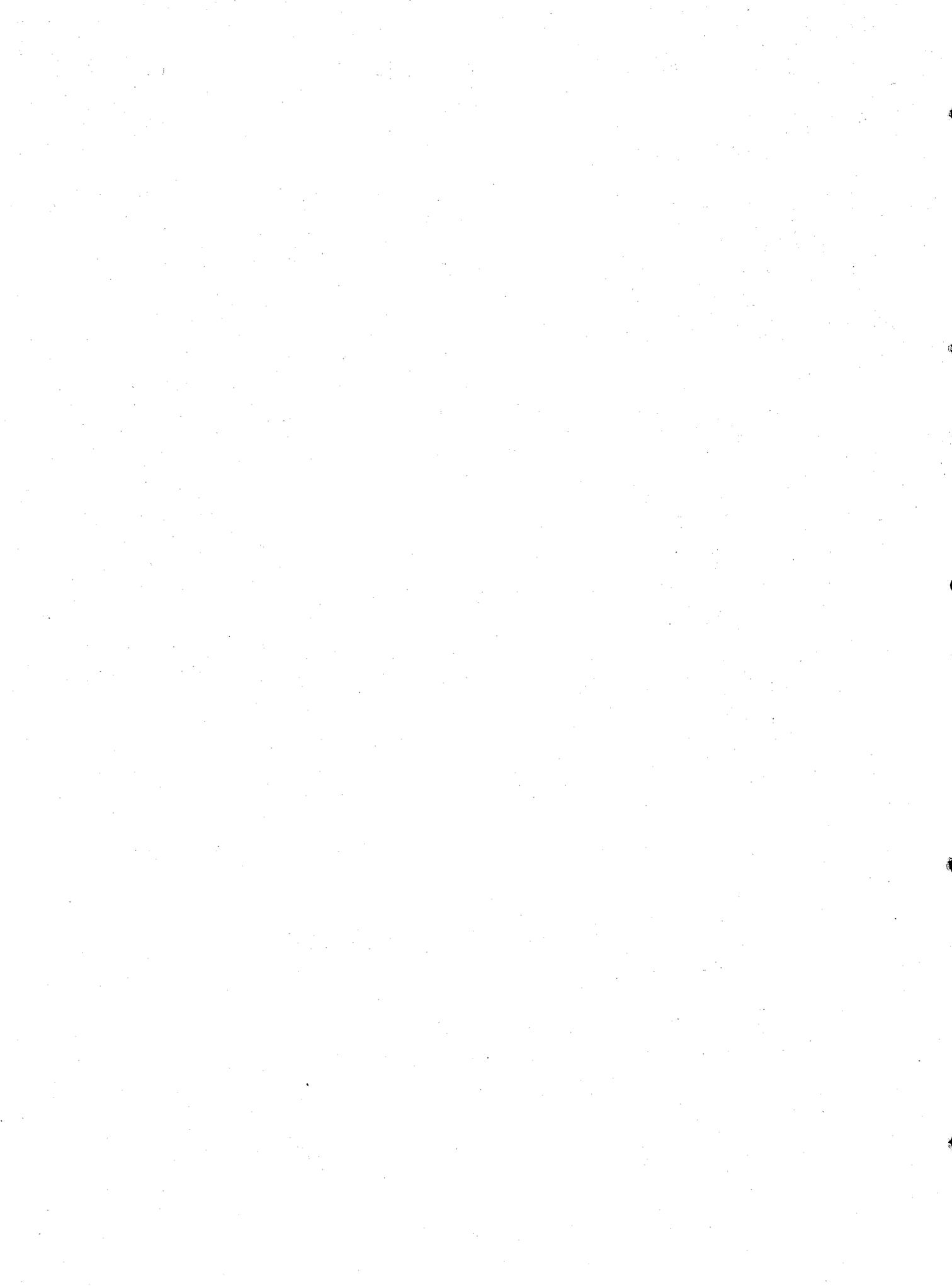




Impacto de  
la Capacitación  
en el Estado

---

**Introducción**



## I) INTRODUCCIÓN

---

### I.1) Reconocer los resultados de la capacitación

---

La capacitación es un fenómeno que ha incluido a mucha gente:

- *Trabajadores, empleados, empresarios, docentes, profesionales, idóneos, técnicos, pasantes, gerentes, aprendices, políticos, administradores, capataces, obreros. Mujeres, hombres, jóvenes, adultos, mayores, con o sin experiencia laboral, con necesidades especiales o sin ellas, con o sin estudios, con trabajo o sin él.*
- *Organizaciones productoras de bienes y prestadoras de servicios, instituciones de gestión estatal y privada, de sectores comerciales, industriales y financieros; de áreas de administración, operativas y de control de gobierno, de gestión educativa, de atención sanitaria, de seguridad, de gestión de lo social; fundaciones, empresas, sindicatos, clubes, universidades, municipios, partidos políticos.*

Para las personas, la capacitación ha sido promocionada como oportunidad o como requisito para entrar, permanecer, reingresar al circuito laboral, avanzar en la estructura organizacional, progresar en la carrera profesional e incluso reformular sus competencias laborales. En algunos países, la capacitación se convirtió en un derecho de los trabajadores.

Para las organizaciones, la capacitación se ha convertido en negocio u objeto de consumo en la búsqueda de mejorar capacidades de producción y aumentar la productividad. En algunos países, la capacitación se convirtió en una obligación de las empresas públicas y privadas.

De la capacitación, en estos últimos veinte años, se saben muchas cosas. Se sabe que se trata de una forma de educación en contextos laborales, o por lo menos no escolares, se sabe que su gestión requiere de un saber experto y de una capacidad de enseñanza. Se sabe que ha brindado horas de enseñanza teórica, práctica, conocimiento general y específico. Se sabe cuánto se ha vendido y cuánto se ha comprado en capacitación. Pero... ¿cuánto se sabe de los efectos que ha producido en las personas y organizaciones sobre las que actúa?

Este estudio tiene como propósito investigar los resultados de la capacitación, desde una perspectiva de análisis que los integre al proceso y al contexto de producción. De este modo, el estudio persigue entender los significados que adquiere el impacto que la capacitación mantiene en la organización en la que se desarrolla y con los actores que participan de esa actividad.

El impacto, desde este enfoque, es entendido como el cruce donde pueden reconocerse los efectos directos e indirectos de la capacitación sobre los sujetos de la capacitación: personas e instituciones.

Entre las muchas preguntas que rondan y promueven el deseo de investigar el impacto de la capacitación, se destacan las siguientes:

- ¿Qué importancia tiene la capacitación para lograr un despliegue de tal magnitud en las organizaciones y en los países?
- ¿Qué expectativas de las personas y de las instituciones cumplió la capacitación?
- ¿Vale la pena la inversión realizada?
- ¿En dónde se plasman los esfuerzos?
- ¿En dónde se capitaliza el conocimiento tratado, circulado y producido en capacitación?
- ¿Está la gestión de la capacitación "capacitada" para contestar a estas preguntas?

La bibliografía y las experiencias de capacitación laboral vienen mostrando que el entusiasmo para con ella ha sido similar en el Sector Público como en el Sector Privado. Ambos han invertido tiempo, recursos, dinero, trabajo, gente. Sin embargo, las bases que los impulsan a capacitar mantienen algunas diferencias:

*Para el Sector Privado, la ganancia y el mantenimiento de la posición en el mercado están entre los primeros motivos para invertir en capacitación. Es por ello que investigar sobre los resultados de la capacitación implica básicamente conocer cuál ha sido su participación en el retorno de la inversión.*

*En el Sector Público es más complejo hablar de competitividad y de ganancia. No obstante, por lo menos en la última década en la Argentina, la Reforma del Estado en sus sucesivas versiones, ha instalado un debate respecto de la eficacia, eficiencia y economía en la administración de sus instituciones. En el discurso y la acción de reforma, la capacitación ha sido fuertemente impulsada por su supuesta capacidad transformadora de usos y costumbres, es decir, el poder burocratizado y monopólico de la Administración. Es por ello que es preciso ubicarse en este contexto para entender la importancia de conocer los resultados de la capacitación en el Sector Público.*

## **I.2) El Sector Público en Reforma: texto y contexto de la capacitación y sus resultados.**

Este estudio guarda un especial interés en analizar las producciones y las contribuciones de la capacitación en el Sector Público, por cuanto considera relevante saber si empleados, funcionarios, técnicos, administradores y políticos, es decir, el grupo humano que sostiene y ejecuta las políticas del país, puede afirmar que sus acciones se ven favorecidas y facilitadas con la capacitación. Nos interesa además este sector en tanto sus miembros gestionan las propias reformas del aparato estatal del que son parte.

La Reforma del Estado y los consiguientes cambios en las reglas de juego tanto en el nivel del empleo público como en el de las relaciones entre Sociedad y Estado, enmarcan la búsqueda de sentidos y el conocimiento de los resultados de la capacitación en la Administración Pública. El primer gran ingrediente a incluir en el presente estudio es el de la situación de Reforma ya que cualquier iniciativa de evaluación así como cualquier conocimiento que de ella se extraiga precisa ubicarse en

la serie de elementos que intervienen en la vida y momento de las organizaciones públicas y de sus funcionarios.

Un ejemplo análogo es el de la evaluación que se pueda llevar adelante en torno del impacto de la capacitación actual de los docentes: dicho estudio necesariamente tendrá como primera consideración que la capacitación y sus contenidos tienen lugar en el contexto de una compleja reforma educativa en marcha, de lo contrario, sus conclusiones y hallazgos tendrán un escaso valor, cualquiera sean los móviles e intereses que impulsen la realización de una evaluación de estas características.

Las reformas estatales para Oszlak (1993), repercuten fundamentalmente en la filosofía en que se funda el papel del Estado, y de ese cambio se desprenden nuevas formas de relación entre éste y la sociedad civil. Las medidas económicas y sociales adoptadas a lo largo de la década de los noventa<sup>1</sup>, configuraron una nueva racionalidad en la distribución del poder político y económico en ese binomio Estado y Sociedad, a favor de grupos que adquirieron grandes concentraciones de capital y de poder, y en desmedro del rol de regulación, control y sanción por parte del Estado.

En este nuevo escenario, la pregunta por la función del Estado y por el perfil deseable para sus funcionarios es ineludible.

En relación específicamente con el personal de carrera al interior de la Administración Pública de nuestro país, algunos análisis consideran que la irracionalidad, velocidad e improvisación de las reformas estructurales y los ajustes presupuestarios llegaron a poner en jaque el buen funcionamiento de muchas organizaciones públicas.

Por una parte, la ausencia (por retiro voluntario, traslado o despido) de personal con experiencia y portadora de conocimiento especializado, experiencia y trayectoria al interior de una determinada "cultura organizacional", recortó el margen de maniobra institucional y de producción de muchas unidades. Por otra parte, los cambios de gestión, vaivenes políticos, renunciaciones, abandonos, cambios repetidos y exacerbados en las carteras ministeriales, nacionales y provinciales, así como la reinserción continua de organismos en distintas órbitas y lógicas<sup>2</sup> ha paralizado, provocado colisión, perjudicando fuertemente a las organizaciones respecto de su accionar, sus servicios y sus responsabilidades ante el ciudadano.

Si se observa a su vez, el esquema de funcionamiento de la Administración Pública Nacional argentina<sup>3</sup>, se advierte la vigencia de varias decenas de sistemas escalafonarios que atraviesan dependencias y organismos, y que recortan al personal tanto desde el punto de vista del carácter de las relaciones laborales que mantienen con el Estado como del valor o significación que adquiere la capacitación al interior de sus carreras.

Al mapa fragmentado de la Administración Pública Nacional en términos de la carrera y desarrollo de sus recursos humanos a lo largo y ancho del territorio; a la

<sup>1</sup> Siguiendo con la descripción de O. Oszlak (1993) entre las medidas adoptadas a lo largo del decenio se encuentra: privatizaciones de empresas y servicios públicos de gestión estatal, descentralización de responsabilidades y funciones antaño concentradas en el Estado central como ser la salud y la educación, liberación de las regulaciones sobre la actividad económica y social, reformulación de instituciones públicas y de sus dotaciones por vía de retiros, despidos y congelamiento de ingresos y promociones.

<sup>2</sup> Por ejemplo, la misión de una unidad con competencia en la preservación asistencial y promoción del Medio Ambiente, tiene diferente significación y escala de prioridades en su accionar si depende de la órbita de Economía, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, que si depende de Turismo, de la Presidencia, etc.

<sup>3</sup> Existen diversos estudios realizados por la Dirección Nacional de Estudio e Investigaciones del INAP, (DINEI) sobre la conformación de la Administración Pública y sus sistemas de distribución del personal civil.

ya antigua disquisición de las atribuciones del cuerpo político y de la línea burocrática, es necesario agregar una nueva discusión que por sus crecientes dimensiones, también se incluye en este trabajo relativo a la capacitación: los nuevos empleados "flexibilizados" del Estado.

La generalización de la "contratación" temporal como forma casi exclusiva de ingreso laboral en el Estado frente al congelamiento de vacantes y de concursos externos, y a las restricciones propias de "otras" vías de ingreso a los organismos, ha repercutido en los trabajadores de las organizaciones públicas (y también en parte de la opinión pública) generando posiciones políticas, ideológicas, gremiales y culturales respecto de lo que esta "nueva clase" de empleado público representa en términos de obligaciones y derechos frente al Estado, y frente a la capacitación en la institución en la que se desempeña.

Finalmente, a la ya ampliamente desgastada imagen del empleado público se suma la numerosa cantidad de casos públicos de corrupción, fraude, malversación de fondos públicos, incumplimiento de deberes de funcionario público que han sido investigadas, publicitadas y poco sancionadas en el último quinquenio. Los ilícitos que han dado origen a nuevos cuerpos de control "anticorrupción", legislación y oficinas de "ética pública", han erosionado en la opinión pública al conjunto de las instituciones estatales, a sus miembros y a sus instancias de control gubernamental.

Simultáneo pero en otra sintonía, el discurso modernizante que acompañó a la Reforma del Estado puso de relieve la necesidad de "rejerarquizar" el empleo público a través de la profesionalización de los agentes. En ese andarivel, la capacitación se presentó como uno de los principales factores (si no el único) con los cuales motorizar los procesos de reforma al interior de las unidades de gestión pública.

En el caso del Sistema Nacional de la Administración Pública (SINAPA)<sup>4</sup>, la capacitación se convirtió en uno de los componentes básicos para la "profesionalización" de los agentes y como requisito para la promoción en la carrera, desmonopolizando a la "antigüedad" como principal condición para poder avanzar.

En otros casos por fuera del SINAPA, como la experiencia que desarrolla el estudio, las inversiones realizadas en capacitación provinieron en buena medida de préstamos internacionales para la Reforma del Estado, con componentes exclusivamente dedicados a la realización de actividades de capacitación en el tema. Lo que indica un interés por la capacitación y la reforma de los estados que excedió las fronteras y los gobiernos nacionales.

De esta manera, la Reforma del Estado se tomó no sólo contexto de la capacitación, sino también su texto ya que la prioridad temática de buena parte de las ofertas que se han podido analizar estuvo estrechamente vinculada a los principios, valores, modelos de gestión, procesos e instrumentos de la Reforma y a la nueva configuración de los sistemas de administración financiera y gubernamental.

Abriendo el lente hacia el ámbito internacional de administración pública, se observa que las tendencias en pro de la capacitación y formación de administradores públicos se han intensificado desde que Kliksberg<sup>5</sup> anunciara la "demanda estatal de administradores" para un aparato público con tendencia a la ampliación.

<sup>4</sup> Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, sistema escalafonario creado por Decreto PEN 993/91.

<sup>5</sup> Kliksberg, Bernardo. "Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina", CLAD, INAP, Fondo de Cultura Económica, México. 1983.

Aún si las premisas de ese Estado se han modificado en los últimos veinte años, las ofertas y propuestas de formación y capacitación han ido en aumento<sup>6</sup> y en creciente especialización. Por ejemplo, en el caso específico de organismos de control como el del caso de estudio, las Contralorías Generales, los Tribunales de Cuenta y las Oficinas de Auditoría Gubernamental del mundo entero, cuentan con organizaciones regionales<sup>7</sup> que confeccionan Planes Estratégicos de Capacitación Regional de sus Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)<sup>8</sup> dirigido tanto a sus cuadros de conducción, como a técnicos y profesionales de auditoría.

Teniendo en cuenta el interés particular que sobre el Estado y las organizaciones públicas mantiene este estudio, el problema abordado es el de la relevancia que cobra el conocimiento del impacto de la capacitación en organizaciones de este ámbito, como vía para el mejoramiento de la gestión técnica y como fundamento para la decisión política sobre esa actividad. Para ello, los análisis se orientan hacia la definición del impacto y el examen de las articulaciones e imbricaciones que lo configuran y componen. Impacto que debe interpretarse en el contexto de reforma del aparato estatal y capacitación que se concibe y pone en acción dentro de un movimiento mayor de transformaciones de las que son objeto y sujeto el Estado y sus instituciones.

### **1.3) POR QUÉ EVALUAR LA CAPACITACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA**

Las razones al evaluar son múltiples, complejas y en algunos casos pueden resultar contradictorias y conflictivas entre sí y para con los intereses de las partes involucradas. Existe una trayectoria de la capacitación en las instituciones públicas, pero la evaluación sistemática de sus resultados es incipiente, y en algunos casos nula. Entre algunas de las causas de la inexistencia de evaluaciones se distinguen:

- ζ Por una parte las organizaciones públicas se encuentran signadas por la discontinuidad de sus políticas de capacitación y desarrollo de RRHH tras los cambios de gestión política y la de sus equipos técnico-profesionales.
- ζ Por otra parte no se ha generado hasta hoy un movimiento de evaluación en las organizaciones públicas (ni privadas) que fije para la capacitación líneas y criterios comunes, con centralización de la información y el diagnóstico.

Un órgano como el INAP<sup>9</sup>, rector de la capacitación para las instituciones públicas bajo el régimen del SINAPA, debería ser un actor protagonista en este tema. Pero sus propias contradicciones y dinámicas internas, junto al "peso" de los cambios de gestión, entre otros motivos, le han impedido mantener una visión más global de lo

<sup>6</sup> Se puede enumerar la creación de diversos Programas para la formación de Cuerpos de Administración en el país, como el de Administradores Gubernamentales, de Abogados, de Economistas de Gobierno y las distintas maestrías y carreras de especialización universitaria en Administración y Gestión de Políticas Públicas, como la de la UBA, U. San Andrés, FLACSO, U. Lanús, etc.

<sup>7</sup> OLACEFS para las oficinas latinoamericanas e INTOSAI a nivel mundial.

<sup>8</sup> EFS es el nombre genérico dado a las oficinas antes enumeradas.

<sup>9</sup> Instituto Nacional de la Administración Pública, dependiente de la Subsecretaría de la Función Pública, bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo Nacional.

que ocurre con sus actividades de capacitación y las que tienen lugar en el interior de las organizaciones que rige.

El tema de la evaluación de la capacitación en el Estado incorpora nociones referidas a:

- un determinado tipo de intervención educativa (capacitación, a diferencia de formación),
- en espacios físicos particulares (organizaciones laborales y no escuelas o ámbitos de estudio dentro del sistema educativo),
- con acciones educativas en situaciones específicas (capacitación profesional o relacionada directamente con el trabajo y las tareas de la organización de pertenencia de personas adultas)
- que se relacionan directamente con políticas institucionales en pro del desarrollo humano (a diferencia de otras políticas institucionales como la incorporación de nuevas tecnologías, reingeniería de procesos de trabajo, etc.).
- que se ubican en contextos organizacionales de producción de bienes y servicios públicos.

A esto se suma, como se explicitó párrafos atrás, que no se trata de la capacitación de la Administración Pública en cualquier Estado, en cualquier momento histórico, social, económico y político, sino en uno en Reforma. Reforma que se traduce a múltiples movimientos y transformaciones, principalmente a nivel de los recursos y de los intentos de generación de nuevos "habitus"<sup>10</sup> en la cultura organizacional. Cultura que es entendida para este caso como los marcos interpretativos, la lógica del sentido y los esquemas explicativos, simbólicamente compartidos por los miembros de una organización desde los cuales asignan significado a las actividades y fenómenos que en ella ocurren<sup>11</sup>.

Estas cuestiones apuntan a la razón de evaluar. La organización para Schlemenson<sup>12</sup> se entiende como "un sistema socio técnico integrado, deliberadamente constituido para la realización de un proyecto concreto, tendiente a la satisfacción de necesidades de sus miembros y de una población o audiencia externa, que le otorga sentido. (La organización) está inserta en un contexto socioeconómico y político con el que guarda relaciones de intercambio y de mutua determinación". Ello implica por un lado, una cuota de libertad y autonomía de acción en la consecución de su proyecto, mientras que en simultáneo mantiene una relación de interdependencia con el contexto en el que se ubica.

La capacitación se ubica en esta interdependencia. No se la puede pensar fuera del contexto social, político y organizacional que la genera y gestiona. Atendiendo a esas variables contextuales, es posible observar que la capacitación puede ser concebida a través de su definición política, desde su diseño lógico, en su implementación instrumental, y por el alcance de su evaluación -es decir con la forma en que se administra- como un fin en sí mismo o como un medio para lograr ciertos resultados.

<sup>10</sup> En el sentido del término acuñado por Pierre Bourdieu. El Oficio del Sociólogo, Siglo XXI, México 1975.

<sup>11</sup> Kreps, Gary. "La comunicación en las organizaciones", Cap. 7 Cultura organizacional, teoría de la organización, Addison Wesley Iberoamericana, U.S.A., 1995.

<sup>12</sup> Schlemenson, Aldo. "Análisis organizacional y empresa unipersonal. Crisis y conflicto en contextos turbulentos". Paidós, Buenos Aires, 1995.

Si "la buena gestión es un resultado (...) la buena gestión no es un fin en sí mismo"<sup>13</sup>. Esto significa que el cumplimiento de la gestión según las reglas, los circuitos y los procesos legitimados para la administración, es necesario pero no suficiente. Conocer cuál es el cumplimiento de la meta sobre la base del apego a la norma es correcto desde el punto de vista administrativo pero como único elemento de control no sólo no dota de valor agregado a la gestión sino que aumenta el riesgo de constituir a la capacitación en un fin que se cierra en sí mismo, o en un fin administrado en forma meramente burocrática. No hay retroalimentación y por ende, no hay aprendizaje.

Cuando la capacitación se define, diseña, ejecuta y evalúa pensando en la necesidad de generar algo más que el cumplimiento de la norma que justifica su gestión, es decir, cuando la capacitación no es un solo un objeto de administración dado por un mandato legal, sino que incluye en su observación los efectos en sus beneficiarios directos y el impacto con el que contribuye con los resultados de la organización, entonces la capacitación se concibe como un medio.

Una perspectiva integral de evaluación de la capacitación exige los controles de rutina, pero nunca puede considerar que con ellos culmina su tarea. Parte de los resultados de control primario para extender sus análisis hacia la organización que adopta la capacitación como uno de los instrumentos para conseguir sus objetivos.

Al evaluar la capacitación y su impacto se apunta a conocer más acerca de la responsabilidad que mantiene la organización pública sobre los resultados de su gestión. Se orienta a examinar el modelo con el cual opera en la administración de sus proyectos: ¿hasta dónde llega la responsabilidad de la gestión? ¿es lo mismo la atribución que la responsabilidad? ¿hay coincidencia entre el fin de las atribuciones de un equipo de administración a cargo de la capacitación y el fin de la responsabilidad sobre los resultados?

Cuando en anexo se incluye un paralelo entre la tarea sustantiva de la organización donde se realizó la experiencia (a saber, la realización de auditorías) y la de evaluación de la capacitación, el propósito es marcar los distintos alcances con que ambas tareas se pueden encarar desde un polo más ligado a la verificación del cumplimiento primario hacia otro que evalúa integralmente las acciones.

Mirado desde la óptica de la administración, a la gestión de auditoría podría bastarle la conformidad de lo actuado siempre que haya correspondencia razonable de los papeles que sustentan la actividad de las organizaciones auditadas. A la gestión de la capacitación podría serle suficiente con cumplir con producir actividades en las cantidades estipuladas por la definición inicial, en tiempo y forma e incluso con algún sentido común mínimo de equidad respecto de la distribución del bien.

Pero para saber la medida en que avanza la responsabilidad de la capacitación sobre los resultados de la organización se hace preciso preguntar por su impacto. Se hace preciso evaluar cómo la capacitación (en esta gestión, con esta actividad, en este contexto, con estas personas) ha pretendido y logrado alinearse o integrarse a un objetivo mayor en el orden institucional. Cómo ha "prendido" en la organización al mismo tiempo que cómo se le ha dejado "prender" dentro del proyecto global, si lo hubiere.

<sup>13</sup> Osborne, David. "La reinención del gobierno", apéndice B, el arte de medir los rendimientos, Paidós, Barcelona, 1994.

La premisa con la que opera este estudio refiere a que mientras no exista un movimiento perceptible alrededor del impacto desde la propia gestión de la capacitación, éste podrá llegar a ser una expresión de deseo, una excelente intención, un buen informe, unos números más o menos precisos, un dato más en el devenir de la institución, o bien, resultados imposibles de analizar, incorporar, integrar, casi aleatorios, fragmentarios.

Para las organizaciones públicas, el reconocimiento de este hecho no tiene las mismas consecuencias que para la organización privada. No necesariamente porque en la última exista un ejercicio más asiduo o más sabio de la evaluación de la capacitación. Las dificultades inherentes a las mediciones del impacto de la capacitación en las organizaciones públicas están en relación con un modelo y un tipo de producción, con enfoques normativos y procesos reglados más que con orientaciones a los resultados o al "negocio" como lo puede entender una empresa privada, a lo que se suma que sus productos están poco perfilados y regulados por un mercado en el que compiten<sup>14</sup>. Pero ésta no es la única diferencia entre la organización pública y la privada.

Sin ahondar demasiado en este tema que excede los objetivos de este estudio, la cuestión de la determinación de los fines como sinónimo de "propósito fundamental", en una organización pública, por ejemplo, remite necesariamente a preguntar con Thompson y Mc Ewen<sup>15</sup> si los fines de la organización pública son la ley o decreto que sanciona sus funciones, si son estáticos y si pueden ser racionalmente planificados. O si por el contrario los fines que se establecen son dinámicos, intencionales más que racionales y reconocen una "interdependencia (...) en el seno de la sociedad más vasta" que los modifica en forma constante. Dicho de otro modo, la administración pública refleja y se embate con un modelo de estado, de país y de nación cuya historia no sería pertinente narrar desde acá.

La consideración de las complejidades asociadas a la organización pública y las específicas de la evaluación del Impacto de la capacitación no va en desmedro de su debate e instalación en la gestión de la capacitación, ni mucho menos desacredita los esfuerzos que se desarrollaron en esta experiencia. Por el contrario, aumenta sus desafíos y redobla cualquier apuesta que se haga sobre la gestión de lo público. La evaluación, para Crozier<sup>16</sup> "(...) ciertamente es una de las mejores herramientas para influenciar a los miembros de las burocracias administrativas para que abran las puertas al cambio de paradigma que implica una cultura de gestión pública" advirtiendo al mismo tiempo que "lo que realmente significará una diferencia es el impacto cultural que tenga sobre los miembros del sistema de toma de decisiones".

<sup>14</sup> Para mayor detalle sobre el tema que no se profundiza en el estudio cf. Gallego, Humberto "Administración Pública versus administración privada. Aspectos de eficiencia", ficha de cátedra, Sociología de las Organizaciones, Maestría en Administración Pública, UBA.

<sup>15</sup> Thompson J.D. - McEwen W.J. "Los fines de la organización y el medio ambiente: el establecimiento de los fines como un proceso de interacción" en American Sociological Review, Feb. 1958, Vol. 23.

<sup>16</sup> Crozier, Michel "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública", I Congreso Latinoamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, CLAD, BID, PNUD, mayo 1997.

## I.4) EL ESTUDIO: OBJETIVOS, LIMITES Y CONTRIBUCIONES

### I.4.a) Objetivo general y derivados

Desde esas consideraciones, el objetivo general del estudio es **analizar, desde un modelo integral de evaluación, el impacto de la capacitación realizada en una organización pública de un Estado en reforma.**

Por consiguiente, los objetivos específicos que se desprenden del objetivo general son:

1. Relevar los principales fundamentos teóricos y metodológicos que se sustentan en la evaluación tanto del caso como del estudio.
2. Realizar una caracterización general del contexto organizacional en que tiene lugar el plan de capacitación evaluado.
3. Sistematizar los resultados generales y parciales de la evaluación integral del plan de capacitación de la experiencia estudiada, en lo que refiere a:
  - ▶ Los productos del Plan de capacitación institucional
  - ▶ La aplicación de conocimientos adquiridos en esa instancia formativa que releve los efectos a nivel individual atribuidos a la capacitación.
  - ▶ La evaluación del impacto, en un análisis inclusivo e integrado de productos del plan y efectos directos en los capacitados, en el marco del contexto organizacional.

El objeto de estudio, con esta perspectiva, es el **Plan de Capacitación realizado en un organismo público** creado en el marco de la Reforma del Estado de los años noventa en la Argentina.

El análisis desarrollará una interpretación posible de los significados que adquiere la capacitación en el contexto institucional en el que tiene lugar, y en el marco más amplio de la Reforma del Estado, a través de reconocer su impacto.

Uno de los propósitos asociados a este estudio es el de **realizar un aporte al conocimiento de la organización pública**, ingresando por una de sus puertas: la capacitación.

Interpretar los resultados de la capacitación como método para entender lo que ocurre en la organización pública es una tarea que mantiene el supuesto de que la capacitación entendida como una de las producciones de la organización, permite una **aproximación al complejo entramado que produce y a las redes que sostienen sus resultados.** Este supuesto no es ingenuo si la capacitación se concibe como una intervención directa sobre las personas y las organizaciones que gestionan las políticas fijadas en los planes institucionales, de gobierno y del Estado.

Otra de las razones por las que se admite la validez de ingresar por la puerta de la capacitación para conocer la organización pública se relaciona con el supuesto de que el análisis de la capacitación y sus resultados permite un **abordaje que capte la dinámica de la administración en acción.**

Estudios predecesores<sup>17</sup> formularon la pregunta acerca del proyecto político estratégico para la capacitación en el Estado. Que esta pregunta siga sin respuesta exige buscar al interior de las unidades que componen el Estado, cuáles son los **sentidos y los significados** que adquiere esta capacitación en el marco de sus políticas, de su misión y de su devenir histórico institucional.

La no existencia de parámetros globales que marquen el rumbo, la estrategia y los resultados esperados para el largo plazo de la capacitación en la Administración Pública, indican que la puerta mayor no es que esté cerrada, sino que todavía permanece como uno de los "modelos para armar" en las transformaciones y reformas del Estado.

Esto que con anterioridad representó un obstáculo, ha sido entendido por el presente estudio como un dato más a incluir en el análisis y por ende, intentará resolver algunas de sus cuestiones a través de las expresiones concretas de la capacitación: los resultados obtenidos en las organizaciones que llevan adelante su capacitación institucional.

#### I.4.b) Las restricciones y límites

Los principales límites del estudio forman parte de la inexperience que sobre la evaluación del impacto de la capacitación cuenta la Administración Pública Nacional.

Este hecho hace que por una parte, la experiencia estudiada pueda convertirse en un aporte para futuras intenciones de evaluación. Por otra, el abordaje del problema ha obligado a consultar a los grandes cuerpos teóricos de conocimiento y a realizar recortes conceptuales (que se han denominado anclajes) y de abordaje metodológico (organizadores) provenientes de la Educación, de la Administración Pública, de la Sociología de las Organizaciones, de la Gestión de Proyectos. Anclajes y Organizadores han sido puestos al servicio del análisis de lo que ocurre con la capacitación una vez introducida en el ámbito laboral y humano de una organización pública.

El centro del análisis está puesto en la **relación entre los resultados de un Plan de capacitación y factores de índole organizacional, administrativo y educacional, que conjugados, producen un impacto.** Relación que a su vez es atravesada por la acción y dirección de la Reforma del Estado y de las particularidades que ésta presentó en este organismo en particular.

Que la evaluación aún no se considere instalada como práctica deliberada de la gestión ni como componente básico de la planificación de acciones remite a pensar en los sistemas de administración del Sector Público, su capacidad de control de procesos y productos, la producción de información necesaria a la transparencia de

<sup>17</sup> Nakano, Sívri. Informe final de Pasantía, Maestría en Administración Pública UBA, junio 1996.

----- "El sentido de la capacitación del Sector Público en el Nuevo Estado: la importancia de explicitar el proyecto estratégico", ponencia en Jornadas de Estado y Sociedad, Buenos Aires, Julio 1996.

la gestión y la efectiva retroalimentación que relanza el circuito. En síntesis, habla del potencial de aprendizaje de la organización, tanto en el marco de la capacitación como en el contexto de sus actividades.

Pese a que se pueden encontrar ingredientes básicos, es probable que en esta utilización selectiva de andamiajes provenientes de otros campos incluidos en el problema del impacto de la capacitación, se haya omitido profundizar en la configuración sociológica de la organización pública particular, en el funcionamiento de los sistemas de gestión desde un enfoque de administración propiamente dicho, o en aspectos de orden psicológico y antropológico en las personas capacitadas.

Por otra parte, la no fijación de estándares de calidad desde la planificación organizacional y del primer plan de capacitación institucional se convirtieron en restricciones a un estudio de corte cuantitativo para medir la producción y la eficacia de la capacitación. No obstante, la indagación de corte cualitativo permitió reconstruir el ex ante, hacerlo consciente, compararlo contra un ex post (de corto plazo en el tiempo) y explorar "desvíos" y causas asociadas a la producción del plan y de su impacto.

Al respecto, existen otros límites que refieren a los intereses y formación del investigador: son los límites que encuentra el estudio a exámenes de orden económico sobre el Plan de Capacitación y respecto de las inversiones realizadas en su ejecución. En este terreno además, todo aquello que refirió al manejo de fondos provenientes de la fuente principal de financiamiento del Plan (que es sólo uno de los componentes del proyecto de apoyo a la reforma de la Administración Pública) no fue gestionado desde la unidad en que se desarrolló el Plan de Capacitación, que fue el campo en el que se realizó el trabajo de investigación.

Habría que agregar finalmente que las debilidades en la concepción del Plan de capacitación son en sí mismas elementos diagnósticos de la problemática por la que atraviesa el estado. Este estudio, que no está exento de las propias debilidades de su objeto de análisis, trata de hacerlas conscientes, de reconocerlas a efectos de que estudios y gestiones posteriores las incluyan en su abordaje. La paradoja a la que se enfrenta la evaluación y la investigación de la capacitación en un organismo cuyo principal servicio es el control gubernamental, puede ser la paradoja del cuchillo del herrero.

#### I.4.c) La posición relativa del investigador

Es necesario alertar al lector del salto continuo de la autora de la situación de gestión a la de investigación, tránsito que caracteriza las condiciones de realización del estudio. La pertenencia a la institución en carácter de empleada y su rol activo en la capacitación y la evaluación, representan riesgos y oportunidades para los análisis desarrollados. Estas posiciones mantienen consecuencias teóricas, metodológicas y prácticas sobre las que se requirió una constante vigilancia.

La doble pertenencia del investigador implica mayores riesgos que los que puede asumir un investigador externo realizando un trabajo de campo en calidad de participante como observador<sup>18</sup> ya que es un "nativo" y no es que lo aparenta. Es decir, forma parte del grupo humano en el que ya está inserto para estudiarlo y asume

<sup>18</sup> Cicourel, Aaron. *El método y la medida en sociología*. Ed. Nacional, Madrid, 1983

percepciones e ideologías similares a las de sus miembros, pudiendo perder de vista cuestiones de importancia científica a la investigación.

Pero también representa oportunidades en cuanto a la riqueza de los datos relevados y a la posibilidad de descubrimiento de significados del grupo con minimización de la superficialidad y los malentendidos a los que se expone un investigador foráneo.

#### I.4.d) Relevancia del estudio y contribuciones esperadas

Como se dijo unos párrafos atrás, la relevancia del estudio se la brinda principalmente la escasez de investigaciones y ensayos sobre el Impacto de la Capacitación en organizaciones públicas. A su vez, son menores en cantidad las investigaciones publicadas o difundidas acerca de experiencias de evaluación de la capacitación en el Sector Público que concentren el estudio del impacto en variables organizacionales, antes que en aspectos de desarrollo de la carrera, desempeño y aspectos motivacionales de los capacitados.

Entre las contribuciones que espera realizar el estudio, pueden identificarse:

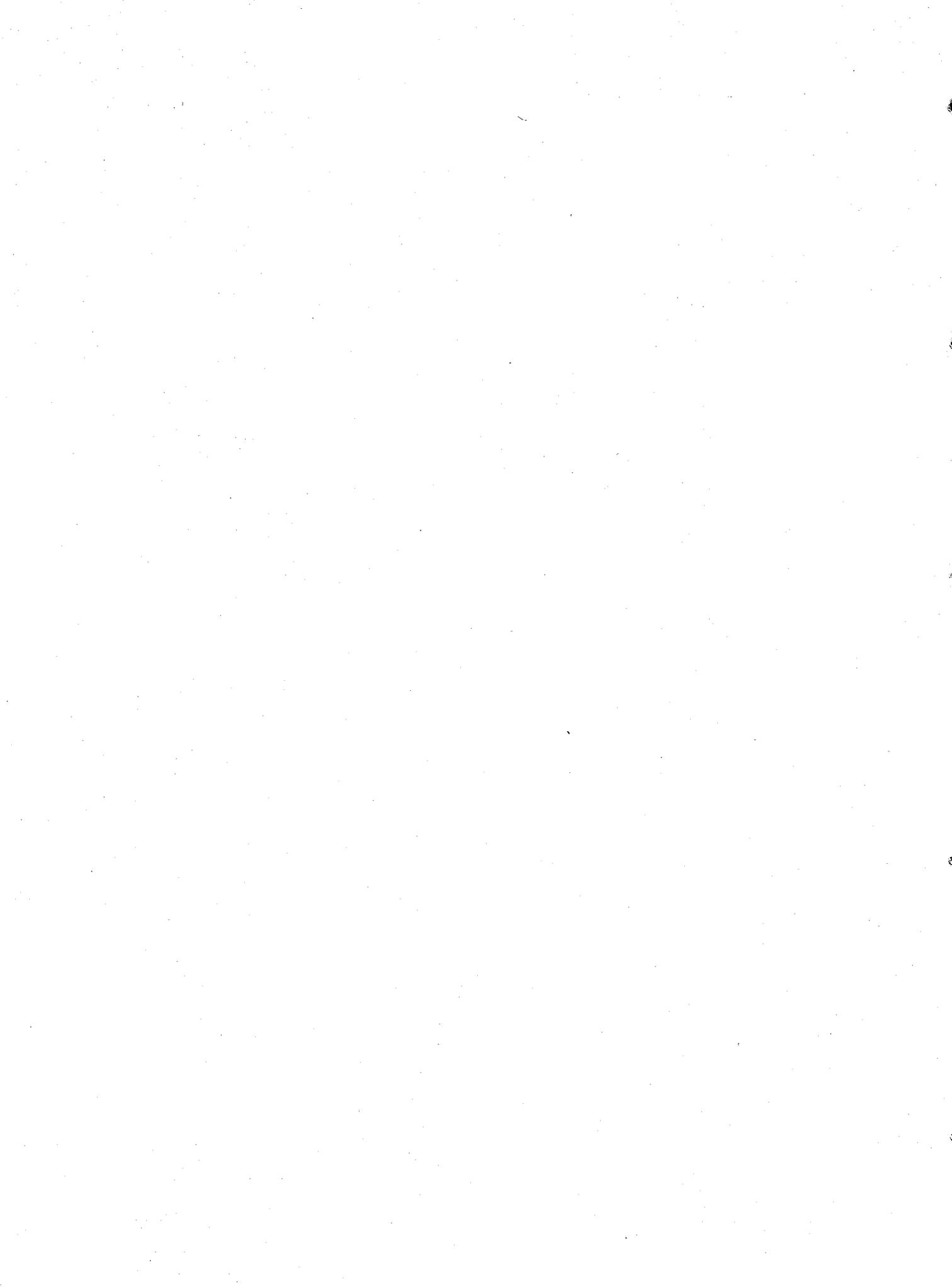
- Brindar, a través de un caso de evaluación, elementos y herramientas de análisis del impacto de la capacitación relevado en una organización pública.
- Aportar al conocimiento de la organización pública en contextos de reforma a partir de una de las formas de intervención prioritarias que han acompañado las transformaciones y los cambios propuestos: la capacitación.
- Contribuir con reflexiones a la práctica de evaluación de la capacitación que se esté ejecutando en las organizaciones públicas, como parte del esfuerzo por brindar un mejor servicio a través del aumento de la calidad de los juicios, la información, la retroalimentación de los procesos y la transparencia de la gestión de programas y proyectos de capacitación.

Impacto de  
la Capacitación  
en el Estado

---

**Anclajes**

COMITÉ DE FOMENTO DE EMPRESAS MIPYMES



## II) ANCLAJES TEÓRICOS Y ORGANIZADORES METODOLÓGICOS

*"Enfrentar la complejidad no la disminuye, la aumenta."*<sup>1</sup>

La gestión y resultados de la capacitación, la práctica de evaluación y la delimitación y conocimiento del **impacto** de la capacitación sobre personas y organizaciones en el Sector Público exigen al estudio la referencia de los pilares o marcos teóricos desde los cuales admiten su reflexión.

A estos marcos de referencia a explicitar se ha denominado "Anclajes": los numerosos aspectos que intervienen en la experiencia no encontraron un único campo teórico y analítico al cual remitirse. Se ha debido "navegar por los siete mares", es decir, investigar en los grandes cuerpos de conocimiento desde los cuales se puedan desencadenar no sólo aquellos conceptos a adoptar o a adaptar para dar cuenta del conocimiento producido sino también para "echar anclas" o estructurar sistemáticamente los organizadores metodológicos que han sido utilizados en el abordaje del tema.

El rastreo de experiencias o análisis que refieran a todo el conjunto que representa la "evaluación del impacto de la capacitación en el ámbito público" como un todo, resultó poco fructífero. Mientras que la revisión bibliográfica y de desarrollo de tecnologías asociadas a algunas de las partes en que pueda subdividirse el tema a abordar fue irregularmente satisfactoria desde el desarrollo teórico que los sustenta.

La colección mayor de experiencias de evaluación en el campo educativo general y en el de la capacitación laboral en particular, se encuentra en la literatura norteamericana que basa buena parte de sus estudios en la clasificación de Donald Kirkpatrick de 1959 sobre la evaluación que miden 1) reacción 2) aprendizaje 3) conducta y 4) resultados<sup>2</sup>. Este esquema resulta sumamente práctico en la construcción de instrumentos de evaluación, pero la complejidad del proceso educativo y el contexto organizacional de los que surgen esos datos precisan de una interpretación que los aborde integralmente y los ponga en relación sin perder de vista su dinámica y su lógica particulares.

A diferencia de las corrientes de pensamiento que pretenden encerrar en un único esquema la concepción, el proceso de construcción y la transferencia de conocimiento, y que obligan a que la evaluación remita exclusivamente a los hechos y a los datos observables en la "realidad", este estudio intenta sostener una estrategia de análisis interpretativo bajo supuestos e hipótesis que permitan un acercamiento más cauteloso a lo que ocurre con la capacitación una vez introducida en el grupo humano y en ciertas condiciones para su desarrollo en la organización laboral.

La apelación a recortes tácticos o anclajes provenientes de corpus dedicados a la educación, a la organización, a la gestión del Sector Público y a la evaluación encuentra ese sentido en el estudio. De cada uno de esos grandes cuerpos de referencia se extraen conceptos, definiciones e incluso formas de abordaje y modelos

<sup>1</sup> Gore, Ernesto. *La Educación en la Empresa. Aprendiendo en contextos organizativos*, Ed. Granica, Buenos Aires, 1996.

interpretativos que incorporen la complejidad de la práctica a los análisis que se pretenden realizar.

Este estudio albergó y operó con supuestos sobre el tema. Estos supuestos refieren a la capacitación, la evaluación y el impacto en la organización pública:

- ζ *Los resultados de la capacitación cobran sentido e importancia para la administración, cuando se los revisa en un contexto laboral específico y en tanto se los ubica dentro de un movimiento de transformaciones mayores como la Reforma del Estado.*
- ζ *El impacto no es interpretable desde sus cifras aisladas sino que debe entenderse en la combinación de condiciones de "fabricación" de la capacitación y de condiciones contextuales de utilización de la misma.*
- ζ *Una organización pública con una concepción moderna de administración como la que se pretende desde el movimiento de Reforma del Estado debe incluir la instancia de evaluación para rendir cuentas de sus actividades (tanto internas, como la capacitación, como externas) ante autoridades, instancias de control externo y la sociedad en general.*
- ζ *Un modelo de evaluación integral debe dar cuenta de la factibilidad de generación de impacto con capacitación. Es decir, debe señalar las condiciones de planificación y de contexto dadas a un proceso de características complejas señalando aspectos ausentes y/o necesarios de fortalecer desde el punto de vista de la gestión organizacional (retroalimentación).*

Estos supuestos surgieron de la experiencia de evaluación y se explicitan en este estudio que tiene como propósito entender los significados del impacto que el Plan de capacitación mantiene en la organización en la que se desarrolló.

Los supuestos, junto con la exposición de los andamiajes teóricos y metodológicos se convierten en insumos a la posibilidad de, en primer lugar, evaluar el impacto de la capacitación sobre la organización y en segunda instancia, reflexionar sobre la práctica misma de evaluación. Lo que hace que este estudio se convierta en una investigación del impacto de la capacitación y en una meta evaluación de la capacitación.

Para ello, los marcos y desarrollos conceptuales inician un recorrido que parte del puerto de la capacitación como uno de los objetos de estudio dentro del campo de la educación y desembarcan en el contexto organizacional como ámbito de realización de ese proceso educativo particular. Se recorren las costas de la evaluación en sus múltiples expresiones, prácticas y variedades, para definir específicamente aquellas aplicaciones que son "cabeceras de playa" de la evaluación del impacto experimentada. Tras lo cual, se levantan las velas de la calidad en una breve nota que intenta asistir a lo esencial de este concepto con rumbo al impacto de la capacitación, a través de la evaluación.

La bitácora realiza, a su vez, un reconocimiento del terreno ganado, en el orden nacional como internacional, por los equipos de exploración antecesores al estudio y que representan los auténticos pioneros en esta travesía en el Sector Público. Y se culmina con el esquema de algunas de las principales estrategias metodológicas del recorrido que han operado como andamios y como brújula de la embarcación.

<sup>2</sup> Se hace referencia de alguna literatura: Weeks, Linda "Foro de Capacitación: evaluación de los programas de capacitación" en *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental*, Contraloría General de los Estados Unidos, EEUU, Abril y Julio de 1986. Asimismo, "Evaluation Guidebook", Urban Institute, U.S. Department of Justice, Dec. 1997. También puede analizarse los fundamentos de los servicios de evaluación de "Fox Performance Training and Human Resource Services", website: [www.foxperformance.com](http://www.foxperformance.com)

## II.1) La capacitación

Tratando de buscar coherencia con el objetivo del estudio, es decir, conocer y entender el **impacto** de la capacitación en las organizaciones, se hace necesario relevar los significados que adquiere esa capacitación y cuáles son sus raíces desde el campo de la educación.

Paín refiere a que la educación “no es un proceso neutro en laboratorio, no es un proceso natural, ocurre en situaciones sociales generalmente conflictivas, a veces turbulentas, en medio de cambios políticos económicas y sociales”<sup>3</sup>. Para este autor, la capacitación como concepto puede rastrearse en la noción de “educación permanente” nacida en los revolucionarios años sesenta en Francia y ubicaba de acuerdo a sus creadores, a la educación a lo largo de todo el proceso vital y no exclusivamente en la escolaridad formal de los primeros años.

Sea esta noción considerada como enfoque o como campo de acción, interpele o no a la acción educativa del sistema formal, la innovación fundamental aportada por la “educación permanente” fue la de incorporar el presente a la acción educativa, como elemento reconocido, activo y situado en la actualidad y en la vida cotidiana. Las derivaciones del concepto de “educación permanente” hacia la “educación de adultos” y la “capacitación laboral” requieren la introducción de los nuevos problemas y desafíos que enfrentan los adultos, trabajadores, frente a situaciones complejas y cambiantes. En ese sentido, apunta a la generación por un lado de “demandas de educación” y por otro, a la construcción de “dispositivos de aprendizaje” que responden a esas necesidades contextualizadas en un ámbito como puede ser el laboral.

Una comparación entre el sistema educativo tradicional y la capacitación, según el mismo autor, permite observar las diferencias planteadas y las innovaciones acarreadas por este último en términos del esfuerzo de construcción, creación y contextualización que representa para los docentes en capacitación.

	Capacitación	Sistema Formal
Origen de la demanda	La acción	La sociedad
Tiempo	Corto, durante el trabajo	Largo
Situación del público	“sabe algo”	“tábula rasa”
Objetivos	“negociados, vinculados a la acción	Impuestos
Tipo de participación	Voluntaria	Obligatoria
Programa	Negociado	Impuesto
Contenidos	Vinculados a la acción	Propios a la disciplina
Evaluación	Interna, inmediateista	Exterior
Rol Docente	Sin requerimiento de diploma	Profesional

Fuente: Paín Abraham, op. cit., 1996 p. 29.

Si bien no en un todo de común acuerdo con algunos de los esquemas<sup>4</sup>, esta tabla comparativa permite entender las principales diferencias entre acciones de capacitación laboral y acciones de formación al interior del sistema educativo tradicional.

<sup>3</sup> Paín, Abraham, Capacitación laboral, Ediciones Novedades Educativas, Serie Los Documentos, Fac. Filosofía y Letras, UBA, julio 1996.

<sup>4</sup> Sobre todo en los que conciernen a la capacitación y las particularidades que adquieren en el marco de la organización pública.

La capacitación en el trabajo es para Gore<sup>5</sup> (1996) un “diálogo donde cada uno de los que dialogan está ‘volviendo a ver’ lo que hasta entonces eran rutinas. Haciendo y poniendo en discusión lo que se hace, enseñando y aprendiendo al mismo tiempo”.

Una concepción de esta naturaleza admite por una parte que los participantes de la capacitación no son “tábulas rasas”, objetos pasivos de recepción de la información, sino que son sujetos activos que tienen incorporado nociones acerca del contexto en el cual se ciemen nuevos conocimientos sobre viejos problemas. Y que, además, ubican las acciones que pueden abordarse desde nuevos enfoques provenientes de la capacitación. A su vez, muestra a los capacitados como artifices de una reflexión sobre lo que se ha convertido en rutina, a un tiempo del ejercicio laboral.

Con la colaboración de ambos autores se puede acercar una definición de capacitación como la acción educativa de corta duración, sistemática y deliberada, ofrecida a personas adultas y en situación laboral, dentro de un marco contextual particular y dinámico, con unos objetivos determinados y sobre la base de un diagnóstico de necesidades puntuales y provisorio de dicho contexto organizacional.

Asimismo, también deberíamos agregar a la definición, que la capacitación laboral en las organizaciones representa una de entre la gama de estrategias de intervención sobre los miembros que la componen en pos de obtener determinados resultados que se relacionan con el quehacer de dicha organización.

Esta intervención puede ser considerada como una que recae en forma directa sobre las personas que tienen a su cargo la transformación y/o realización de determinados insumos, procesos y productos en términos de servicios o bienes, parciales o finales, dentro de una organización especificada.

Pero también puede considerarse a la capacitación como una acción indirecta sobre los resultados finales de la organización. Esta acción es indirecta tanto por el carácter de su producción como por las mediaciones existentes hacia obtener un **impacto**: el bien producido por la capacitación es “conocimiento”, y entre el “saber” y el “realizar” al interior de una organización, existe una serie de procesos complejos y condiciones que restringen o potencian las posibilidades de poner en acto la competencia efectiva de las personas.

Dicho de otra manera, entender que la aplicación de nuevos conocimientos “significa cambiar hábitos, roles, formas de relación y, en la mayor parte de los casos, los espacios de poder entre las personas”<sup>6</sup> alerta a las corrientes de interpretación que buscan en cifras y medida en forma exclusiva la traducción mecánica de dicho conocimiento en una conducta observable o en un cambio deseado.

Por otro parte, la capacitación como modalidad de intervención organizacional no necesariamente es un acto globalmente consciente de las transformaciones a las que apunta, y no necesariamente se acompaña de las otras condiciones que auguren su éxito.

<sup>5</sup> Op. Cit.

<sup>6</sup> Gore, Ernesto, Op. Cit., p. 163.

### II.1.a) La capacitación en la organización laboral

La capacitación, al mismo tiempo que tiene la tarea encomendada (expresa o no) de modificar la organización en la que se despliega, llevando a sus miembros a través del conocimiento hacia la instalación de nuevos modelos de trabajo, nuevos estilos de gestión, hacia las adecuaciones necesarias en sus procedimientos y correcciones a sus productos, está sujeta a las reglas de juego que ésta le impone, formales e informales, es decir, a su cultura<sup>7</sup>.

Por un lado, la capacitación corre el riesgo de resultar tan "a imagen y semejanza" de la organización que la genera que sea incapaz de proponer ninguna acción en pos de innovarla en ningún sentido y se dedique sólo a reproducirla en su estructura y en su dinámica. Por otro, el riesgo es que la capacitación sea tan audaz, ajena o lejana respecto de la organización sobre la que pretende actuar que ningún miembro de la organización esté dispuesto a seguir sus pasos por temor a caer junto con ella en el fracaso institucional y en la vejeción de sus congéneres.

Esta paradoja en la disyuntiva entre adaptación y transformación es uno de los principales desafíos que enfrentan los responsables de la gestión de la capacitación en una organización pública cuando se ven tironeados entre lo socialmente aceptable en el lenguaje y costumbres organizacionales, y lo socialmente exigido por los discursos de la modernización y reforma del Sector Público.

Una de las primeras hipótesis del trabajo apunta a corroborar la manera en que las organizaciones públicas marcan los márgenes de su propia producción interna, intermedia, externa y terminal. En otras palabras, el diagnóstico, muchas veces latente, no explícito, pero que opera dentro del imaginario y de las posibilidades efectivas de su conducción, define cuál es el significado de lo RAZONABLE en cada momento de la historia institucional.

De tener que aplicar este supuesto sobre la capacitación y sus resultados, se diría que la *organización, en sintonía con sus reglas, márgenes y juegos tanto internos como en relación con el "afuera", marca los límites a la capacitación, en tanto contribuciones efectivas y en cuanto representaciones en sus beneficiarios.*

En ese sentido, Gore<sup>8</sup> alerta sobre 4 problemas básicos que enfrenta la interacción entre la capacitación y la organización:

1. Desestimar el poder educativo informal de la organización
2. Mantener muchos obstáculos y pocas recompensas para la implementación de los cambios
3. No atender a la necesaria congruencia de la organización
4. Carecer de planteos razonables sobre el manejo del tiempo.

Estas alertas son retomadas en el análisis de los resultados de la capacitación en la producción del **impacto**, junto con las reflexiones acerca de la necesidad del logro de consenso y legitimidad en cada una de las actividades que se proponen.

Los diagnósticos realizados en distintos sectores de la Administración Pública permiten saber que esta consideración no es exclusiva a este organismo en particular,

<sup>7</sup> De acuerdo con la definición de Kreps, Gary (1995)

<sup>8</sup> Gore Ernesto, Op. Cit., p.136

sino que buena parte de las organizaciones públicas<sup>9</sup> (sean éstas dependientes de alguno de los 3 poderes, presten servicios directa o indirectamente ligados a la comunidad, estén más concentrados o más dispersos a lo largo del territorio nacional) no cuentan con lo que se puede llamar una Planificación Estratégica. Entendido como sinónimo de "Modelo de gestión", el Plan Estratégico no se conforma única y exclusivamente con los aspectos de la planificación normativa sino que basa su accionar en<sup>10</sup>:

- El análisis externo, del contexto o escenarios
- El análisis interno, o de las capacidades y recursos
- El diagnóstico o estado de situación

En otras palabras, además de la planificación normativa, resulta importante incluir una planificación situacional que interprete los alcances de la misión y de las funciones, en el contexto y situación de la organización.

Sin embargo, la realidad demuestra a diario ser más compleja que lo que unos papeles y unos documentos puedan establecer como las nuevas reglas de juego de una organización. Es por ello que no se intenta acá realizar una defensa del poder efectivo de los Planes Estratégicos. Más aún cuando sobre la base de algunas investigaciones que se desarrollan en el INAP<sup>11</sup>, se puede apreciar que uno de los problemas que sufren los planes es no contar efectivamente con una aceptación general, no gozar de una visión compartida, no poseer la legitimidad suficiente para que el conjunto de la organización se apropie del modelo de gestión delineado.

La Planificación Estratégica a la que refiere este estudio apunta más bien a la expresión del "balance y perspectiva" que (de modo muy general ya que no es intención profundizar sobre el tema) permite a cada uno de los miembros de la organización mantener una proyección hacia el futuro, estableciendo una forma y un contenido singulares que hacen de la organización algo más que la sola letra de la Ley que la funda, y que de algún modo tiende a reducir las distorsiones y discrecionalidad aparejadas a la libre interpretación de la ley.

Esto que también se ha denominado "la política de la organización" se toma, en última instancia, en el norte que otorga sentido a las distintas planificaciones operativas, en las que hay que incluir a la capacitación.

En otros términos, la discusión plantea la ausencia de un diagnóstico institucional que a partir de objetivos estratégicos básicamente sustentados en una ley y sus reglamentaciones, pueda dar cuenta de los problemas que enfrenta la organización para llevar adelante sus actividades. Este diagnóstico es la base fundamental para llevar adelante una política integral dentro de la cual se incluye como parte a la capacitación.

Lo que ha sucedido en el curso de la reforma del estado es que, en muchos casos, la ausencia de este diagnóstico fue emparchada con un lugar imaginario asignado a la capacitación que, con su sola realización, promovería mejoras en el funcionamiento institucional.

<sup>9</sup> Y en el Estado en general. O. Ozlak advertía en 1993 respecto de la necesidad de modelar el "nuevo perfil del Estado, dado que la formación de funcionarios públicos adquiere sentido sólo si se considera el marco institucional en que los mismos aplicarán los conocimientos adquiridos" (Primeras Jornadas sobre Formación de Administradores Públicos, La Plata, diciembre 1993).

<sup>10</sup> Dr. Héctor Larocca, "Planeamiento estratégico y operativo", materiales del curso "Técnicas de Gerenciamiento" dictado en el marco del PIC, 1999.

<sup>11</sup> INAP, Dirección Nacional de Estudios y Documentación, Informes de avance de Proyectos de Investigación 2000 "El Modelo de Gestión por Resultados en el Sector Público Argentino, el caso ANSES". "El planeamiento estratégico en la Administración Pública: Oportunidades y Amenazas" en Temas, Año 5, N° 18, noviembre 1999.

### II.1.b) Momentos de la capacitación

Con las hipótesis anteriores en juego acerca de la relación entre Organización y Plan de Capacitación, el análisis de los resultados de la capacitación irá distinguiendo factores asociados al **impacto** de la capacitación.

A modo de facilitar esa asociación de factores es necesario discernir momentos diferentes en el proceso de capacitación. Con la ayuda de Le Boterf<sup>12</sup> se distingue al menos 4 momentos constitutivos del proceso que incluyen elementos necesarios (e ideales) para la capacitación:

El momento de la **POLÍTICA DE FORMACIÓN** en donde se incluye el conjunto de decisiones y operaciones que determinan las políticas de formación, la contribución que deben aportar al funcionamiento, las prioridades a jerarquizar, las obligaciones y límites financieros a los cuales atenerse. Así también, en este momento se determina a qué se referirá la formación, se fijan rumbos, se efectúan selecciones, se deciden criterios de contratación, se delimitan los campos de acción, se descartan las alternativas no deseadas, se determinan los recursos.

El momento de la **INGENIERIA DE LA FORMACIÓN** en donde se pasa de la política al plan de formación, se traducen los objetivos generales a objetivos operacionales (que Le Boterf denomina Pliegos de condiciones), se establecen metas evaluables, se miden las diferencias entre competencias requeridas y competencias reales, se eligen los medios para la consecución de las operaciones, se coordinan y trazan planificaciones, se construyen indicadores, se contrata y forma a los formadores. En síntesis es el momento de operativizar la política a través de macro y micro procesos de ingeniería. En el caso de estudio hemos denominado este momento como **DISEÑO**.

El momento de **REALIZACIÓN DE LA FORMACIÓN**, que en el estudio hemos denominado **EJECUCIÓN**, es para Le Boterf "el lugar y el tiempo en que el sistema de formación concebido anteriormente entra en contacto con los alumnos", es el momento de encuentro entre capacitados, docentes y los coordinadores de la gestión a través del diseño establecido, en términos de actividades: cursos, talleres, seminarios.

El momento de **APLICACION DE COMPETENCIAS** entiende que lo que fundamenta el "valor" de la formación profesional es su capacidad para producir competencias que sean transferidas de forma efectiva al lugar de trabajo. El resultado de la capacitación, según el autor, está íntimamente ligado a la capacidad de utilizar o transferir los conocimientos a las situaciones laborales que lo requieren, a su "calidad de uso" (o de puesta en práctica).

### II.2) La evaluación

Algunas definiciones encontradas dentro de la vasta literatura y campos de aplicación de la evaluación, son las siguientes:

*"En su acepción corriente, el término evaluación se utiliza para referirse al acto de juzgar o apreciar la importancia de un determinado objeto, situación o proceso en relación con ciertas*

<sup>12</sup> Le Boterf, Guy, Como gestionar la Calidad de la Formación. Ed. Gestión 2000. Barcelona, 1993. Pág. 40-48

*funciones que deberían cumplirse o con ciertos criterios o valores, explicitados o no*"

Briones, Guillermo "Evaluación de Programas Sociales", Ed. Trillas, México, Marzo 1991.

*"Evaluación se puede definir como el proceso sistemático de determinación del grado de consecución de los objetivos instructivos por parte de los participantes"*

Gronlund, J. Measure and evaluation in Teaching, Mc. Millan, Nueva York, 1981 citado en Pineda Pilar, Auditoría de la formación, Ed. Gestión 2000, Barcelona, 1995.

*"La evaluación es el enjuiciamiento sistemático de la valía o el mérito de un objeto"*

Committee Standards for Educational Evaluation, en Stufflebeam & Shinkfield, Evaluación Sistemática, Paidós, Madrid, 1987.

*"Hay diferentes modelos de evaluación, que derivan tanto del objeto a evaluar como de la formación académica de quienes realizan esa tarea. Sin embargo, lo constante es, por un lado, la pretensión de comparar un patrón de deseabilidad (imagen-objetivo hacia la cual se orienta la acción) con la realidad (la medida potencial en la cual ésta va a ser modificada, o lo que realmente sucedió como consecuencia de la actividad desplegada) y, por otro lado, la preocupación por alcanzar eficazmente los objetivos planteados".*

Cohen E. & Franco R. Evaluación de Proyectos Sociales, Ed. Siglo Veintiuno, México, 1992.

*"Las evaluaciones no son auditorías tradicionales, ya que consideran el gasto público desde un punto de vista más amplio (...) la evaluación es diferente del seguimiento ya que se la conduce a menudo en el marco de un esfuerzo puntual y que busca obtener una información más profunda del programa en cuestión (...) la evaluación tiene una ambición más grande que la simple medida de la performance, ya que busca encontrar explicaciones a los resultados observados y a comprender la lógica de la intervención social".*

OCDE "Promouvoir l'utilisation de l'évaluation de programme", Service de la gestion publique, Paris, 1997.

Es muy extenso el terreno en el cual se mueve y utiliza la evaluación: educación, programas sociales, gestiones, proyectos de capacitación, etc. Y de acuerdo con Cohen y Franco, según el carácter del objeto a evaluar y en función de la formación de quienes lleven adelante este proceso, varían las concepciones y definiciones de evaluación.

Sea cual fuere el terreno de aplicación práctica de instrumentos y procedimientos de evaluación, desde una perspectiva teórica, resulta conveniente distinguir dos posiciones epistemológicas respecto de la evaluación.

En el terreno de las ideas, los franceses Ardoino y Berger<sup>13</sup> aportan a la discusión sobre las diferencias de orden y de paradigma a que remiten la evaluación y

<sup>13</sup> Ardoino, Berger et al. "D'une évaluation en miettes à une évaluation en actes" Andsha Matrice, Paris, 1993.

el control, y sus consecuentes prácticas allí donde uno u otro sea aplicado. Para estos autores:

*“El control es, al mismo tiempo, un sistema, un dispositivo y una metodología, constituidos por un conjunto de procedimientos que tienen como objetivo el establecer la conformidad (o la no conformidad) de la identidad entre una norma, un modelo, una regla y los fenómenos u objetos con los que se los compara, o en caso de no poder establecerse una identidad o conformidad, contar con la medida de las diferencias o desviaciones. El control conlleva pretensiones intrínsecas y se efectúa a partir de un modelo de referencia que siempre, exterior y anterior a la operación de control propiamente dicha. De esta manera, el control no puede ser si no programado”*

En tanto que distinguen a la evaluación como:

*“(...) la interrogación sobre los valores. No (...) en el sentido económico del término (...) sino que se trata de valores morales, estéticos, filosóficos, políticos, existenciales, lo que están en cuestión. (...) Evaluar algo o a alguien es elaborar y proponer una apreciación o una estimación. Se trata entonces de un proceso que se refiere al orden de lo viviente, con tiempo e historia, más preocupado en última instancia, del sentido y de las significaciones propias, particulares, que de la coherencia. (...) la evaluación es multireferencial y no puede esquivar el problema de la heterogeneidad puesto que buscar un significado es construir una red de relaciones entre órdenes heterogéneos”.*

Pese a la oposición distinguida por los autores para cada uno de estos conceptos, elegir una metodología de evaluación interpretativa y abierta a una construcción progresiva de su referente, sus criterios y parámetros globales, no implica desechar su implementación combinada con procedimientos de control aplicables a procesos y productos que se hallan delimitados o estandarizados y de los cuales se dispone de normas o modelos con los cuales contrastar su conformidad.

De hecho, Ardoino y Berger consideran que ambos conceptos contienen funciones críticas, muy imbricadas, prácticamente indisociables e interdependientes, y que *“el examen crítico buscando apreciar o estimar las relaciones de conformidad e identidad de un objeto con respecto a modelos, normas a un orden reconocido o asignado, es decir, en referencia a un sentido dado a partir de la valoración de la coherencia y la crítica del sentido que se hace a través del juego humano de intercambios de significación, son indispensable para la inteligencia de la acción. Pero en ningún caso deberían reducirse uno en el otro”.*

Ballart<sup>14</sup>, con bastante similitud que lo que expresa Ardoino, reconoce que el control administrativo no cuestiona la oportunidad de una política o programa, en cuanto al conjunto de recursos aplicados a la consecución de objetivos externos, sino que únicamente verifica que los recursos previstos hayan sido bien aplicados y que las normas existentes hayan sido respetadas. Porque los controles se ejercen desde una perspectiva organizacional y estrechamente relacionada con cada una de las estructuras administrativas existentes.

<sup>14</sup> Ballart, Xavier. *¿Cómo evaluar Programas y Servicios Públicos? Aproximación sistemática y estudio de casos*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992

La evaluación en cambio, para este autor, privilegia la perspectiva longitudinal basada en la idea de política o programa. Rompe con la problemática de tipo jerárquico e implica una aproximación a la vez más distanciada y más global sobre políticas o programas en los que pueden intervenir varias administraciones. Es más amplia, pero también es más exigente en cuanto al método e implica, por lo tanto, más tiempo.

Esta delimitación teórica tiene consecuencias prácticas en el desarrollo del estudio, permitiendo mejores condiciones para distinguir en la experiencia la combinación e imbricación de funciones de control y evaluación, alineados en el objetivo de conocer los productos, efectos e impacto de la capacitación.

En ese sentido, resulta indispensable conocer la evolución y la perspectiva actual del Control en la ciencia de Administración por las claves que encierra para la reflexión sobre la Administración Pública en particular.

Para Ginestar<sup>15</sup>, el Control de la Administración Financiera Pública abarca e integra varios pasos o procedimientos que van desde una simple constatación o verificación de los logros, una comparación de estos logros con las proyecciones determinando desvíos, una evaluación interpretativa de los desvíos identificando sus causas y una retroalimentación del proceso, introduciendo medidas correctoras.

Dicho de otro modo, el Control Público parte de la *verificación* para concluir en la *retroalimentación* -imbricando los dos polos de Ardoino- en un continuo que exige de la gestión pública responder no sólo por su eficacia interna, sino principalmente por la productividad, representatividad, reconocimiento, efectividad, legitimidad y responsabilidad que debe mantener frente a la sociedad.

El desarrollo de Ginestar, si bien está referido al control de la gestión financiera del Sector Público, es de máxima utilidad para la lectura de este estudio, tanto desde el punto de vista del contenido como del recorrido analítico sobre la evaluación de productos de la capacitación.

La evolución de la concepción del control público también alienta al desarrollo de nuevas formas de evaluación en procesos internos de esa administración. Sobre la base de este concepto es que se realiza este estudio de la evaluación de los resultados de la Capacitación.

En el Capítulo 1 se hace referencia a un ejercicio<sup>16</sup> que compara preguntas inherentes a un control de auditoría y a un control de la capacitación. Este ejercicio de comparación alude a que tradicionalmente, las auditorías del sector público se referían a la legalidad de las cuentas y a la responsabilidad financiera. Hoy en día, se pretende que "las Administraciones hagan un buen uso de los fondos públicos"<sup>17</sup>. Lo que ha llevado a "ampliar la función clásica de auditoría a la auditoría de gestión"<sup>18</sup>.

En el capítulo 2, el estudio transita por la evaluación de productos a través de las distintas operaciones de este continuo del Control planteado por Ginestar. Es necesario aclarar que para este estudio el término Evaluación Integral remite desde el punto de vista práctico a esa definición de Control, a saber, desde procedimientos que

<sup>15</sup> GINESTAR, Angel (comp.). "Elementos básicos de Administración Financiera Pública" en *Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público*, Volumen II Notas Introdutorias, CITAF-OEA y UBA, Buenos Aires, junio de 1998.

<sup>16</sup> Este ejercicio está en los anexos.

<sup>17</sup> Glynn, John. "La reforma de la gestión del sector público. Las nuevas responsabilidades y la función de las auditorías de gestión", en *Auditoría de gestión y modernización de la administración*, Cap. 5, Ministerio de las Administraciones Públicas MAP, Madrid, 1999.

<sup>18</sup> La cursiva es del autor.

van de la simple verificación del cumplimiento hasta la evaluación con interpretación y retroalimentación de los procesos.

Los análisis e interpretaciones de los resultados del Impacto en el capítulo 4 encuentran otros senderos y anclajes teóricos para su desarrollo, pero derivan en sus reflexiones finales sobre cuestiones similares a las que Ginestar considera debe responder cualquier actuación pública, en este caso, la gestión de la capacitación: efectividad, legitimidad y reconocimiento para el afianzamiento de mecanismos y sistemas de responsabilidades públicas.

Además de las operaciones de control, cuando se adopta el término de Evaluación Integral se está haciendo referencia a los desarrollos de Subirats<sup>19</sup> y Ballart<sup>20</sup> quienes bogan por modelos "plurales", "globales" e "integrales" de evaluación de políticas públicas y de programas de orden social. Ambos autores avanzan sobre cuestiones de orden metodológico y realizan críticas a las escuelas tradicionales de evaluación incluyendo dos aspectos: la dimensión política de la evaluación y los valores e intereses de los distintos actores en la evaluación.

Estos aspectos son retomados en el Capítulo 3 que analiza los Efectos de la capacitación y la inclusión de los actores en la evaluación como parte del reconocimiento de sus valores e intereses.

### II.2.a) Distintos focos de la evaluación

Cuando este estudio era todavía proyecto se refirió a que la experiencia bajo análisis abarcaba tres ámbitos específicos en términos de evaluación de resultados de la capacitación:

1. El cumplimiento de la programación establecida, de acuerdo a los objetivos planteados y en función del contexto en que fue diseñado el PIC. Este aspecto debería dar respuestas a preguntas como: ¿qué se programó hacer? ¿sobre qué bases y fundamentos? ¿cuánto se hizo efectivamente? ¿cómo se hizo? ¿con qué se hizo? ¿qué no se hizo y por qué? (Control y Evaluación de Productos).
2. Los cambios ocurridos desde el punto de vista de los conocimientos, habilidades y actitudes de los participantes en la capacitación, en el orden individual y colectivo. Este aspecto introduce la pregunta respecto de la medida en que los conocimientos técnicos y habilidades provenientes de la capacitación han sido pasibles de ser transferidos y aplicados a las acciones, actividades y tareas, así como si ha generado o consolidado nuevas actitudes y formas de trabajo en la organización (Evaluación de Efectos).
3. El impacto producido por la acción capacitadora sobre la producción institucional cuantitativa y cualitativamente. Este nivel de análisis remite a la magnitud en que la capacitación ha logrado colaborar con el incremento de la capacidad institucional, tanto al interior de las distintas áreas y equipos de trabajo, como hacia el exterior del organismo (Evaluación del Impacto).

A fin de facilitar la lectura acerca de las interpretaciones y análisis que se desarrollan en este trabajo resulta conveniente explicitar las diferencias planteadas entre lo que se entiende por **impacto**, **efectos** y **productos**, y de qué manera estos

<sup>19</sup> Subirats Joan, "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación", en Gestión y Política Pública, México, Vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995.

<sup>20</sup> Ballart, Xavier, Op. Cit.

representan los distintos focos de la Evaluación Integral de resultados de la capacitación llevada a cabo en la experiencia.

### i) Los productos del Plan de capacitación

De acuerdo con el clásico estudio de Ernesto Cohen y Rolando Franco<sup>21</sup>, en el terreno de los proyectos sociales: *“los productos<sup>22</sup> son los resultados concretos de las actividades desarrolladas a partir de los insumos disponibles. Según su carácter de materialidad pueden distinguirse bienes producidos (o resultados materiales) y servicios prestados”*.

Los productos de la capacitación remitirán específicamente a *las actividades a concretar, la cantidad de bienes a producir, de acuerdo con ciertos requerimientos de calidad que están en relación con objetivos y proyecciones propuestas*.

La evaluación de productos se inscribe dentro de la necesidad de conocer cuál es la producción primaria de la capacitación, cuáles son los pisos de calidad a los que éstos arriban de acuerdo con las definiciones iniciales en el ex ante y por ende, en qué condiciones se encuentran estos productos para generar efectos y producir un impacto sobre la organización.

### ii) Los efectos

Cuando se habla de efectos de la capacitación *“se suele distinguir los productos de los efectos<sup>23</sup> y del impacto. Los efectos resultan de la utilización de los productos del proyecto. (...) los efectos constituyen resultados de las acciones llevadas a cabo por el proyecto y, por tanto, se verifican durante o después del mismo”*. En ese sentido, se puede diferenciar efectos deseados de alcanzar a través del proyecto de capacitación (aunque no necesariamente buscados en forma deliberada) mientras que hay otros no deseados que acaecen como consecuencia de la realización del proyecto”.

En el caso bajo estudio se entenderá por efectos aquellas consecuencias directas, fundamentalmente individuales, en los beneficiarios de la capacitación, que se generan por la situación de aprendizaje, de haber recibido determinados conocimientos, de haber podido desarrollar ciertas habilidades y de ponerlas en acto en el ámbito laboral, por fuera de la instancia de capacitación.

La evaluación de efectos se refiere tanto a la aplicación de conocimientos como al desempeño de las capacidades, habilidades y actitudes, es decir, a las competencias activadas y/o mejoradas a partir de la capacitación de las que los participantes y sus superiores puedan dar cuenta.

Cabe aquí definir lo que se entiende por competencias<sup>24</sup> ya que será de constante referencia en el estudio (en particular en el capítulo 3). Además, porque el término mismo contiene múltiples acepciones que pueden referir a la autoridad, a la capacitación, a la competición, a la cualificación, a la incumbencia o a la suficiencia de las personas, según el estudio de Levy Leboyer<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Cohen E. y Franco R., Evaluación de Proyectos Sociales, Siglo Veintiuno, México, 1992. p. 92-94

<sup>22</sup> La negrita es de la autora de este estudio.

<sup>23</sup> Ídem.

<sup>24</sup> Una referencia a la conferencia sobre “Construcción de competencias” de Le Boterf es descrita en anexo.

<sup>25</sup> Levy-Leboyer, Claude. Gestión de las competencias, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 1997.

De este autor, se adopta la definición de competencia de capacitación que describe como "el grado de preparación, saber hacer, los conocimientos y pericia de una persona como consecuencia del aprendizaje".

En la construcción de la encuesta se utilizó una escala de competencias inspirada en la autoevaluación de Pedro Vulovic<sup>26</sup> que contaba con 4 rangos de creciente complejidad: "saber", "saber hacer", "saber instruir" y "saber evaluar". La encuesta del caso contó con 7 rangos que van desde la "definición conceptual" a la "orientación a entes auditados" como competencia de máxima complejidad según la escala adaptada.

Resulta útil la distinción que realiza Levy-Leboyer<sup>27</sup> entre tres modalidades de competencias desde el punto de vista del análisis laboral y organizacional:

- Competencias percibidas y atribuidas (de índole subjetiva)
- Competencias observables y medibles (de índole objetiva)
- Competencias contrastables y certificables (de índole institucional)

Esta distinción permite adelantar que la experiencia de evaluación ciñe sus hallazgos e interpretaciones tanto de efectos como de impacto, a la primera modalidad: competencias de acuerdo con las percepciones y atribuciones de los sujetos capacitados relevados mediante encuesta. Esta consideración representa un recaudo metodológico y exige una vigilancia permanente en el tratamiento de las respuestas recogidas de modo de no confundir "percepciones" con "hechos", como alertan Oliveira y García<sup>28</sup>.

### iii) El impacto

Hablar sobre impacto resulta complejo de por sí en el terreno que fuere. Ello es razonable cuando conocemos más de cerca cuáles son los requisitos metodológicos y científicos establecidos en lo que concierne a la medición del impacto, al establecimiento de modelos causales y el aislamiento de variables dependientes, independientes e intervinientes, dentro del accionar de las políticas. Así también, resultan de alta complejidad las condiciones establecidas por los estudios precedentes sobre Impacto a través de la construcción de indicadores objetivos y fiables.

Quando el estudio refiere al impacto refiere en primer término al "resultado de los efectos de un proyecto (ONU, 1984). La determinación del impacto exige el establecimiento de objetivos operacionales y de un modelo causal que permita vincular el proyecto con los efectos resultantes de su implementación (...) El impacto es consecuencia de los efectos de un proyecto. En este sentido expresa el grado de cumplimiento de los objetivos respecto a la población meta del proyecto. (...)".

A fin de distinguir mejor las diferencias entre los tres términos, ya que en otros estudio se suele denominar "efectos indirectos" al impacto, es interesante la ejemplificación de los propios autores en el campo de la salud: "(...) una radiografía es un producto intermedio para lograr un diagnóstico que permita obtener como efecto la curación del paciente (...) el proceso está constituido por el conjunto de procedimientos, métodos y actividades mediante los que se realiza la atención del paciente. El impacto debería ser medido en forma

<sup>26</sup> Vulovic, Pedro "Autoevaluación y Comunicaciones" en *Revista IDEA* N° 121, Junio 1988

<sup>27</sup> Levy-Leboyer. Op. Cit. 1997.

<sup>28</sup> Oliveira y García. "Las encuestas :Hasta dónde?" en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLIX, México 1987.

*agregada, expresando el mejoramiento del estado de salud en los distintos ámbitos en que el programa se lleva a cabo".*

Llevada al terreno de la capacitación y el conocimiento, la evaluación del impacto puede resultar un acto de audacia. Hablar de **impacto** de la capacitación implica reconocer con Gore que *"no se capacita en el vacío (...) y suele capacitarse (...) contra la corriente"*.

Más aún si se comprende desde el campo educativo que los procesos de enseñanza y aprendizaje que tienen lugar en la capacitación, no reúnen las mismas características que un plan de alimentación sobre una población con una especificada tasa de desnutrición. Los planes de capacitación pueden partir de necesidades detectadas, pero no de un piso homogéneo de desconocimiento. Aún así, en casos como los programas sociales en donde hay una cierta tradición de evaluar impacto, no se pueden fijar con absoluta certeza los límites entre los resultados brutos y los resultados netos de la intervención de un proyecto.

Riesgos similares asume la evaluación del impacto que intenta medir los resultados de, por ejemplo, los informes de auditoría gubernamental sobre las acciones parlamentarias: *"se trata de mediciones imperfectas del valor añadido de estos trabajos, sobre todo cuando resulta difícil distinguir la contribución de estos trabajos de la de otras fuentes de información"*<sup>29</sup>.

Por otra parte, la dificultad de "aislar variables" en la producción de un bien simbólico y cultural como son los conocimientos provenientes de la capacitación (de mayor o menor especificidad, con mayor o menor sofisticación) complejiza la determinación precisa de la contribución neta de sus efectos en el seno de cualquier organización. Esto es porque el conocimiento nuevo contiene la particularidad de fusionarse rápidamente con los conocimientos previos, así como con la experiencia concurrente y posterior a la acción capacitadora, tanto individual como organizacional.

Si bien se reconoce que todo conocimiento es acción que se asimila a través de distintas matrices de aprendizaje<sup>30</sup> de los sujetos y se pone a disposición con estilos y modalidades de enseñanza de los docentes, no se profundizará en las teorías del aprendizaje de orden individual y de corte psicológico y pedagógico. Sí se tendrá en permanente consideración que el contexto en el cual se despliega y espera que sea utilizado el conocimiento proveniente de la capacitación no es neutro, *"resignifica los aprendizajes adquiridos"* a través de la "estructura y la cultura organizativa"<sup>31</sup>.

En otras palabras, el análisis de los resultados de la capacitación obliga a hacer alusión a los meta mensajes, verbales e implícitos, de la organización que acompañan, contradicen o entran en conflicto con nuevas prácticas aprendidas y propuestas en capacitación y por lo tanto, favorecen o inhiben su **impacto**.

Lo anterior lleva a considerar, como Paín<sup>32</sup>, que la evaluación del **impacto** *"es rotundamente exploratoria (...). Se trata de observar más allá de los resultados buscados y previsibles, el entorno de la acción de capacitación, para localizar los hechos cotidianos que se revelan progresivamente y testimonian sus consecuencias. El fundamento y la justificación de este enfoque son*

<sup>29</sup> Sloan, Nick. "Objetivos de las auditorías de gestión y medición de los resultados" en *Auditoría de gestión y modernización de la administración*, Op. Cit., Cap. VI.

<sup>30</sup> Que desde el campo educativo se entiende como los dispositivos relacionados con la historia singular de aprendizaje y que moldean la forma en que cada sujeto en particular asimila y acomoda los nuevos conocimientos.

<sup>31</sup> Gore, Op. Cit., p. 208.

<sup>32</sup> Paín, Abraham. *Cómo evaluar las acciones de capacitación*, Ed. Granica, Buenos Aires, 1993.

la elucidación del sentido. Se trata de descubrir qué es lo que sucedió realmente cuando se puso en marcha una acción de capacitación”.

Para el caso en cuestión, el **impacto** estará dado por la medida en que un número de indicadores organizacionales se percibe modificado a partir de la realización de capacitación. Los capacitados califican en distintos grado a la relación de influencia de la capacitación sobre la organización, a partir del mejoramiento de dimensiones, con posterioridad a la capacitación.

En otras palabras, el **impacto** se expresa a través de la medida en que la capacitación influyó a la organización, según los capacitados. A efectos de disparar los análisis que exploren “lo que sucedió” se tomarán esos resultados provisorios como el **impacto** atribuible a la capacitación sobre el mejoramiento de colectivos de trabajo, procesos y productos, aún si admiten sus límites:

- ▶ *La relación capacitación y organización a través de indicadores es un dato impuesto por la encuesta, no obstante, esos indicadores fueron recolectados de las expresiones formuladas por los propios encuestados durante el proceso de capacitación.*
- ▶ *Los grados de calificación también son dados de antemano, aún si el encuestado tuvo la posibilidad de contestar “NO” aludiendo a que no verifica relación alguna (el rango de hecho concentró el 36% de las respuestas).*
- ▶ *El tiempo en que se recoge la medida del **impacto** es el del corto plazo; esto es, que no se condice con las recomendaciones metodológicas al respecto que estipulan entre dos a cinco años para evaluarlo.*

Con las restricciones anteriores y considerando la complejidad del asunto, se toma nota de las alertas de Oszlak y O'Donnell respecto del estudio del **impacto** en el área de las políticas estatales: *“En cuanto a la atribución de los impactos, el problema fundamental radica en la gran dificultad de establecer rigurosas conexiones causales entre una política y un conjunto de impactos (...) Esto nos induce a agregarnos al coro de agnósticos que señala la escasa utilidad de centrar tanto los esfuerzos en la medición cuantificada y puntual de impactos de políticas (...) De todas formas, no creemos que estas dificultades justifiquen desentenderse de algo tan obviamente importante como la pregunta que en realidad se plantea en todo esto, es decir ¿cuáles son las principales consecuencias sociales de acciones desarrolladas mediante la invocación del estado, contando con el respaldo último de su capacidad de coerción?”<sup>33</sup>*

Con estas alertas, el estudio plantea un avance lento y cuidadoso, con aproximaciones sucesivas y de carácter exploratorio que permitan conocer cuáles son los resultados atribuibles a la intervención de la capacitación en combinación constante con otras cuestiones sociales, organizacionales e individuales.

En todo caso, por cuestiones de rigor, es probable que se deba dejar de hablar de **impacto** tal como lo entienden los estudios clásicos en otros campos y redefinirlo para la capacitación, ya no como un producto neto y aséptico de una intervención organizacional neutra en una población homogénea y uniforme, sino teniendo en consideración que:

- ◆ **El impacto se constituye en el encuentro de productos y efectos de la capacitación en un contexto que los reconoce, recibe, transforma y se modifica (aprende).**

<sup>33</sup> Oszlak y O'Donnell. Estado y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, en Kliksberg - Sulbrandt (comp.) “Para investigar la Administración Pública”, INAP Alcalá de Henares, Madrid, s/a.

- ◆ El impacto se expresa en la diferencia entre los resultados pretendidos (explícitos o no) y los resultados efectivos de una política institucional deliberada: la capacitación.
- ◆ El impacto de la capacitación puede ser aprehendido en diversas maneras: atribuible perceptualmente, medible objetivamente y contrastable institucionalmente.
- ◆ Las posibilidades de generación del impacto de la capacitación y su medición están en estrecha relación con las condiciones organizacionales para enseñar y para aprender (producción de conocimiento).

Si hubiera que definir el tipo de evaluación que realiza este estudio, es probable que se tuviera que hablar de una meta evaluación, consistente en "el análisis de los resultados de varias evaluaciones, (que) proporciona una evaluación sintética sobre el conocimiento existente en relación con una determinada política o programa público"<sup>34</sup>. El estudio representa una meta evaluación, no precisamente por lo sintético según la definición anterior de Ballart, pero sí porque el análisis retoma los resultados obtenidos de la serie de controles concomitantes y la evaluación periódica del Plan de Capacitación para realizar una investigación evaluativa sobre el impacto y sus condiciones de aparición.

### II.2.b) Breve nota sobre la calidad de la capacitación

Se han escrito suficientes libros acerca de la calidad de productos y procesos, de circuitos y formas de trabajo. No es afán de este apartado revisar cada uno de ellos ni sus ejes centrales. Pero puesto que aún hay camino por transitar en la aplicación efectiva de la calidad como concepto en la Administración Pública en particular y en la capacitación es especial, lo que se intenta establecer en estas líneas es una postura profesional al respecto.

Cuando el estudio refiere a "la calidad del Plan de capacitación" o "la calidad de la intervención del Plan en la organización" está aludiendo tanto a cuestiones de orden metodológico y práctico del diseño como a aspectos medulares y contextuales que hacen a las responsabilidades de la gestión. Es decir a cuestiones de forma y de contenido.

Que la calidad "debe incorporarse dentro de cada diseño y cada proceso"<sup>35</sup> indica que es virtualmente imposible definir de antemano cada una de sus aplicaciones e integraciones a la capacitación porque más que una receta, se trata de una filosofía en donde todos los que están implicados en ese diseño y en ese proceso de producción participan del control y son responsables de garantizar la calidad del producto a desarrollar: desde su definición política hasta su aplicación.

En este caso, el control de calidad se ejerce sobre las actividades de capacitación en el marco del Plan institucional de una organización pública. Lo que recoge la evaluación es la necesidad de que los planes y actividades de capacitación no sean adoptados como un objeto-fin a administrar mecánica ni burocráticamente, en cumplimiento de una misión estipulada en los manuales. La calidad, según se entiende en este modelo de evaluación, no proviene de la suma de cumplimientos adecuados ni de la "perfección técnica"<sup>36</sup>, sino que se promueve con la satisfacción de los clientes, a quienes se ha consultado en forma permanente.

<sup>34</sup> Ballart X. Op. Cit.

<sup>35</sup> Ishikawa, Kaoru. ¿Qué es el control total de calidad? La modalidad japonesa. Grupo Editorial Norma, Colombia, 1995.

<sup>36</sup> Para mayores detalles Cf. Paín Abraham (1993: p. 27 a 35) Op. Cit.

Desde el control de calidad, a lo que se aspira es a corregir y prevenir los errores, a repartir de nuevo las responsabilidades sobre los procesos de capacitación, con miras a desarrollar nuevos productos con mejores resultados, condiciones y garantías de éxito, que en este caso, se traduzcan en una contribución (percibida y efectiva) al mejoramiento de la organización y de sus miembros.

Por eso, la mención reiterada de la calidad en este estudio hace un camino de ida y vuelta constante que va de los resultados de evaluaciones parciales hacia el análisis de los momentos iniciales del diseño; de la revisión de procesos y operaciones de la actividad a la generación de contextos preparados para traducir y reconocer los productos de esa capacitación que impactan sobre la organización.

### II.3) Antecedentes de la evaluación del Impacto de la Capacitación

Tal como se expresó anteriormente, las dificultades inherentes a las mediciones del **impacto** en las organizaciones públicas suelen ponerse en relación con el tipo de "producción", así como por los modelos y metáforas que suelen acompañar los procesos de producción y administración normativa y burocrática, más que orientada a los resultados o al "negocio" como lo puede entender una empresa privada.

En sintonía con lo expuesto en la presentación del tema y su relevancia, este estudio se alinea en los esfuerzos concretados por algunos autores e investigadores del tema del **impacto** de la capacitación. Si bien no es posible hacer una distinción tajante puesto que en sí los desarrollos representan un continuum, podría pensarse que las iniciativas en torno de la evaluación del **impacto** transitan los siguientes polos de interés y niveles de análisis:

- *Aquellas iniciativas interesadas preponderantemente en el sentido que cobra la acción de capacitación, yendo desde lo que las personas capacitadas perciben y mantienen como representaciones de los efectos sobre su tarea específica y en relación con su profesionalización, hasta establecer algún recorte acerca del **impacto** que se evidencia en la organización a partir de la capacitación.*

Tal como se detalló previamente, Paín<sup>37</sup> entiende que la evaluación del **impacto** debe recorrer el sentido que la capacitación cobra para los capacitados. En ese marco se trata de develar cuál es el valor de esa actividad en la vida de una organización, posibilitando el desarrollo de un análisis de corte cualitativo.

Así también, Serrano<sup>38</sup> combate la sobrevaloración de la evaluación cuantitativa y propone "echar una mirada crítica a la pertinencia y a la relevancia para las personas y para las organizaciones de lo que hoy hacemos en capacitación".

- *Aquellos estudios interesados en conocer el **impacto** desde el punto de vista económico en la organización en que tiene lugar. Este polo necesariamente nos remitirá a la discusión acerca de la productividad y la efectividad de las acciones estatales.*

<sup>37</sup> Paín Abraham, 1993. Op. Cit.

<sup>38</sup> Serrano, Javier. "Evaluación de los resultados de la capacitación", en Revista Decisiones, N° 1, junio 2000.

Desde el ámbito privado se registra la inquietud de conocer los resultados de la inversión realizada en capacitación en las empresas. Es así como se intenta por diversas fórmulas establecer relaciones entre las actividades de capacitación y el aumento de la productividad o eficiencia de la organización. En otras palabras, se trata de encontrar la Tasa Interna de Retorno de la capacitación<sup>39</sup> que permita demostrar la contribución de la capacitación al negocio.

Desde el ámbito de lo público, y si bien el presente trabajo no desarrolla análisis económicos y financieros sobre la inversión en capacitación, los desarrollos de Ginestar y Braceli<sup>40</sup> en torno del control y evaluación de proyectos de inversión financiera y políticas públicas, facilitan modelos de medición y comparación de desvíos, interpretación de causas asociadas y retroalimentación de los procesos que por analogía resultan básicos a todo control –no sólo financiero- de la gestión pública.

Estos desarrollos contienen conceptos y enfoques teóricos respecto de la administración gubernamental, de la calidad y la transparencia necesaria a las gestiones que son especialmente válidos en las interpretaciones respecto de los programas de capacitación de funcionarios públicos. Asimismo, otra riqueza de dichos análisis es la perspectiva del proceso integral que se controla, así como la función para la cual los proyectos y políticas gubernamentales tienen existencia, a saber la satisfacción de necesidades concretas de los ciudadanos.

- *Entre una y otra tendencia, se encuentra distintos estudios que varían el peso relativo otorgado a los polos cuantitativo y cualitativo de la evaluación, así como a las perspectivas del impacto social y económico.*

Suzanne Taschereau<sup>41</sup> desde el Banco Mundial desarrolla un material sobre evaluación del impacto de la capacitación con recomendaciones metodológicas, construcción de instrumentos y relato de experiencias en un municipio africano. Este trabajo cobra interés tanto desde el punto de vista teórico y metodológico, como desde su ubicación y desarrollo en el ámbito público. En ese contexto justifica la razón de una evaluación con participación de los propios capacitados, sus equipos de trabajo, los "policy-makers" y los usuarios y beneficiarios del accionar de la organización. La concepción de evaluación basada en un enfoque colaborativo o participativo es de alta relevancia para el caso de análisis.

Otros ejemplos de aplicaciones y desarrollos locales que sirven de antecedente al presente son los trabajos de Jodice<sup>42</sup>, Rutty<sup>43</sup> y Bottinelli<sup>44</sup> quienes han complementado aspectos tanto de orden social como económico en la búsqueda de los efectos directos e indirectos de la capacitación. Adoptando modelos de análisis de corte cuantitativo y cualitativo, y ubicando sus experiencias en la escena pública, estos desarrollos permiten una distinción entre diferentes órdenes de impactos posibles de la capacitación como intervención organizacional. En el trabajo de Rutty en particular, es de destacar el recorte realizado respecto de los problemas teóricos y metodológicos en la realización de evaluaciones de esta naturaleza.

<sup>39</sup> La Nación, 28 de marzo de 1999 "Los resultados de la capacitación".

<sup>40</sup> Ginestar, Angel (comp.) Op. Cit.

<sup>41</sup> Taschereau, Suzanne. "Evaluating the impact of Training and Institutional Development Programs. A collaborative approach". Economic Development Institute of the World Bank, Washington, 1998.

<sup>42</sup> "Investigación evaluativa. Resultados e Impacto de la formación de posgrado - Programa INTA/BID", mimeo, Buenos Aires, 1994.

<sup>43</sup> Rutty, Gabriela. "Evaluación de Impacto de la Capacitación", presentado en el IV simposio de análisis organizacional II del Cono Sur, mimeo, Buenos Aires Agosto 1999.

<sup>44</sup> Bottinelli, Cristina. "Capacitación y formación de Funcionarios Públicos. Relevamiento de experiencias de capacitación realizadas en los años 1992 y 1993". En Pámeras Jornadas nacionales sobre formación de Administradores Públicos, la Plata Diciembre 1993.

El trabajo realizado en 1997 desde la Dirección Nacional de Capacitación del INAP<sup>45</sup> representa un aporte primario a la necesidad de trabajar en forma continua por la calidad de la capacitación. En ese documento se definen estrategias metodológicas para realizar una evaluación de la calidad y del impacto de la capacitación que alcance los momentos de aplicación y de transferencia de los aprendizajes y que distinga las competencias generadas y constatables en el desempeño laboral de los capacitados.

#### **II.4) La estrategia de abordaje de la organización pública como contexto del impacto de la capacitación.**

El interés por la evaluación de los resultados de la capacitación es el interés por conocer las formas y los contenidos de **productos, efectos e impacto** que la capacitación genera en un ámbito laboral. La gestión de la capacitación y su evaluación se ubican, además, en el seno de una organización pública que nace de una Reforma del Estado y mantiene características compartidas con el resto de las organizaciones del Sector Público.

La posibilidad de atender a todas estas variables en juego reside en la capacidad de la estrategia metodológica para integrar en el análisis los resultados de las acciones de capacitación con las condiciones de producción de esos resultados. Asimismo, los dispositivos a partir de los cuales se habilite las interpretaciones tienen que poder captar la dinámica de las relaciones en la que interactúan distintos actores, en diversas situaciones y tiempos. Finalmente, se requiere una especial vigilancia metodológica que posibilite al estudio atravesar "la familiaridad con el universo social"<sup>46</sup> de análisis, dada la situación del investigador como gestor.

En este sentido, pueden identificarse al menos dos fuentes o soportes metodológicos que organizan la estrategia de análisis. La primera proviene del planteo de Oszlak y O'Donnell<sup>47</sup> para quienes que las políticas estatales son "algunos acordes de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión (...) un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil".

Si bien es claro que la capacitación en una organización no constituye en sentido estricto una política estatal, se la puede considerar también uno de los "acordes" del proceso social relacionado con la Reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública.

Como una intervención en el interior de las organizaciones estatales, interesa conocer el **impacto** en una lectura de los resultados como indicadores de la relación que mantiene la capacitación con la organización y el medio social que la promueven. Interesa principalmente rescatar su carácter dinámico: los movimientos y los recursos puestos en juego en torno a la acción de capacitación por parte de la organización como representativo de su "toma de posición" en la cuestión mayor del rol y la reforma del Estado.

<sup>45</sup> Melillo, Fernando & Nakano, Silvia. "Evaluación del Impacto y Calidad de la Capacitación, una propuesta metodológica", DNC, INAP, 1996.

<sup>46</sup> Bourdieu Pierre, Op. Cit.

<sup>47</sup> Oszlak O. y O'Donnell G., Op. Cit.

A tal efecto se acudirá al estudio de casos, pese a las "dificultades para generalizar desde éstos hacia el sistema de relaciones del que han sido escogidos". La pregunta por el **impacto** de la capacitación se presenta como un buen disparador para la exploración retrospectiva del trayecto recorrido por la actividad: desde los primeros indicios de **impacto** hacia las maneras en que se implementaron y combinaron las acciones que le dieron origen.

Todo ello en relación permanente con el contexto organizacional y social en el que se introduce la acción de capacitación, con la caracterización de los actores y con la relevancia que su palabra le otorga al análisis de la capacitación como política de intervención sobre los recursos humanos en el Estado. Tal como dicen los autores: "(las políticas estatales) adquirirán significación sólo y en la medida en que fueran sistemáticamente vinculadas al tema o cuestión que las origina, al ámbito de acción social en que se insertan, a los actores que intervienen en el proceso de <<resolución>> de la cuestión y a sus respectivas -y sucesivas- políticas"<sup>48</sup>.

De Gore<sup>49</sup> se escucha con atención su lectura de Bateson respecto del nivel de aprendizaje (Aprendizaje III) que se relaciona con el "aprendizaje de relaciones e interacciones complejas y con su lógica". A diferencia de los niveles de aprendizaje previos, no se trata sólo de leer hechos, o cosas y contextos, sino de "entender las características del contexto" que produce, para el caso, el **impacto** de la capacitación.

Es decir que allí donde se registra un fenómeno llamado "**impacto**" de la capacitación, el análisis no se centra en cosificarlo a través de la precisión de sus cifras y la exactitud de sus mediciones. "La pregunta sería entonces: ¿cuáles son los rasgos de un contexto organizativo que permite el surgimiento de un contexto..." con un determinado **impacto** de la capacitación?

Por contexto organizativo, entonces se debe entender tanto el Plan de Capacitación que evalúa sus resultados, como la gestión de dicho Plan y la Organización donde tiene lugar todo lo anterior. El **impacto** se convierte en el contexto detonador de un conjunto de reflexiones que recorren el adentro y el afuera de la capacitación y de la organización, o sea, que analizan su interacción.

Esta es una estrategia para el ingreso por la puerta de la capacitación que en la decodificación de su **impacto** permita conocer la organización pública. Esta forma de investigación se relaciona con el supuesto de que el análisis de la capacitación y sus resultados permitirá un abordaje que capte la **dinámica de la administración en acción**.

Este análisis no tiene similares consecuencias prácticas que un estudio que ingrese a la organización a partir de considerar su estructura, analizar sus componentes, entender sus procesos, identificar sus productos, ubicar desde allí cuáles son sus redes formales e informales de poder, entender la distribución racional de recursos y captar los motivos por los cuales capacita y obtiene determinados resultados.

Esto último implica la realización de una investigación que intenta aprehender del análisis de los resultados de un proceso como la capacitación, las lógicas presentes en las acciones de una organización, así como sus modelos de gestión "que dan cuenta de las orientaciones más globales de la acción estatal"<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> Orszak O. y O'Donnell G., Op. Cit.

<sup>49</sup> Gore Ernesto, Op. Cit. pp.205

<sup>50</sup> Connick et al., cita en Bibliografía.

El diseño del estudio es de carácter básicamente exploratorio y de corte cualitativo (el estudio de casos), sin embargo utiliza técnicas mixtas de análisis cuantitativo y cualitativo. Resulta complejo decidir qué ha sido efectivamente confeccionado como parte del trabajo de campo de esta investigación y qué ha sido producido desde la gestión, por las consideraciones del apartado acerca de la posición del investigador. No obstante, se pueden distinguir como parte de las técnicas utilizadas:

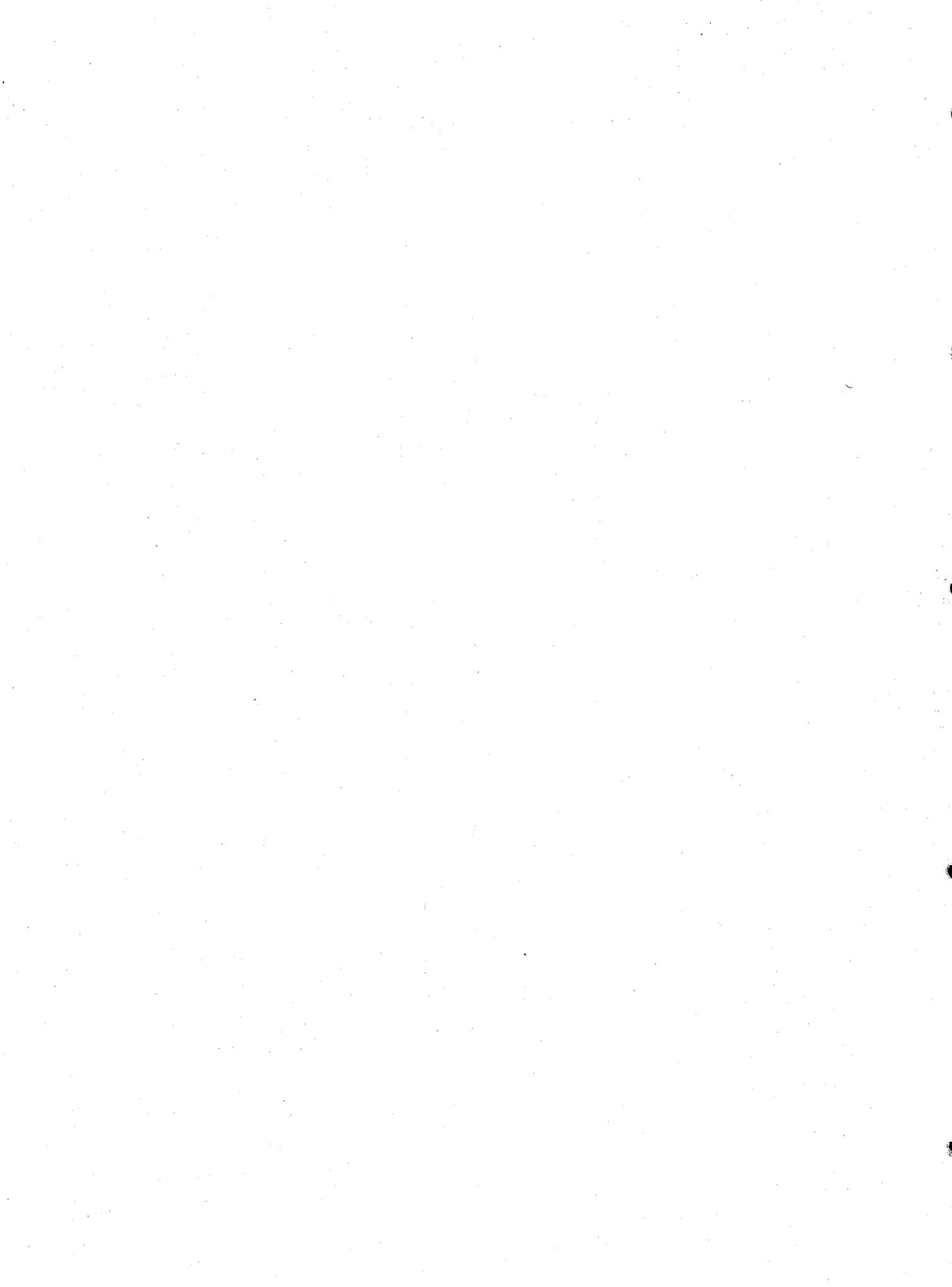
- La realización de entrevistas semiestructuradas individuales y grupales a capacitados y a sus superiores.
- La realización de encuestas individuales a capacitados, con utilización de cuestionarios escritos de preguntas abiertas y cerradas.
- El análisis de legislación y normativa vigente
- El análisis de los informes de evaluaciones parciales.
- La confección de cuadros y gráficos estadísticos

Las fuentes de datos son tanto de tipo primario (producidas para el presente estudio), como secundario (producidas en el marco de la experiencia de capacitación y evaluación desde la gestión).



# Segunda Parte

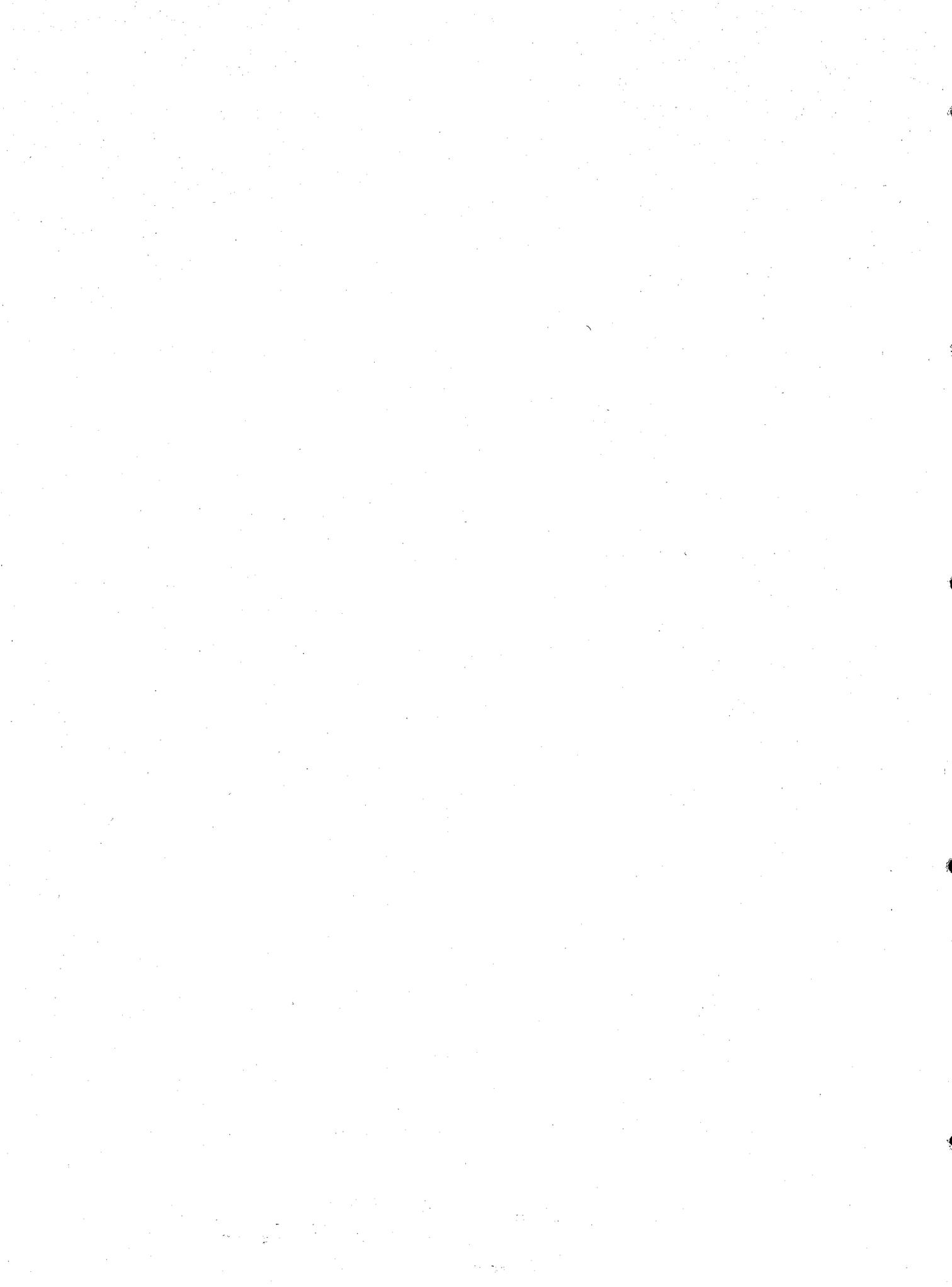




## **Capítulo I**

---

### **Planteo Específico del Estudio** **Descripción de la AGN y del PIC**



“Suele capacitarse dentro de una organización y *contra la corriente (...)*”<sup>1</sup>

## Capítulo 1: CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN DE LA CAPACITACIÓN

---

### 1.A) Planteo específico del estudio

---

Este estudio desarrolla un análisis de lo que, de acuerdo a las posiciones y definiciones adoptadas, se ha denominado **impacto** de la capacitación. A tal efecto, la investigación se centra en los resultados del primer Plan de capacitación realizado en la Auditoría General de la Nación (AGN) durante los años 1998 al 2000, en el que participaron agentes de distintos niveles de esa organización. Los resultados con los que se trabaja se obtuvieron mediante los controles de gestión ejercidos y la evaluación periódica durante la ejecución de dicho Plan.

En las evaluaciones se destaca la participación permanente de los capacitados y otros actores de la organización involucrados en el proceso de capacitación. Con ellos se logró construir una matriz de expectativas y metas relacionadas con la contribución esperada de la capacitación sobre la organización. Esta participación permitió la operacionalización de definiciones iniciales que junto con los objetivos estratégicos del Plan constituyen el ex ante del impacto.

A continuación se describe a grandes trazos la institución en la que se realizó la capacitación, donde se llevó adelante una evaluación y de donde se obtuvieron los resultados que se analizan en los siguientes capítulos. De este modo se brinda elementos que permitan al lector ubicar hallazgos e interpretaciones, así como juzgar la validez de las generalizaciones a las que se arriba al final del trabajo.

Por último, el planteo específico lleva a explicitar algunos supuestos que se desarrollan a lo largo del estudio acerca de la relación entre el Plan de capacitación y el organismo.

### 1.B) Descripción del organismo público

---

#### 1.B.1) La creación y la misión de la Auditoría General de la Nación

La AGN es el organismo que por mandato constitucional realiza el control externo posterior de la gestión gubernamental y depende técnicamente del Congreso. Fue creado en la primera Reforma del Estado de la década de los noventa en la Argentina, a partir del dictado de la Ley 24.156 que crea el Sistema de Administración Financiera Gubernamental y sus respectivos órganos de control internos y externos. Esta organización fue creada en un acto de refundación del Tribunal de Cuentas de la Nación,

---

<sup>1</sup> Gore, Ernesto, Op. Cit. p. 137.

con funciones similares a las que poseía su predecesor pero con pretensiones de mayor alcance en lo que respecta al control ex post de la gestión de las unidades bajo su jurisdicción.

La existencia de la "auditoría pública" parte de una concepción de estado en donde la rendición de cuentas genera responsabilidad en los funcionarios públicos por los recursos asignados para la administración, ejecución y control interno de programas, proyectos y actividades relacionadas con la misión del organismo, la producción de bienes y el suministro de servicios gubernamentales.

Tal como se observa en la Ley de creación (ver cuadro 1), la existencia de la Auditoría General de la Nación se relaciona con la necesidad de que el Sistema de Administración Financiera entienda en el ejercicio de controles externos a la gestión del Sector Público Nacional.

**CUADRO 1: Creación y Misión de la Auditoría General de la Nación.**

**Ley 24.156 sancionada 30/9/92 y promulgada 26/10/92**

**Título VII Del Control Externo.**

*Art. 116: Créase la Auditoría General de la nación, ente de control externo del Sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional.*

*Art. 117: Es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.*

## 1.B.2) La estructura

Las autoridades de la AGN están conformadas por un cuerpo colegiado de 7 miembros designados por ambas Cámaras del Congreso, 3 miembros cada una, con ejercicios por cuatro u ocho años<sup>2</sup>. El séptimo miembro ejerce la presidencia del Colegio de Auditores Generales y es designado en el seno del partido mayoritario de la oposición por resolución conjunta de los presidentes de ambas cámaras.

El carácter plural en la conformación de sus autoridades entre representantes de la oposición y del oficialismo, junto con la relación técnico-política que une a la AGN al Congreso están pensadas y juegan en el equilibrio de las representaciones partidarias a la hora del control de las gestiones gubernamentales.

De acuerdo con el organigrama anexo, la AGN toma forma en sus seis Gerencias Generales y Secretaría Legal, Técnica e Institucional, distribuyendo principalmente en cuatro Gerencias Generales la competencia de control. La Auditoría Interna de la AGN, así como la Secretaría dependen en staff de la Presidencia del Colegio de Auditores.

Si se compara la letra de los artículos del cuadro 1, es posible observar que la estructura de la organización es un reflejo de las jurisdicciones y áreas sobre las cuales la AGN tiene competencia de control externo. Es decir, las Gerencias Generales distribuyen su especialización de acuerdo con los distintos ámbitos que según la Ley 24.156 son objeto de auditoría en la Administración Central, Organismos Descentralizados, Empresas del Estado, Privatizaciones y Entes reguladores.

En el léxico organizacional, las cuatro Gerencias Generales dedicadas exclusivamente al Control son conocidas como "Áreas Sustantivas":

- ζ Gerencia General de Control del Sector Público Nacional No Financiero (GGCSPNNF).
- ζ Gerencia General de Control de Entes Reguladores, Privatizaciones y Transferencias (GGCERPyT).
- ζ Gerencia General de Control del Sector Financiero, Ingresos Públicos y de la Seguridad Social (GGCSFIPySS).
- ζ Gerencia General de Control de la Deuda Pública (GGCDP).

<sup>2</sup>El cambio de mandato presidencial del 10 de diciembre de 1999 coincidió con el recambio de la mayoría de los miembros que componen la máxima autoridad del organismo, empezando por su presidencia quien debe pertenecer y representar a la oposición mayoritaria.

Las "Áreas de Apoyo" son aquellas que en los usos y costumbres de la organización se dedican principalmente a la administración y planificación institucionales:

- ζ Gerencia General de Planificación (GGP)
- ζ Gerencia General de Administración (GGA)
- ζ Secretaría Legal, Técnica e Institucional (SLTI)

No obstante, dos "Áreas de Apoyo", Planificación y Secretaría<sup>3</sup>, incluyen gerencias que llevan adelante auditorías sobre:

- ζ La gestión ambiental (Gerencia de Control de la Gestión Ambiental)
- ζ Los sistemas de control informático (Gerencia de Auditoría Informática)
- ζ El cumplimiento de los convenios aduaneros internos y externos (Gerencia de Cooperación Nacional e Internacional)
- ζ La Cuenta de Inversión del Poder Ejecutivo (Gerencia Técnica)

De alguna manera las auditorías que se ejercen en estas Gerencias son transversales al control de la gestión del Sector Público, en tanto no recorren sectores u organismos específicos como las Gerencias Generales sino aquellos que en función de los sistemas utilizados y la temática que abordan según las misiones que cumplen, ameritan controles externos en esos órdenes.

Cada Gerencia General y Secretaría Legal Técnica e Institucional se subdividen, a su vez, en Gerencias que tienen a su cargo distintos aspectos de las responsabilidades primarias<sup>4</sup> a su cargo y cuyos responsables se ubican en el escalafón dentro de la categoría 3, en tanto que en las categorías 1 y 2 se ubican los Gerentes Generales, Subgerentes, Secretario y Prosecretarios Técnico, Legal e Institucional.

### 1.B.3) Los productos de la Auditoría General de la Nación

La AGN produce "informes de auditoría" regulares con dictámenes y recomendaciones sobre la gestión de los órganos bajo su competencia de control y extraordinarios en función con los pedidos que la Bicameral, a través de su Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas así se lo indique, y de acuerdo con la lectura que ésta haga de los informes.

### 1.B.4) Los procesos de trabajo

El mandato del Tribunal de Cuentas de la Nación entendió fundamentalmente en la realización de auditorías contables definidas como *"el examen de información contable financiera por parte de una tercera persona distinta de la que la preparó, con*

<sup>3</sup> Las tres primeras adquieren rango de Gerencia de acuerdo con la modificación de la estructura organizacional de Diciembre de 1999.

<sup>4</sup> Para una mayor información de estas responsabilidades ver Manual de Organización y Funciones de la AGN o consultar la página web: <http://www.ago.gov.ar>

la intención de emitir una opinión sobre su razonabilidad, dando a conocer los resultados de su examen, a fin de aumentar la confiabilidad de tal información”<sup>5</sup>.

En tanto que la AGN, de acuerdo a las nuevas nociones y concepciones del control gubernamental practica además de la Auditoria Contable, la Auditoria de Gestión: “Es el examen de planes, programas, proyectos y operaciones de una organización o entidad pública, a fin de medir e informar sobre el logro de los objetivos previstos, la utilización de los recursos públicos en forma económica y eficiente, y la fidelidad con que los responsables cumplen con las normas jurídicas involucradas en cada caso”<sup>6</sup>.

De acuerdo con estas prácticas de auditoría, se define como Gestión<sup>7</sup> el “proceso de coordinación de los recursos disponibles que se lleva a cabo para establecer y alcanzar objetivos y metas precisos. La Gestión comprende todas las actividades organizacionales que implican:

- ζ El establecimiento de metas y objetivos
- ζ El análisis de los recursos disponibles
- ζ La apropiación económica de los mismos.
- ζ La evaluación de su cumplimiento y desempeño institucional.
- ζ Una adecuada operación que garantice el funcionamiento de la organización”.

De modo muy simplificador, y a efectos de comprensión del lector sobre las siguientes descripciones, puede decirse que sea cual fuere el tipo de auditoría que se ejerza, las etapas constitutivas de todo proceso de auditoría son:

La etapa de **planificación**, en donde se anticipa la cantidad, el lugar, los tiempos y recursos necesarios para la realización de las auditorías del año.

La etapa de **trabajo de campo**, en donde se efectúa el relevamiento de información, recopilación de datos y de información a través de entrevistas y de análisis documental.

La etapa de **producción de informes**, que culmina con la labor y el producto de la auditoría.

Estas etapas, si bien tienen una secuencia cronológica no tienen un corte rígido en los tiempos del proceso, ni son mutuamente excluyentes ya que, por ejemplo, la planificación original puede verse modificada por las condiciones no previstas del trabajo de campo. Asimismo, la producción de informes de avance que se hacen a lo largo del trabajo de campo, puede reformular las estrategias desplegadas en esa etapa, hasta la producción del informe final. Pero a efectos descriptivos, es útil esta clasificación de las distintas tareas y actores que intervienen en el proceso.

### 1.B.5) La composición de la dotación de la Auditoría General de la Nación

Cabe a esta altura hacer algunas referencias importantes acerca de la composición de la planta de personal de la organización que serán útiles para ubicar los análisis de los capítulos siguientes.

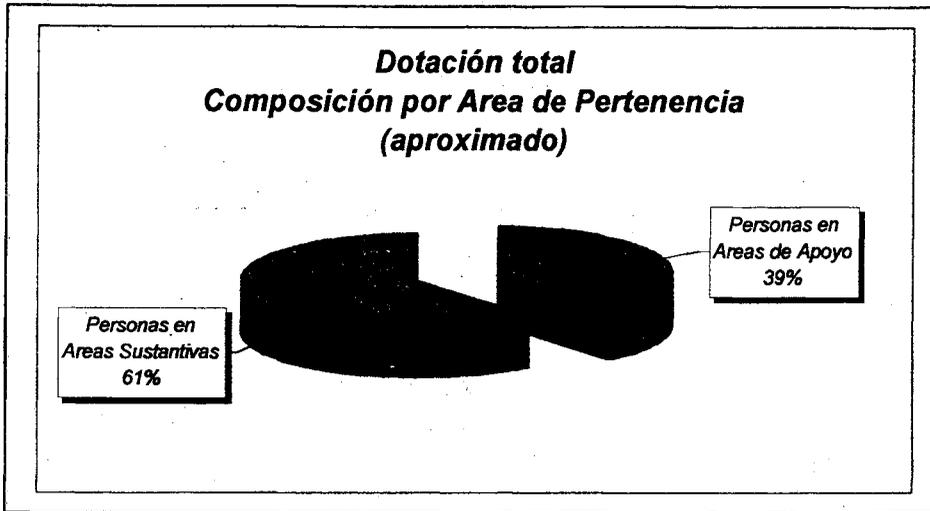
<sup>5</sup> AGN, documento “Manual de Procedimientos de Auditoria de Gestión de Empresas y Sociedades del Estado” aprobado el 26 de octubre de 1994 por Resolución 129/94 AGN.

<sup>6</sup> AGN, Op. Cit.

<sup>7</sup> AGN, Op. Cit.

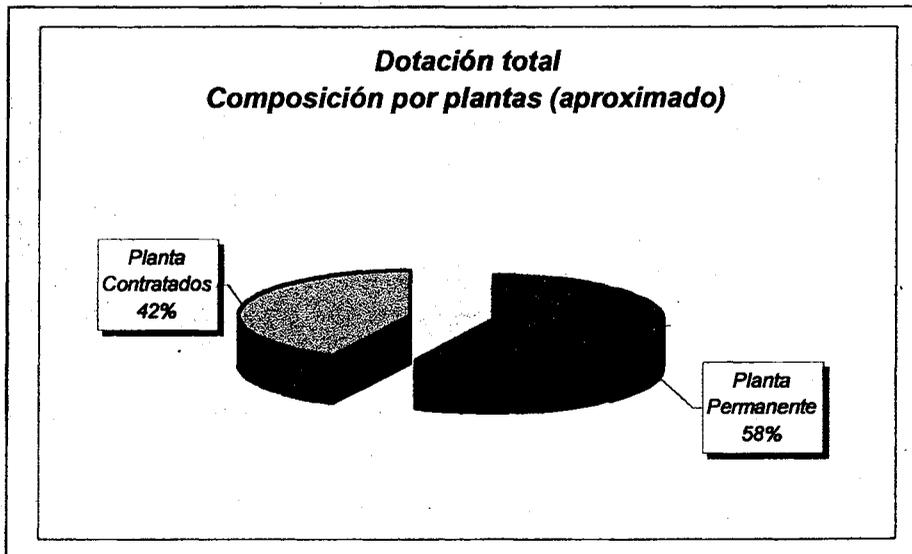
**Capítulo 1: CONTEXTO DE LA EVALUACION DE LA CAPACITACION**

La dotación completa oscila entre los 700 y 750 personas conformada por profesionales e idóneos que mantienen diferentes tipos de relación laboral al interior de la organización: la planta permanente y la planta de contratados: profesionales y pasantes. Ambas plantas se distribuyen entre las denominadas internamente “áreas de apoyo” y “áreas sustantivas” según el gráfico siguiente:



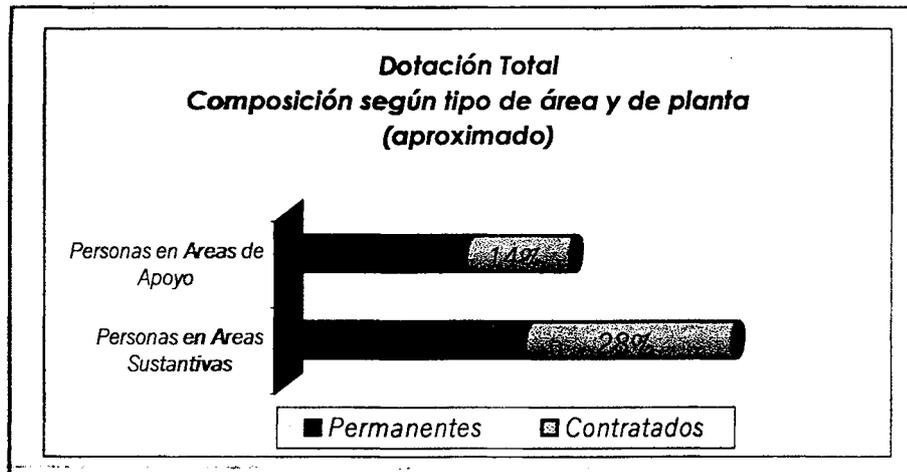
Fuente: Elaboración propia con datos AGN, Gerencia de Recursos Humanos.

Un dato aproximado de la composición de la dotación total por tipo de relación laboral, permite estimar que alrededor del 40% del total del personal mantiene una relación de “contratado” o “pasante”, con consiguientes diferencias en términos de cobertura social y estabilidad en el puesto. Este porcentaje representa aproximadamente entre 300 a 350 personas. Las 400 personas restantes pertenecen a la planta permanente de la organización:



Fuente: Elaboración propia con datos AGN, Gerencia de Recursos Humanos.

La combinación de plantas y áreas, a su vez, brinda una idea de la composición de la dotación, que se grafica a continuación:

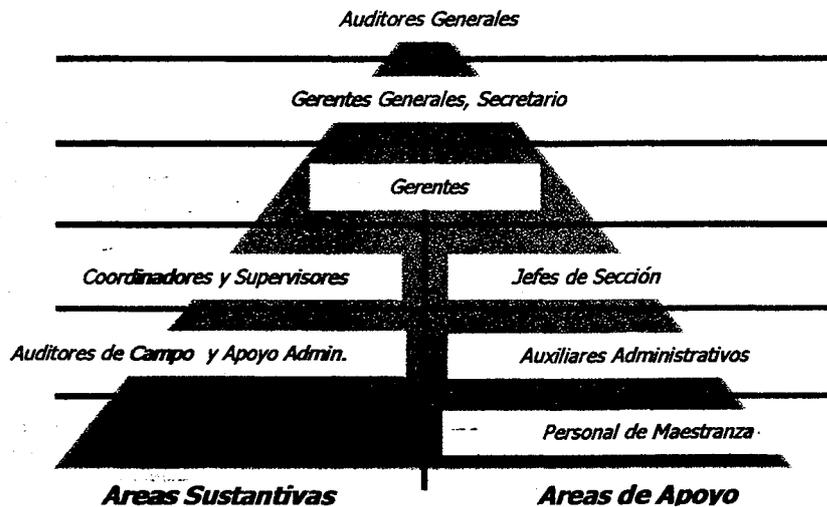


Fuente: Elaboración propia con datos AGN, Gerencia de Recursos Humanos.

### 1.B.6) Los niveles organizacionales

La AGN mantiene a su vez un sistema de carrera en el que divide a su población de planta permanente en grandes categorías o grupos tanto en Areas de Apoyo como Sustantivas:

#### PIRÁMIDE ORGANIZACIONAL



Fuente: Elaboración propia con datos AGN, Gerencia de Recursos Humanos.

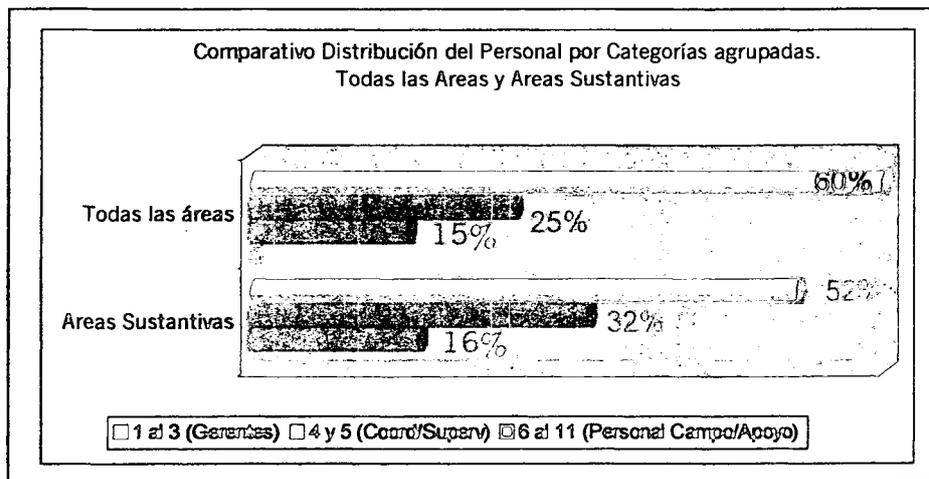
En las “áreas sustantivas” incluyendo a las Gerencias que realizan auditorías, el momento del trabajo de campo en auditorías, se realiza a través de equipos multidisciplinarios compuestos por profesionales conocidos como “auditores de campo”.

Supervisores y Coordinadores representan en Areas Sustantivas a los cuadros medios de conducción, quienes representan una de las bisagras de la estructura ya que por un lado son responsables de las tareas y la producción de los equipos de auditoría

en el relevamiento de la información en los entes auditados, y por otro reportan a la línea gerencial en el momento de la planificación y de la confección de los informes.

En el caso de las Áreas de Apoyo, los cuadros medios están representados por Jefaturas de sectores dentro de las mismas categorías que los Coordinadores y Supervisores y tienen a su cargo personal administrativo que se ubica dentro del escalafón en el siguiente nivel de la estructura.

El cuadro siguiente muestra en las columnas superiores la distribución de las personas pertenecientes a la planta permanente según los niveles de la organización.



Fuente: Elaboración propia con datos AGN, Gerencia de Recursos Humanos.

La serie de cilindros de la parte inferior del gráfico muestra cómo varía o se asimila esa distribución por niveles exclusivamente en las "áreas sustantivas".

Se observa que la tendencia de distribución de personal según categorías y niveles de toda la organización se mantiene en las áreas sustantivas, incrementándose a favor de la línea de mandos medios, de un 25 a un 32%, en desmedro, principalmente del Personal de Campo (auditores de campo) que desciende de un 60% a un 52%. Sin embargo, es importante recordar que las personas contratadas en las áreas sustantivas solo se encuentran dentro del nivel de "auditores de campo", lo que llevaría ese porcentaje a una cifra mayor de la que expresa el gráfico.

### 1.C) Descripción de la capacitación institucional y el Plan Integrado de Capacitación del período analizado (PIC 1998-2000)

El Plan de Capacitación de la AGN fue el primer programa interno y masivo de capacitación del organismo y se extendió a lo largo de 2 años, distribuidos en 5 períodos consecutivos. Tuvo como objetivo central el mejoramiento de las capacidades para la ejecución de auditoría gubernamental, que constituye la misión principal de la AGN.

Los antecedentes de capacitación previos a este Plan se caracterizaron por acciones aisladas, individuales y con cierta asistematicidad en la selección de funcionarios o agentes beneficiados por estas actividades que, en general, se desarrollaban afuera de la organización.

Es importante mencionar que el PIC no fue la única actividad de capacitación que tuvo lugar en la AGN durante el periodo bajo estudio. En paralelo tuvieron lugar:

ζ *Cursos de informática* en aula especializada. El financiamiento BID equipó un aula para el dictado de cursos de capacitación en utilitarios de computación a la que han asistido contratados, además del personal de planta permanente.

Las instancias de capacitación que tienen lugar y no se encuentran financiadas por el préstamo BID, se puede enumerar:

ζ *Inglés* en distintos niveles del idioma y para el cuerpo gerencial de la organización que ha estado a cargo de un equipo docente externo.

ζ *Cursos de inducción al organismo* que se han realizado anualmente con el objeto de brindar un panorama de las responsabilidades del organismo a personal ingresante.

ζ *Cursos de Seguridad del Trabajo* que han estado fundamentalmente orientados hacia el personal de planta en la necesidad de prevenir accidentes y alertar sobre las precauciones en caso de incendio u otro siniestro.

ζ *Cursos de iniciación a la informática* para personal de Servicios Generales con el objeto de ampliar el horizonte y las competencias de este personal.

Estas tres últimas son actividades que han estado a cargo de personal de la organización proveniente de diversas áreas: Sistemas, Normas y Procedimientos, Gerencia de Recursos Humanos, entre otros.

Otras instancias de capacitación se han relacionado con la oferta del Instituto Nacional de la Administración Pública, en donde algunos agentes de maestría y servicios generales han podido asistir principalmente en entrenamiento laboral para servicios (electricidad, cerrajería, etc.) pero al no ser público privilegiado del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) los cupos han sido en general y progresivamente más escasos.

Finalmente, en un sentido amplio del término capacitación, pueden mencionarse congresos, talleres, seminarios y eventos organizados por las Entidades Fiscalizadoras Superiores<sup>8</sup> Latinoamericanas e Internacionales cuya gestión y selección de participantes –aunque con participación progresiva por parte de la Gerencia que tiene a cargo la capacitación del organismo– aún se encuentran por fuera de la órbita de decisiones y gestiones de ésta.

Este trabajo se concentrará en los aspectos desarrollados al interior del PIC por las razones siguientes: en primer lugar, por la población atendida en forma sistemática y en segundo lugar por los temas desarrollados en su interior que se han dedicado específicamente a la función y responsabilidad del organismo.

<sup>8</sup> EFS, es el nombre genérico que se le otorga a los Tribunales de Cuenta y Oficinas Nacionales de Auditoría y Control Externo

Pregunta Guy Le Boterf: *¿no supone toda gestión seria de la calidad de la formación el tratamiento integral del proceso que va desde las decisiones políticas de formación hasta la puesta en práctica de las competencias en el lugar de trabajo?*

Para abarcar integralmente el proceso de capacitación en la Auditoría General de la Nación, se presentan algunas descripciones referidas a los distintos momentos del PIC, según el esquema de Le Boterf<sup>9</sup>, que faciliten la comprensión de los análisis realizados en los siguientes capítulos.

### 1.C.1) La POLÍTICA del Plan de Capacitación

El proceso de gestación del Plan Integrado de Capacitación (de ahora en adelante PIC) data aproximadamente del año 1996 a partir del anuncio del componente BID que lo financiaría. Todas las gestiones relacionadas con el PIC estuvieron a cargo desde su inicio de la Gerencia de Recursos Humanos, dependiente de la Secretaría Legal, Técnica e Institucional.

El PIC fue dirigido principalmente al personal con tareas de auditoría en las áreas sustantivas de la organización, tanto profesionales como idóneos. La delimitación de la población y de las temáticas a atender desde el PIC se remonta tanto a las decisiones políticas adoptadas como al tipo de financiamiento con el que contó para su ejecución.

Por una parte, la fuente BID de financiamiento de las acciones de capacitación de la AGN representa un porcentaje de un préstamo mayor centralizado en el Ministerio de Economía cuyo otorgamiento tuvo como objeto el *mejoramiento y modernización de la Administración Pública*. De acuerdo al convenio, la parte correspondiente a la ejecución por la AGN debía atender las **necesidades específicas de capacitación para el cumplimiento de la misión técnica de control y auditoría**, en tanto el Centro de Capacitación del Ministerio de Economía debía brindar cursos de mayor generalidad.

Por otra parte, la decisión de capacitar en el horario laboral delimitó con mayor rigidez tanto la población a atender como el tipo de docentes a través de los cuales capacitar:

- ζ Se decidió no incluir en las actividades del PIC a la amplia planta de contratados a partir de opiniones acerca del carácter temporal y rotativo de profesionales externos. Estos últimos son seleccionados según la capacidad instalada, conocimientos técnicos, experiencia e idoneidad comprobables para la realización de las tareas para las que son contratados. De ahí que se percibiera que no era necesaria su participación explícita en la capacitación brindada en el ámbito institucional.
- ζ La contratación y pago de docentes internos en el PIC no podía ser considerado legítimo en tanto las actividades se realizaran en horario de trabajo que se encuentra cubierto salarialmente con los haberes liquidados. Otras versiones tienden a considerar que

<sup>9</sup> Desarrollado en los "Anclajes".

la alta proporción de contratados en la composición de algunos equipos de trabajo dificultó la posibilidad de elegir de entre la planta permanente a los capacitadores.

La asignación del porcentaje del préstamo a la AGN ha significado en la práctica oportunidades y limitaciones para la gestión del Plan y para la organización en general. Entre las oportunidades se cuenta haber podido:

- ζ Diseñar un plan masivo de capacitación específico para la función auditoría que contenga etapas, módulos temáticos y acciones en diversos formatos (cursos, seminarios, talleres).
- ζ Equipar y acondicionar un aula de capacitación y un laboratorio de computación.
- ζ Ejecutar el Plan en forma continua desde Noviembre de 1998 hasta fines del 2000.
- ζ Contratar expertos de Universidades Públicas y otros Centros Académicos como docentes de las distintas acciones.

Entre las limitaciones de mayor repercusión que estableció esta fuente financiamiento se encuentran:

- ζ La imposibilidad de contratar docentes de entre los propios especialistas de la organización. Esta restricción trajo por un lado la posibilidad de invitar docentes de universidades nacionales y/o de ámbitos de control reconocidos en el medio, rompiendo con la "endogamia" propia de instituciones menos permeables al afuera. Pero por otra parte generó la dificultad y el desafío de encontrar especialistas docentes con experiencia y conocimiento socialmente legitimado en áreas y temáticas tan específicas como en las que se desempeña el organismo.
- ζ La circunscripción de la población objeto en los profesionales pertenecientes a las áreas que llevan adelante auditorías, dejando afuera del Plan a la dotación de apoyo administrativo así como el de servicios.

En este momento se decidieron aspectos relacionados con la población, los docentes y las temáticas sobre las cuales versaría la capacitación brindada desde el Plan.

También se definió en este momento de la Política, por omisión más que con una cláusula expresa, el carácter no obligatorio de la capacitación. Este hecho implicó que tanto el Diseño como su convocatoria mantuviera la calidad de "oferta" frente a los empleados del PIC, con restricciones a su ingreso, pero librado al albedrío y oportunidades, a las voluntades individuales más que a los requisitos exigidos por la tarea, por el perfil del equipo y por la condición laboral. El carácter de "invitación" antes que de "obligación" o "condición de empleo" es desde ya un elemento central al

plan. La evaluación del plan y de su impacto deberá partir de este hecho que sesga la participación de la población desde el mismo comienzo.

### 1.C.2) El DISEÑO del PIC

De acuerdo con sus gestores<sup>10</sup>, la metodología para la confección del plan generó un movimiento de consultas respecto de los objetivos, áreas y temáticas a abarcar con capacitación.

El sistema de detección de necesidades de capacitación alcanzó a las Gerencias Generales a través de representantes designados y mediante formularios de relevamiento. Tuvo como fundamento un estudio realizado en 1995-1996 respecto de los descriptivos de cargos de la organización. La detección en niveles más bajos de la organización se realizó únicamente a través de encuentros informales entre expertos e informantes clave con experiencia e idoneidad en las tareas de auditoría.

El plan, con la información relevada y procesada por la Gerencia de Recursos Humanos, fue elevado a las autoridades, Colegio de Auditores, para su aprobación que tuvo lugar a mediados del año 1998. La programación completa del PIC tal como fuera aprobada originalmente por el Colegio de Auditores se encuentra en anexo y se puede observar ahí que:

Los dos grandes ciclos de capacitación que abarcaba la planificación fueron:

- ζ entrenamiento específico en el cargo y
- ζ desarrollo profesional

Los cuatro módulos temáticos abordados a lo largo del Plan en diferentes cursos y actividades fueron:

- ζ Organización, con capacitación relativa al gerenciamiento público, la conducción de equipos de trabajo y la calidad de la auditoría gubernamental.
- ζ Administración Financiera Gubernamental, con actividades de capacitación sobre la Ley 24.156, componentes del Sistema de Administración y Control.
- ζ Control y Evaluación de Políticas Públicas, desde donde abordar distintos enfoques y fundamentos al control público.
- ζ Auditoría, con las múltiples especialidades y abordajes de la tarea.

El diseño original del Plan se encuentra en los anexos finales.

Las actividades de capacitación englobadas dentro de los módulos anteriores sumaron según la planificación original alrededor de 30 cursos, seminarios y talleres en aproximadamente 53 eventos diseñados en función de distintos criterios de conformación de auditorios. Los criterios generales para perfilar los auditorios fueron:

Principalmente, los niveles organizacionales:

<sup>10</sup> Entrevista con Lic. Susana Collar, co-responsable de la Gerencia de Recursos Humanos período 96-98

- ζ Gerentes
- ζ Coordinadores y Supervisores
- ζ Auditores de Campo

Secundariamente:

- ζ El tipo de formación profesional: fundamentalmente abogados y contadores.
- ζ El nivel de conocimiento sobre la temática o determinada técnica: principiantes, avanzados, con/sin experiencia, con/sin formación, etc.
- ζ La temática que involucra y atraviesa los distintos estamentos y áreas de la organización: control y evaluación de proyectos, ética y responsabilidad del funcionario público, Calidad de la Auditoría Gubernamental, etc.
- ζ El tema de la actividad que convoca a un sector o área en particular de acuerdo a la estructura y funcionamiento de los equipos y de la organización: Sistema tarifario de los servicios públicos para el control de entes reguladores, tópicos de Deuda Pública, Cuenta de Inversión, etc.

Los programas presentados por los docentes convocados a través de la Universidad de Buenos Aires, fueron trabajados y reformulados con la participación de expertos de la AGN en las distintas áreas y temáticas, así como para orientar a los docentes en los enfoques y las discusiones relacionadas con el quehacer de la organización.

### **1.C.3) La EJECUCIÓN del PIC**

La ejecución del Plan propiamente dicho se inició en el mes de Noviembre de 1998 a través de la contratación de docentes de la UBA, mediante los convenios firmados con sus distintas Facultades y se continuó prácticamente en forma regular hasta Noviembre-Diciembre de 2000, en 5 períodos consecutivos.

La convocatoria a los cursos y actividades de capacitación se realizó mediante giro de notas en el nivel de las Gerencias Generales comunicando los objetivos, el programa, el docente a cargo y los niveles de destinatarios a los que estaba dirigida la actividad.

Los resultados de la ejecución serán desarrollados en el siguiente capítulo con la evaluación de productos del Plan.

### **1.C.4) La APLICACIÓN de conocimientos**

No conforme con conocer e informar exclusivamente de los resultados de la ejecución del Plan en cada una de sus actividades, el PIC estableció criterios para registrar lo que ocurrió con el servicio de capacitación en cada persona asistente, así como en su equipo y área de trabajo.

Para ello se implementaron una serie de instancias de relevamiento de información que dieran cuenta de la potencial y de la efectiva aplicación de conocimientos adquiridos en capacitación a las tareas y actividades laborales de los participantes. Esta aplicación de competencias ha sido entendida en dos vertientes al momento de su evaluación:

- ζ La aplicación visualizada a través de los efectos de la capacitación en los participantes a partir de su pasaje por el PIC. Los efectos directos de la capacitación en el nivel del desarrollo personal, profesional e individual son el material de análisis del capítulo 3.
- ζ La aplicación entendida en el impacto (efectos indirectos) de la capacitación sobre el desempeño de equipos, áreas y parámetros de la organización es desarrollada en el capítulo 4.

Los distintos momentos de la capacitación recién desarrollados facilitarán el análisis del proceso desarrollado en el PIC, así como sus resultados.

#### 1.D) Se evalúa el Plan ¿de qué manera?

Este Plan de Capacitación se propuso realizar una experiencia integral y permanente de seguimiento y evaluación de todas las instancias, procesos y actividades del Plan. El monitoreo pretendió abarcar desde el momento en que los docentes entraron en contacto con los asistentes a capacitación hasta el momento en que los capacitados retornaron a sus lugares de trabajo.

Para ello se estableció un "sistema" que se ocupó de establecer los instrumentos de evaluación de acuerdo con los diferentes momentos distinguidos en el proceso y con participación de docentes, capacitados, personal jerárquico y representantes de la Gerencia de Recursos Humanos. El sistema de evaluación del Plan produjo información sobre el proceso de producción y resultados de cada actividad en particular.

En ese control unitario (por actividad) y agregado (por período) se fueron incluyendo aspectos de la evaluación de los efectos que la capacitación mantenía sobre los participantes y de aspectos para evaluar el impacto: se relevaron indicadores organizacionales que dieran cuenta de la acción de la capacitación sobre la calidad de los productos, el mejoramiento de los procesos de trabajo, la coordinación institucional, el desempeño profesional, entre otros.

En el momento del DISEÑO de la actividad en particular:

- ζ El relevamiento de la opinión y expectativas de expertos de la organización sobre los contenidos, las formas y los resultados esperados de la capacitación programada.

En el momento de la EJECUCIÓN de cada actividad<sup>11</sup>:

- ζ El registro de la observación (guía del observador y pautas de observación de cursos) realizada por un representante de la Gerencia de Recursos Humanos.
- ζ La consulta a los asistentes por sus expectativas al inicio de cada instancia de capacitación (encuesta inicial).
- ζ Los resultados de pruebas o ejercicios de aplicación práctica a realizar por los participantes como condición de aprobación de la actividad<sup>12</sup>.
- ζ El registro de opinión de los docentes (encuesta a docentes).

Para el momento de APLICACIÓN del PIC:

- ζ La consulta a los capacitados por las proyecciones de mejoramiento con la capacitación del desempeño profesional y organizacional (encuesta fin de curso).
- ζ La encuesta-censo a todos los capacitados del Plan a poco de finalizar la actividad (Censo).
- ζ Los resultados del taller de evaluación de competencias provenientes de la capacitación (programa de taller).

Para cada una de las actividades ejecutadas, el sistema de evaluación produjo un informe que dio cuenta, entre otros y desde distintos actores, de:

- ζ La satisfacción de los participantes respecto de la actividad de acuerdo a objetivos y expectativas.
- ζ El desempeño del docente, en términos de exposición y de contenido.
- ζ El desempeño del grupo capacitado, en términos de asistencia, interés, performance, calidad del aprendizaje realizado, niveles de participación, etc.
- ζ La calidad de los materiales y bibliografía presentada
- ζ La calidad de la organización de la actividad
- ζ Los problemas o desafíos a los que debía contribuir la capacitación realizada.
- ζ La consulta por indicadores de impacto que evidenciaran la contribución de la capacitación sobre la organización.

Parte de esta información, particularmente la proveniente de los capacitados, formó parte de la exigida por el BID. Sin embargo, es de resaltar que antes de que la exigencia externa a la gestión de capacitación apareciera, el propio sistema de evaluación ya realizaba consultas que excedían las pretensiones de los formularios BID.

<sup>11</sup> Para cada una de las instancias y participantes de la evaluación, se anexan al final del estudio los formularios utilizados que se nombran entre paréntesis.  
<sup>12</sup> Esta instancia de evaluación pedagógica estuvo librada a la decisión del docente.

Una información agregada se realizó al final de cada etapa o periodo<sup>13</sup> de la EJECUCIÓN del PIC, siendo esta información elevada al Colegio de Auditores y al organismo internacional de financiamiento. Estos informes por período hicieron hincapié principalmente en los siguientes aspectos:

- ζ Cantidad de participantes efectivos.
- ζ Distribución de la capacitación brindada según niveles organizacionales y según actividad realizada en el período.
- ζ Satisfacción alcanzada por los participantes, con las mismas desagregaciones y cruces.
- ζ Calidad del aprendizaje realizado, con las mismas desagregaciones y cruces.
- ζ Principales indicadores contruidos por los auditorios respecto del impacto que debía observarse a partir de la capacitación en variables organizacionales y en el desarrollo profesional de los capacitados.
- ζ Otros factores organizacionales a acompañar para mejorar el impacto de la capacitación.
- ζ Resultados de las observaciones de clase.

Es posible constatar la existencia de un variado menú de instrumentos y metodologías de seguimiento y evaluación de cada actividad de capacitación y de su calidad, que remiten a procesos, opiniones y percepciones, productos parciales, datos de cobertura, distribución de la capacitación a lo largo y ancho de la estructura organizacional. Así también se relevaron percepciones sobre la satisfacción alcanzada, la aplicabilidad del conocimiento e indicadores para evaluar la contribución de la capacitación a la organización.

A poco de finalizar el Plan, se realizó un censo general de participantes, que consultó por la magnitud en que se constataba que la capacitación afectó a una serie de variables organizacionales. Se obtuvo un primer resultado que fue asumido por este estudio como el impacto, de corto plazo, mantenido por la capacitación. Es a partir de él que se desarrollan los análisis acerca de sus condiciones de producción, sus causas asociadas, desvíos supuestos, factores internos y externos, todos elementos que permitan conocer qué es este impacto y qué relaciones mantiene con la organización en la que se despliega.

### **1.E) La relación entre la AGN y el Plan de Capacitación**

Un plan de Capacitación no puede fácilmente salir de los márgenes de la historia o el entramado institucional en que se contiene. La forma de administración, de funcionamiento y de trabajo, y la lógica ordenadora de la organización, en mayor o menor grado influyen en la forma de administración de la capacitación y por ende, en sus resultados globales. Incluso el quehacer de la organización, a saber, el control de gobierno mediante auditorías, puede ejercer influencias sobre los desarrollos internos,

<sup>13</sup> Los períodos no tuvieron una duración equivalente: el más corto fue de dos meses (primer período) y el más largo fue de ocho meses (quinto período).

aún si no están directamente ligados a la producción de informes de auditoría<sup>14</sup>. No se busca establecer un determinismo rígido pero sí de reconocer las oportunidades y las amenazas que representa la propia organización a su plan institucional de capacitación.

Las reflexiones que siguen apuntan a poner en relación el Plan en tanto proceso de producción y la calidad de los productos obtenidos a lo largo del PIC, a través de reconocer la influencia del momento de definiciones de la política.

La ley de creación del organismo determinó un conjunto de funciones a ser cumplidas por la AGN, tal como se detalla en el cuadro 2. La enumeración de este conjunto de funciones está escrita en el manual de Organización y Funciones<sup>15</sup> vigente en la AGN. Luego de ello, el manual sigue con la enumeración de las Responsabilidades Primarias de cada una de las áreas (Gerencias Generales y Secretaría Legal Técnica e Institucional).

**CUADRO 2: Funciones de la AGN  
(Art. 118, Ley 24156)**

- a) *Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de recursos del Estado*
- b) *Realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales (...) así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones.*
- c) *Auditar a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito.*
- d) *Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional, preparados al cierre de cada ejercicio.*
- e) *Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento.*
- f) *Auditar y emitir dictamen sobre los estados contables financieros del Banco Central de la República Argentina*
- g) *Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica, por sí o por indicación de las Cámaras del Congreso o de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.*
- h) *Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables financieros así como del grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de las empresas y sociedades del Estado.*
- i) *Fijar los requisitos de idoneidad que deberán reunir los profesionales independientes de auditoría referidos en este artículo y las normas técnicas a las que deberá ajustarse el trabajo de estos.*
- j) *Verificar que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos.*

Durante el trabajo de campo, por otra parte, se registró la existencia de una serie de documentos técnicos sobre procedimientos de auditoría que detallan cuáles son los pasos y requisitos que deben cumplir las tareas de auditoría de las diferentes áreas y en función de una tipología (contables, de gestión, integradas, etc.).

La presentación institucional a través de la página Web <sup>16</sup>muestra un tópico denominado "plan estratégico" que no explicita la visión institucional ni las estrategias o prioridades para alcanzarlo, sino que más bien enumera cuáles son los principios y valores contenidos en la tarea técnica y en la ética profesional del auditor externo de la AGN.

A lo que apuntó esta búsqueda de documentos institucionales y sus diferentes registros fue a responder a la pregunta ¿qué se propone realizar la AGN con esa Ley,

<sup>14</sup> Sobre este punto, se adjunta en anexo un ejercicio realizado durante el trabajo de campo acerca de los "paralelos" entre la evaluación de la capacitación y el control ejercido por la AGN sobre la administración gubernamental.

<sup>15</sup> AGN. Manual de misiones y funciones, 1994.

<sup>16</sup> Página web: [www.agn.gov.ar](http://www.agn.gov.ar)

ese mandato y esas funciones asignadas? La búsqueda no tuvo éxito. En calidad de empleada y en el lugar de investigadora, poder develar la existencia de algún registro que mediara entre lo que la ley dicta respecto de lo que la AGN debe realizar y lo que efectivamente hace, apareció como un factor clave para dar más elementos a la interpretación de los resultados de la capacitación.

El hallazgo de un vacío en lo que de conjunto la organización pretende realizar en el corto, mediano y largo plazo, aparece a los efectos del estudio como **una de las primeras restricciones** con que cuenta el Plan Integrado de Capacitación. Cuando se evalúan las condiciones de producción de la política de capacitación y su consecuente diseño, es necesario señalar que **la capacitación define su rumbo sobre la base de la letra de una Ley, de las responsabilidades fijadas en ella y de los procedimientos técnicos sin que medie una elaboración político-técnica institucional propia** que le brinde el sentido de subsistema relativamente autónomo y al mismo tiempo integrado al sistema mayor en la Administración Gubernamental.

En el cuadro siguiente se detallan los objetivos estratégicos delineados por y para el PIC en el momento de la definición de la política de capacitación. Cada uno de ellos encontró acciones de capacitación alineadas al logro de esos objetivos que serán analizadas en el siguiente capítulo como fuente de la planificación, conformando el ex ante de la capacitación.

De la función institucional dictada en el artículo 118 de la Ley de Creación: "realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión", el PIC contempló actividades de capacitación tales como: "Auditoría de Programas y proyectos", "Auditoría de gestión", Auditoría de gestión de la deuda pública", entre otros, atendiendo al objetivo estratégico de "*Actualizar sistemáticamente al personal en técnicas y herramientas de avanzada*"

**Cuadro 3: Objetivos estratégicos del PIC**

ζ	<i>Colaborar con la consolidación de un eficiente sistema auditor que conozca el escenario sobre el cual se soporta y opera la acción de gobierno</i>
ζ	<i>Favorecer la implantación de un sistema de dirección por objetivos y evaluación por resultados</i>
ζ	<i>Fomentar la integración multidisciplinaria.</i>
ζ	<i>Nivelar al personal atendiendo a las brechas existentes y unificando criterios.</i>
ζ	<i>Actualizar sistemáticamente al personal en técnicas y herramientas de avanzada.</i>
ζ	<i>Contribuir al mejoramiento de la relación del auditor con los funcionarios de los organismos auditados.</i>
ζ	<i>Optimizar la calidad de los productos finales</i>
ζ	<i>Reforzar la identificación del personal con la organización.</i>
ζ	<i>Mejorar el sistema de comunicaciones.</i>
ζ	<i>Mejorar el clima de la organización.</i>

Fuente: AGN, Gerencia de Recursos Humanos, Diseño original del PIC, 1998.

Así podría seguir enumerándose la correspondencia adecuada entre el objetivo estratégico formulado y la capacitación brindada. Sin embargo, la enumeración sería en vano si no se señalara antes que **cada uno de los objetivos estratégicos representó un diagnóstico implícito referido al funcionamiento de la organización:** respecto de los enfoques de auditoría, de las competencias deseables en los auditores de campo, de los estilos de gobierno y conducción, de las relaciones interinstitucionales, etc.

Un ejemplo de lo anterior se encuentra claramente en el objetivo: *“Nivelar al personal, atendiendo a las brechas existentes y unificando criterios”*. Para conocer el diagnóstico implícito es necesario retrotraer el análisis al momento de las consultas y los talleres de detección de necesidades, así como otros estudios realizados con antelación al lanzamiento del Plan de Capacitación, referidos a los perfiles y puestos de la organización.

La AGN, en tanto nueva propuesta de control externo de la administración pública, incorporó a alrededor de un 15% de la población que pertenecía a su órgano antecesor, el Tribunal de Cuentas de la Nación. El resto de integrantes provino de la incorporación de profesionales, en su mayoría contadores y abogados, que se desempeñaron en otros sectores de la administración pública o de la empresa privada.

Entonces, entre los profesionales que fundaron la Auditoría, los anteriores funcionarios del Tribunal de Cuentas, más los que se fueron incorporando a lo largo de estos últimos años, se puede pensar en una organización con una alta diversidad en los estilos de trabajo, en las concepciones de auditoría y de control gubernamental, así como una mixtura cultural con trayectorias y tradiciones diferenciadas. La propuesta de nivelación del objetivo del PIC se debe entender apuntando a una necesidad de uniformar criterios, prácticas y productos parciales y finales.

En otros ejemplos, los objetivos estratégicos del PIC avanzan sobre el diagnóstico para formular una propuesta con una dirección determinada, por ejemplo: *“Favorecer la implantación de un sistema de dirección por objetivos y evaluación por resultados”*. En este caso en particular, resulta más complejo reconstruir los diagnósticos, las discusiones mantenidas sobre el enfoque adecuado de gobierno y gestión institucionales que pudieran determinar que entre los objetivos de la organización se encuentra la implantación de un sistema tal, de manera de que la capacitación acompañase la iniciativa.

Dicho en otras palabras, conocer si la organización actual efectivamente implementó acciones para alcanzar en su gestión un enfoque por objetivos y resultados implica una empresa de tal magnitud que su evaluación deberá contemplar no sólo los esfuerzos destinados desde la capacitación.

Lo que se intenta establecer en esta comparación entre Organización y Plan de Capacitación, entre objetivos del PIC y funciones de la AGN, es de qué manera el PIC sorteó la no explicitación en el orden institucional de un plan estratégico que parta de un diagnóstico explícito y defina el rumbo de la organización. La formulación de un ambicioso cuerpo de objetivos desde la capacitación puede ser leída, a la luz de los análisis, como un sustituto a dicho plan. No obstante la aprobación del Plan, no implicaría necesariamente la aceptación o la legitimidad del diagnóstico y de la acción propuesta por parte de los niveles de conducción de la organización, en tanto se registran contradicciones en sus definiciones y políticas.

Podría pensarse, por ejemplo, que el carácter no obligatorio de la participación en los procesos de capacitación, o que el dejar afuera de la cobertura a una parte importante de la planta del personal, abre preguntas acerca de la legitimidad del Plan y la fortaleza de la capacitación como política sustantiva de la organización.

Reconociendo esa primera debilidad que aparece como restricción a la gestión de la capacitación así como a su evaluación, la pregunta ineludible que surgió a esa altura del estudio fue ¿a quiénes estamos capacitando, para qué, desde y hacia dónde? ¿Qué es lo que la organización pretende con la capacitación de sus miembros?

La opinión de los participantes respecto del **impacto** de la capacitación sobre las variables organizacionales que se recoge en el estudio (Capítulo 4) nos vuelven a la realidad respecto de las contribuciones efectivas desde y con la capacitación. ¿Está el Plan de Capacitación PIC en condiciones de llevar adelante los aportes y contribuciones pretendidas desde sus objetivos estratégicos? ¿Podrán los **productos** del Plan lograr los resultados esperados?

El capítulo siguiente se dedica a definir y evaluar los **productos** del Plan de capacitación de modo de empezar a responder por sus posibilidades y su incidencia en el Impacto de la capacitación sobre la organización, partiendo de una perspectiva de la evaluación más tradicional y avanzando hacia una evaluación de la calidad.

## Capítulo II

---

### Evaluación de los Productos



*“La administración Pública, como realidad, se refiere a la racionalidad y a la intencionalidad del accionar en el sector público. (...) Aquello que se produce es un bien y se determina cualitativamente según las necesidades a satisfacer y sus destinatarios. Este bien se denomina **producto**”<sup>1</sup>*

## Capítulo 2: LA EVALUACION DE LOS PRODUCTOS DE LA CAPACITACIÓN

Para llevar adelante la capacitación en la Auditoría General de la Nación, durante dos años consecutivos tuvieron lugar una multiplicidad de acciones. Este movimiento en el escenario de la capacitación fue controlado en forma cotidiana y evaluado en múltiples órdenes y niveles.

Con la información que surge de los controles ejercidos en el Plan y de su evaluación, este capítulo desarrolla una **definición de los productos** de la capacitación, una **evaluación de sus cualidades** y una **reflexión del proceso de producción** generado, es decir de su gestión desde el momento de la definición de sus políticas traducidas en la planificación hasta el alcance de los juicios sobre su calidad.

Si se entiende que la planificación interpreta las definiciones y la voluntad política de capacitar en una organización, las diferencias con la ejecución deben poder ser detectadas y explicadas. De esta manera, se observa la correspondencia que mantienen los productos de capacitación con los objetivos definidos, la adecuación con la que estos productos responden a las intenciones y expectativas, explícitas o no, y las condiciones en que estos productos se encuentran para producir los efectos, directos e indirectos, buscados con la capacitación.

Esta es la vía elegida para profundizar en el conocimiento del **Plan de Capacitación y su relación con la organización**, así como para discernir distintos niveles de complejidad que una **evaluación integral** requiere para conocer la capacitación y sus resultados.

Si se considera la gestión de capacitación como un proceso de producción de servicios, la planificación es el momento en el cual se definen los productos del proceso a realizar. Estas definiciones, para el caso de la capacitación, relevan aspectos de cantidad y de calidad que se traducen en el diseño del plan o programa.

### 2.A) La definición del producto del Plan

El Diseño del PIC determinó medidas sobre las acciones de capacitación: cuáles debían ser los ejes temáticos, con cuánta duración, a cuántos y a quienes estaban dirigidas las acciones, en qué períodos, lapsos de tiempo y con qué requerimientos (insumos) debían operar. Esas decisiones previas a poner en marcha la gestión de la capacitación definieron los **productos** del Plan de Capacitación en “las

<sup>1</sup> Ginestar, Angel Op. Cit. Pág. 71

*actividades a concretar, la cantidad de bienes a producir, de acuerdo con ciertos requerimientos de calidad que están en relación con objetivos y proyecciones propuestas”.*

Un análisis de los productos en cantidades y cualidades básicas permiten conocer que la producción de actividades de capacitación durante el período 1998-2000 constaría de:

- 31 unidades Actividades que debían contar con
- 922 horas-reloj de dictado de clase, dirigidas a una población objeto delimitada en el “personal de planta permanente con responsabilidad directa en la ejecución de auditorías”, que si se toma en sentido estricto, debería encontrarse entre los gerentes, coordinadores, supervisores y auditores de campo de la planta permanente, que contabilizan aproximadamente
- 210 personas involucradas. Estas personas debían sumar un volumen de asistencia global proyectado de
- 1.440 asistentes, promediando una cantidad de
- 15.575 horas-asistente<sup>2</sup>.

Los guarismos anteriores representan las cantidades que la producción se fijaba para sus productos actividades y constituyen los indicadores de cumplimiento que permiten controlarlas.

Desde el punto de vista cualitativo, los objetivos del Plan conformaron la principal fuente de operacionalización de las cualidades requeridas de los Productos que se reiteran en el cuadro del capítulo anterior:

**Cuadro 3: Objetivos estratégicos del PIC**

I.	Colaborar con la consolidación de un eficiente sistema auditor que conozca el escenario sobre el cual se soporta y opera la acción de gobierno
II.	Favorecer la implantación de un sistema de dirección por objetivos y evaluación por resultados
III.	Fomentar la integración multidisciplinaria.
IV.	Nivelar al personal atendiendo a las brechas existentes y unificando criterios.
V.	Actualizar sistemáticamente al personal en técnicas y herramientas de avanzada.
VI.	Contribuir al mejoramiento de la relación del auditor con los funcionarios de los organismos auditados.
VII.	Optimizar la calidad de los productos finales
VIII.	Reforzar la identificación del personal con la organización.
IX.	Mejorar el sistema de comunicaciones.
X.	Mejorar el clima de la organización.

Fuente: AGN, Gerencia de Recursos Humanos, Diseño original del PIC, 1998.

Los objetivos definieron las grandes áreas temáticas y problemáticas de las actividades de capacitación. Estos objetivos fueron traducidos y operacionalizados en 4 módulos temáticos que debían abarcarlos en una relación aproximada término a término como podría ser la siguiente:

<sup>2</sup> Este cálculo surge de multiplicar la cantidad de asistentes en cada auditorio por el número de horas de cada actividad. Luego se realiza la sumatoria de horas-asistente de cada actividad por módulos.

Módulos temáticos	Objetivos
Administración Financiera Gubernamental	I
Control y Evaluación	I, II y III
Organización	I, III, IV, VII, VIII, IX y X
Auditoría	I, IV, V, VI y VII

Cada módulo temático desarrollaría una porción de las actividades fijadas, tal como se describió en el capítulo 1, con el cuadro que representa el diseño original del PIC. El cruce de los módulos temáticos con los indicadores de cumplimiento permitió observar que el Plan determinó las siguientes metas:

**Cantidad de actividades**

Auditoría: 12, que representa el 39%  
 Organización: 8, que representa el 26%  
 Adm. Fin. Gub.: 6, que representa el 19%  
 Control y Evaluación: 5, que representa el 16%

**Cantidad de horas-reloj a dictarse**

Auditoría: 334 horas, que representa el 36%  
 Organización: 248 horas, que representa el 27%  
 Adm. Fin. Gub: 220, que representa el 24%  
 Control y Evaluación: 120 horas, que representa el 13%

**Número de participantes previstos:**

Auditoría: 515, que representa el 36%  
 Organización: 370, que representa el 26%  
 Adm. Fin. Gub: 332, que representa el 22%  
 Control y Evaluación: 225, que representa el 16%

**Horas-participante proyectadas:**

Auditoría: 4.245, que representa el 27%  
 Organización: 3.941, que representa el 25%  
 Adm. Fin. Gub: 4.606, que representa el 30%  
 Control y Evaluación: 2.783, que representa el 18%

Estas cifras y proporciones representan el ex ante fijado en el diseño del Plan y enmarcaron la responsabilidad primaria de la gestión, desde el punto de vista administrativo.

En "Anclajes" se mencionó que el control en la óptica moderna de administración requiere de múltiples operaciones que habiliten la rendición de cuentas de las acciones realizadas. Los primeros niveles del control están dedicados a verificar el cumplimiento del proceso de producción que se realiza durante la ejecución y a establecer su nivel de desempeño.

Para poder realizar la última operación, es decir el control de desempeño, resulta necesario contrastarlo con un estándar, es decir la línea construida a partir de la cual se puede definir la consecución de un logro y sus niveles de aproximación. Este piso o línea estándar no fue fijado por el Plan ni por la organización para ninguno de los indicadores de producto.

Para este estudio, en forma arbitraria y considerando que se trató del primer plan masivo de capacitación en la organización, se fijó un estándar de desempeño de los indicadores en un 70%<sup>3</sup> que habilitara a la evaluación a emitir juicios al respecto.

## 2.B) El control de cumplimiento y el desempeño de las actividades

A nivel global, con ese estándar se obtuvo que el Plan logró alcanzar por cada uno de los indicadores de cumplimiento, los siguientes porcentuales de desempeño:

Indicador de cumplimiento	Cantidad producida sobre la cantidad proyectada	Cumplimiento	Desempeño
Actividades	29 de 31	94%	+24
Horas reloj dictadas	732 de 922	79%	+9
Personal involucrado	240 de 210	114%	+44
Asistentes	1000 de 1.440	69%	-1
Horas- asistente	11.113 de 15.575	71%	+1
<b>Promedios</b>		<b>85%</b>	<b>+15</b>

Entre los indicadores de cumplimiento existen dos valores que resultan paradójicos a simple vista. Son los extremos ubicados en el personal involucrado (114%) y en el de asistentes (69%) ¿cómo se explica que a mayor cantidad de personas involucradas en el Plan como capacitados, se obtenga un menor cumplimiento en la cantidad de asistentes? Por otra parte ¿quiénes son estas personas involucradas?

Para contestar a estas interrogantes, se precisa sondear un poco más en la definición de la población objeto: "personal de planta permanente con responsabilidad directa en la ejecución de auditorías" que se hará al final del capítulo como parte de la evaluación de los productos del Plan de capacitación y tras contar con mayores detalles de los resultados obtenidos a través de los módulos temáticos que representan el principal requisito de orden cualitativo definido.

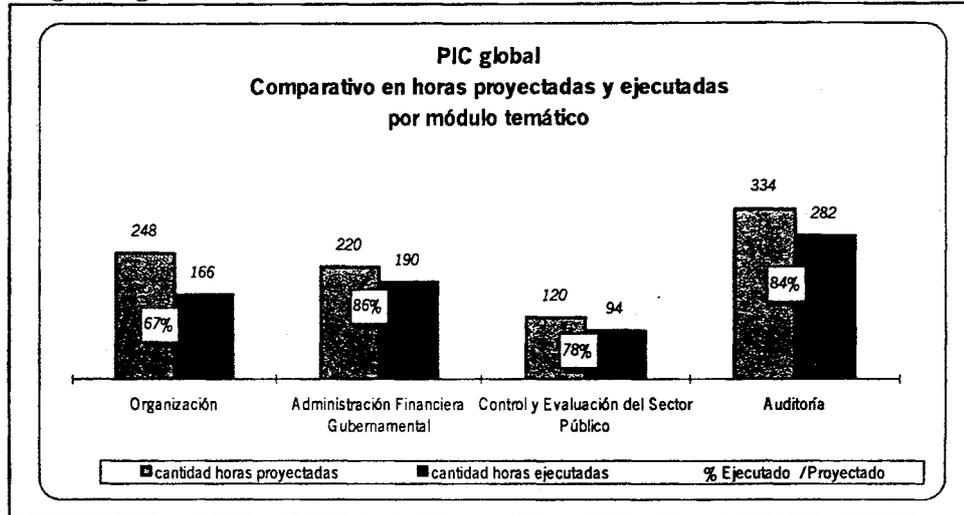
Por módulos, se observa que solamente tres de las actividades no se realizaron, agregándose una no planificada:

MODULO	ACTIVIDAD	Ejecución
Organización	Seminario Nacional de Comunicación en las Organizaciones	No ejecutado
	Auditoría Financiera	No ejecutado
Auditoría	Seminario Internacional de Auditoría de Gestión	No ejecutado
	Técnicas de Negociación Aplicadas a la Entrevista de Auditoría	Ejecutado, no planificado originalmente

La cantidad de actividades por sí sola no expresa adecuadamente el cumplimiento de los módulos ya que todos están cercanos al 100%. En este análisis no se contó que cada actividad programada se multiplicó por la cantidad de auditores

<sup>3</sup> Este estándar no tiene otro fundamento más que el del sentido común construido socialmente respecto de una norma de satisfacción.

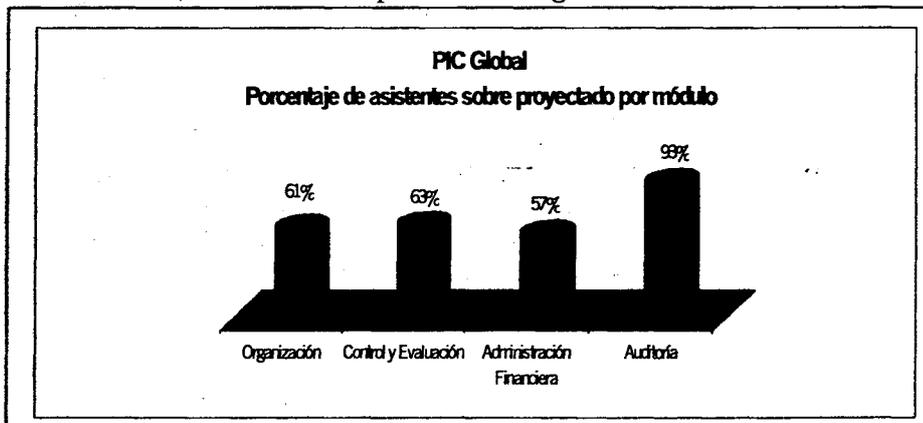
diferenciados a atender<sup>4</sup> de acuerdo con diversos criterios mencionados en el capítulo 1 (nivel organizacional, formación profesional, etc.)<sup>5</sup>. Pero sí se adoptó la medida de las horas de clase dictadas que permiten observar con detalle las medidas de la diferencia por módulo entre lo planificado y lo efectivamente ejecutado, según el siguiente gráfico:



Fuente: AGN, Gerencia de Recursos Humanos, Informe de Evaluación Global del PIC, Enero 2001.

El gráfico anterior refleja la diferencia que guarda la ejecución bianual respecto de lo previsto en cada módulo, los mejores cumplimientos junto con el peso diferencial otorgado por la planificación en términos de horas. En ese sentido, el módulo Administración Financiera Gubernamental fue el que gozó de la mejor ejecución. Mientras que el de Auditoría fue el que en cantidades absolutas logró concentrar la mayor cantidad de horas, aún con el desvío obtenido.

De la revisión de las proyecciones, del Diseño sobre la cantidad de personas que conformarían los diferentes auditorios y las que asistieron a las actividades, se obtuvo que un promedio del 69% de los asistentes previstos efectivamente lo hizo. En los módulos, esta asistencia se presentó de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia con datos de AGN, Gerencia de Recursos Humanos.

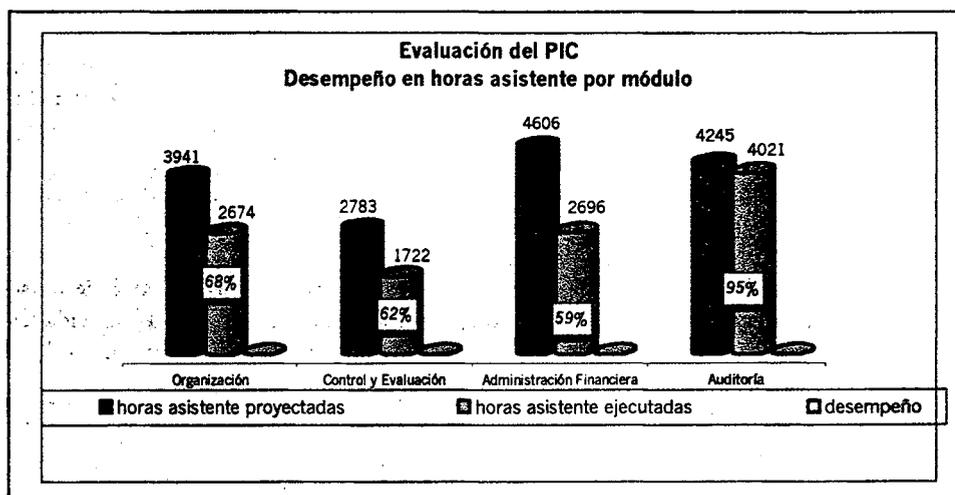
<sup>4</sup> No se observa en este estudio las características de las actividades en cantidades de auditorios atendidos, que sumaron un total de 53.

<sup>5</sup> Hubo casos en que no se suspendió la actividad pero que se modificó la cantidad de veces en que esta se reiteraba o incluso la duración de la misma.

El nivel de asistencia (o presentismo) distinguido por módulo temático muestra que la mayoría, salvo el módulo de Auditoría, estuvo muy por debajo de lo previsto. El Plan no fijó un estándar de asistencia deseable que permita valorar con precisión lo que representa cada uno de los porcentajes alcanzados en la asistencia. Sólo puede decirse que el promedio se encuentra a solo un punto por debajo del estándar de este estudio, alcanzando un valor medianamente aceptable. Los techos de cumplimiento se tomaron del total de personas invitadas o convocadas, no sobre las efectivamente inscritas.

La concurrencia a las actividades de capacitación, al no tener carácter obligatorio por parte de la organización, más que al cumplimiento en sentido estricto, remite principalmente a la voluntad del personal, sus intereses y oportunidades diferenciales de inclusión a la capacitación, antes que a la efectividad de los mecanismos de la organización y de la gestión del Plan para exponer a su personal a la capacitación. En otras palabras: entre sí, más que el efectivo cumplimiento de asistencia (obligada u obligatoria) los módulos muestran las "preferencias" o las opciones realizadas por los participantes<sup>6</sup>.

En lo que concierne las horas-asistente, como otro indicador de producto, los módulos obtuvieron los resultados que se grafican a continuación:



Fuente: Elaboración propia con datos de AGN, Gerencia de Recursos Humanos.

En relación con las proporciones inicialmente planificadas (expresadas unas páginas atrás) en donde se esperaba que el módulo Administración Financiera Gubernamental produjera el mayor porcentaje (30%) del total de las horas asistente, tras el control de cumplimiento se observa que fue el de Auditoría quien los produjo (36%).

El control del producto sobre la base de indicadores de cumplimiento permitió corroborar que la mayoría de las metas alcanzaron un muy buen nivel de desempeño para un primer Plan de capacitación institucional. El desempeño

<sup>6</sup> Otro elemento que servirá a la reflexión es que, por las características de convocatoria que el PIC tenía de entrada, la invitación estuvo siempre sesgada por el perfil que el plan buscaba tener en los respectivos auditorios de cada curso. Por ello, lograr un 69% promedio de participación voluntaria, bajo una convocatoria tamizada por los objetivos del plan, podría estar hablando de una cobertura adecuada a los objetivos iniciales que se plantearon.

comparado de módulo, confirma, además, la superioridad del módulo Auditoría y sus productos en relación con todos los indicadores adoptados.

Sin embargo, el control sobre las cantidades absolutas y relativas alcanzadas, aunque permiten el primer plano que aborda la evaluación de Productos, no pueden expresar otros aspectos sobre los cuales, aunque no se realizaron definiciones precisas o explícitas, evalúan los productos del Plan según otros criterios de calidad.

Estos aspectos son:

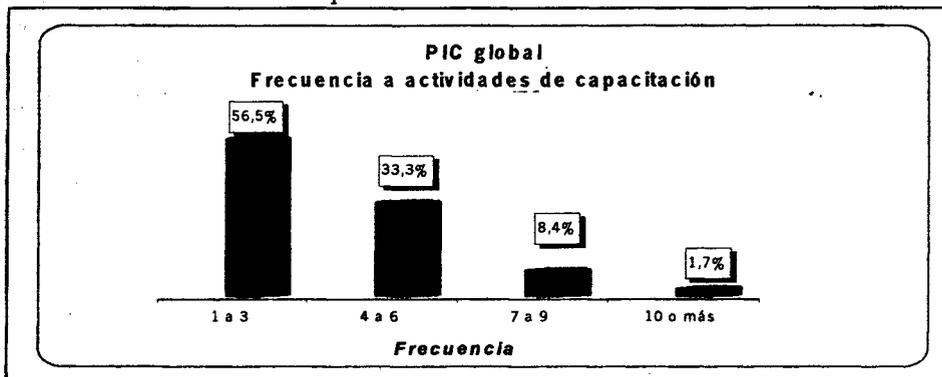
- la frecuencia y tipo de participación de las personas que componen la población objeto
- la calidad de cobertura de la población objeto
- la calidad de la cobertura global de los productos del Plan

### 2.C) Evaluación de productos por la frecuencia y tipo de participación a las actividades

La cantidad de veces que las personas asisten a las actividades de capacitación es otro criterio para distinguir mejor la calidad del Plan en su conjunto: la frecuencia efectiva con que los capacitados asistieron a lo largo del Plan apunta tanto a la capacidad de convocatoria de las actividades en una capacitación no obligatoria como a la posibilidad de potenciación de productos entre sí<sup>7</sup>.

El ex ante del Plan no definió una meta explícita acerca de la frecuencia promedio deseada en cada uno de las personas a capacitar. No obstante, el cálculo de las personas involucradas en la población objeto y los asistentes proyectados a las actividades, ofrece una idea de frecuencia: las 210 personas representadas en 1440 asistentes da un promedio per cápita de 6 a 7 actividades por persona, aproximadamente.

Este cálculo sobre los resultados alcanzados (ex post) mostró una relación de entre 3 y 4 actividades per cápita como resultado del Plan, lo que implicaría un cumplimiento de alrededor del 50% que está a 20 puntos del estándar fijado en este estudio de desempeño satisfactorio. Un análisis más agudo de la frecuencia de capacitación surge de apreciar cómo se distribuyeron las personas capacitadas según la cantidad de actividades a las que asistieron.



Fuente: AGN, Gerencia de Recursos Humanos, Informe de Evaluación Global del PIC, Enero 2001.

<sup>7</sup> Sobre este último punto se refirió en "Anclajes" en el apartado "Breve Nota acerca de la calidad de la capacitación" apuntando a que la calidad no es la mera sumatoria de aciertos técnicos.

La planificación original tampoco estableció un estándar de horas o de actividades como piso o techo de capacitación deseable para la población objeto en función de necesidades, niveles organizacionales o criticidad de responsabilidades y problemáticas, lo que dificulta el juicio sobre el gráfico anterior.

Sin embargo, pensando en que el Plan sumó alrededor de 29 Actividades la consideración de que el 56% del universo de personas cubiertas con la capacitación del PIC asistió a menos del 10% de la oferta, habilita a pensar que esa franja se capacitó en una frecuencia calificable como "baja"<sup>8</sup> en cantidad de actividades a las que asistieron. Si estos resultados se cruzan con los de la asistencia, se observa que el espacio existió desde el inicio, no obstante, por motivos aún no analizados, las personas no pudieron aprovechar la oferta de productos de capacitación.

Por otra parte, otra de las indefiniciones del Plan, además de los pisos de cursada y de frecuencia deseable en el marco de su no obligatoriedad, fue la de no expresar una jerarquía o el peso específico que cada actividad guardaba en relación con el conjunto. No obstante ello, el Plan a través de la definición de sus Productos expresó tácitamente una preferencia o un orden de importancia según los indicadores de cumplimiento:

**Proporción de indicadores de cumplimiento según módulo**

Módulos	% de actividades planificadas	% de horas planificadas	% asistentes previstos	% de horas asistente proyectados
Auditoría	39%	36%	36%	27%
Organización	26%	27%	26%	25%
Administración Financiera Gubernamental	19%	24%	22%	30%
Control y Evaluación del Sector Público	16%	13%	16%	18%
Totales	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia datos AGN, Gerencia de Recursos Humanos.

Hasta ahora, el análisis asumió que tanto las actividades como las horas de capacitación se "cotizaron" iguales, provinieran del Módulo que fuere o abordasen cualquiera de las temáticas desarrolladas en el Plan. De tomarse la diferencia que observó la distribución de horas, actividades, asistentes y expectativas de producción de horas asistente, podría establecerse una ponderación que ordene la importancia relativa de cada módulo y actividad.

Si esta ponderación fuese correcta, relativizaría el apartado anterior acerca de la calidad según la asistencia y la frecuencia: un valor diferencial de los productos según la problemática en la que se inscriben podría distinguir diferencias entre dos personas recibiendo las mismas actividades de capacitación o la misma cantidad de horas cursadas<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> La calificación "baja" parte del estándar fijado al inicio del estudio pero en realidad no analiza las oportunidades reales de acceso ni la oferta efectiva por niveles organizacionales u otros criterios de composición y convocatoria de auditorios diferenciados.

<sup>9</sup> Para ser más estrictos con la diferenciación de los Productos Capacitados debería poder cruzarse el valor ponderado de las horas y actividades con la oportunidad real ofertada para cada nivel organizacional, que no podrá ser abordado en el estudio.

Cada hora por módulo contaría de un valor ponderado de acuerdo a la proporción promedio de los valores de la tabla anterior. Esta ponderación ad hoc sería la siguiente:

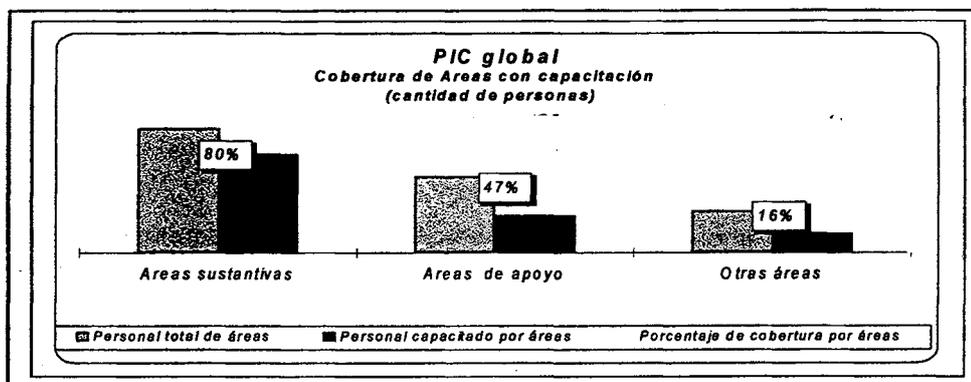
Módulos	Ponderador de Horas
Auditoría	3,50
Organización	2,60
Administración Financiera Gubernamental	2,40
Control y Evaluación del Sector Público	1,60

Un análisis de producto con mayores pretensiones debería poder clasificar y valorar las actividades de acuerdo con una ponderación de estas características. Esto permitiría distinguir los diferentes productos de acuerdo con la variable cualitativa, es decir, la pertenencia a un determinado módulo temático. Esta valoración de los productos permitiría distinguir y calificar a su vez a los diferentes grupos de capacitados en función de la cantidad, la frecuencia y el tipo de actividades a las que asistieron.

## 2.D) Evaluación de productos por la calidad de cobertura de la población objeto

El control de cumplimiento encontró que la cantidad de personas involucradas en el Plan sumaba alrededor de 240, un 15% excedente de lo que suma el total del personal involucrado en la definición inicial del universo a capacitar. Ello anima a profundizar en las características de la población atendida, es decir, si todas las personas cumplen con los requisitos fijados en el ex ante.

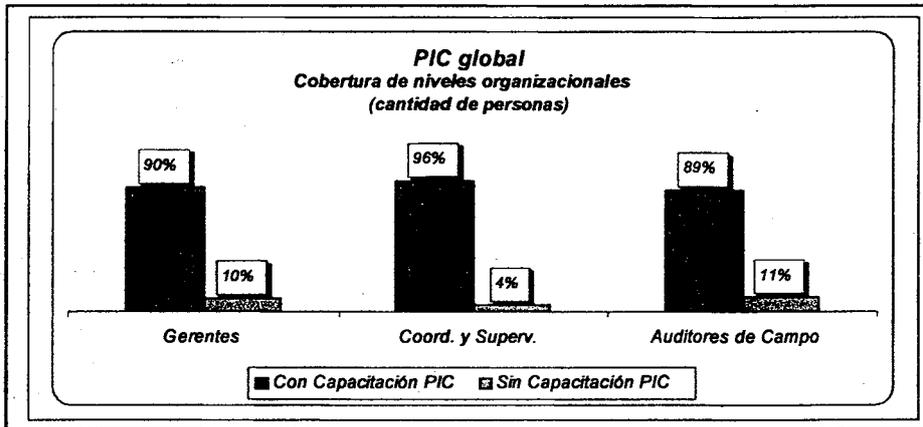
La población objeto definida en sentido estricto estaría conformada fundamentalmente por el personal de la planta permanente que audita. Este personal se concentra básicamente en las denominadas áreas sustantivas y en menor medida en las áreas de apoyo. La población objeto perteneció al personal de todas las gerencias con producción y responsabilidad en auditorías<sup>10</sup>. Desde ese objetivo, las personas fueron alcanzadas por la capacitación según las áreas de pertenencia<sup>11</sup> en la siguiente proporción:



<sup>10</sup> Los datos de Personal total de Áreas refieren exclusivamente al personal perteneciente a la Planta Permanente de la organización. Cabe aclarar que en áreas sustantivas hay personal de apoyo que no forma parte de la definición estricta de la población a capacitar, lo que reduce el desvío del 20% sin cobertura de capacitación en esas áreas. Al mismo tiempo, en las áreas de apoyo existen 3 gerencias con personal que realiza auditoría, de ahí la pertinencia del 47% de capacitados provenientes de estas últimas.

<sup>11</sup> Otras áreas y oficinas incluyen al personal de los despachos de los Auditores Generales, que son básicamente asesores.

Ahondando en la cobertura de la población objeto se puede distinguir la participación por niveles organizacionales a la capacitación. La población objeto tomada en sentido estricto suma a todo el personal que reviste las categorías y ejerce las funciones de gerentes, coordinadores, supervisores y auditores de campo se encontraba contemplado en dicha población. La cobertura sobre 210 personas en estas categorías organizacionales se observa en el siguiente gráfico.



Fuente: AGN, Gerencia de Recursos Humanos, Informe de Evaluación Global del PIC, Enero 2001.

El gráfico anterior muestra que en esos niveles organizacionales prácticamente el 90% de las personas que revisten esas categorías fue alcanzada por la capacitación. Si bien no se ahondará en el estudio acerca de los motivos del desvío en ese orden, la pregunta que se formuló desde el inicio es ¿de dónde provino el porcentaje de personas capacitadas que revelan una excedencia de las metas de cobertura del Diseño?

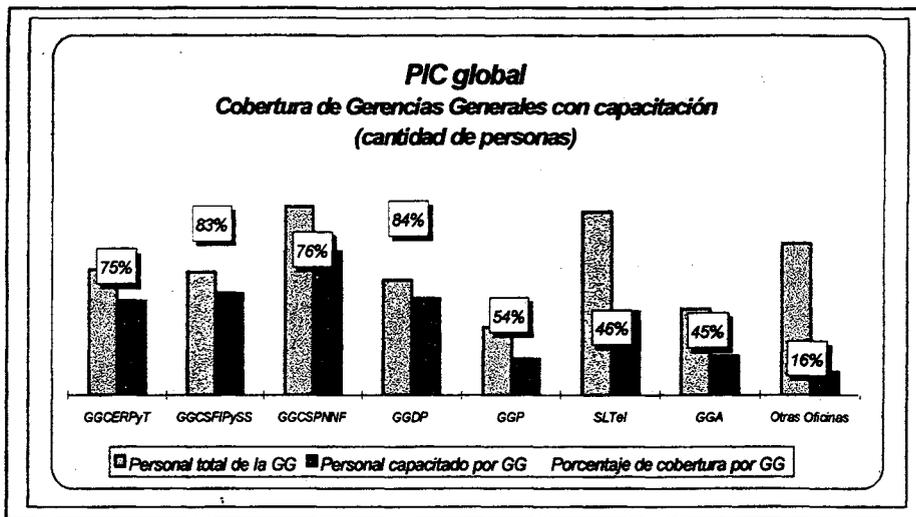
Para empezar a responder a esta interrogante acerca de la calidad de la cobertura se observará:

- La participación de las diferentes gerencias, incluyendo aquellas en donde no existe personal que realiza auditoría
- La participación del personal administrativo
- El caso de la participación de los contratados

### 2.D.1) La participación de las gerencias donde no existe personal que realiza auditoría

Otra de las variables que hasta ahora no fue contemplada, es la participación de las distintas unidades de la AGN en la distribución de los productos. Este cruce, además de distinguir con mejor precisión la participación diferencial efectiva por gerencias<sup>12</sup>, permite esbozar primeros supuestos acerca de las oportunidades que el personal mantiene en su acceso a la capacitación que serán mencionados al final del apartado.

<sup>12</sup> Las siglas de las Gerencias Generales y Oficinas se detallaron en el Capítulo 1.

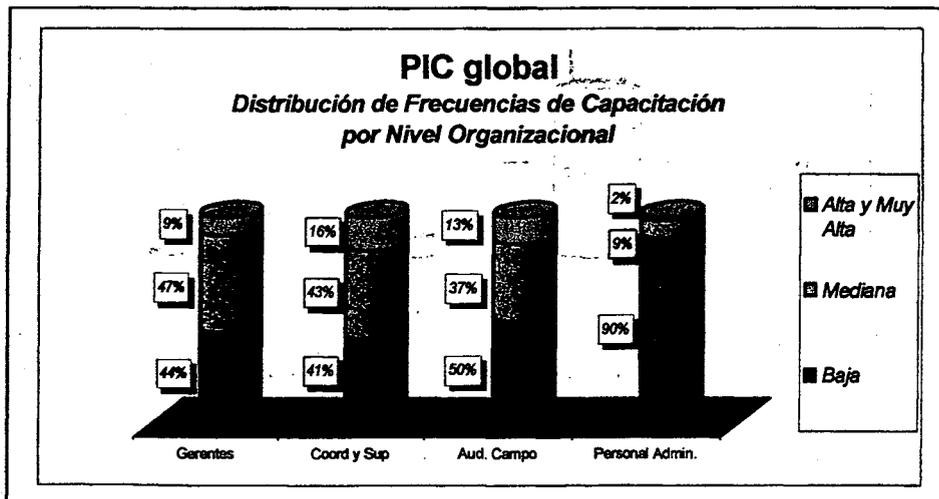


Fuente: AGN, Gerencia de Recursos Humanos, Informe de Evaluación Global del PIC, Enero 2001.

Partiendo del supuesto que las gerencias de las áreas sustantivas hayan participado con personal de auditoría en forma exclusiva, del gráfico anterior se desprende que otras oficinas tales como los Despachos de Auditores Generales y la Gerencia General de Administración (que no cuentan con personal con el perfil de la población objeto) tuvieron una participación en la capacitación (45% y 16% respectivamente). Este gráfico permite observar por primera vez que hubieron participantes de otras funciones de la organización que mantuvieron una participación de los productos del Plan.

### 2.D.2) La participación del personal administrativo

Uno de los cuadros confeccionados para el informe de evaluación global del PIC referido a la frecuencia de participación por niveles organizacionales, permite observar a su vez que el personal administrativo, aunque en una frecuencia que se ha calificado de "baja", mantuvo una presencia en las actividades de capacitación, por fuera del Diseño y de las metas definidas:



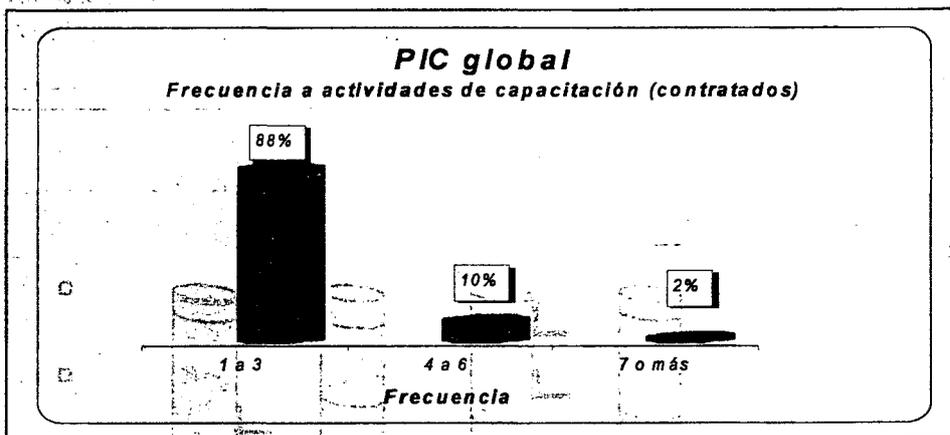
Fuente: AGN, Gerencia de Recursos Humanos, Informe de Evaluación Global del PIC, Enero 2001.

El cilindro representando al personal administrativo (perteneciente tanto a áreas sustantivas como de apoyo) confirma su participación efectiva en las actividades de capacitación (aún si en baja frecuencia). Las preguntas que surgen ante este hallazgo apuntan a saber si la presencia de este personal en la capacitación tiene lugar en desmedro de la presencia del personal de auditoría (en el sentido estricto en que se adoptó la definición ex ante), o si habrá tenido que reemplazarlo ante su bajo nivel de asistencia. Y por último, si el personal administrativo, en el lugar en que se ubica y con las funciones que cumple, encontrará las condiciones adecuadas para poner en práctica los conocimientos y herramientas en el ejercicio de auditoría. Dicho de otro modo, si su participación en el Plan colaborará con el impacto de la capacitación esperado.

### 2.D.3) El caso de los Contratados

Un apartado especial merece el caso del personal contratado de la AGN que, pese a las restricciones que marcaron la definición inicial del universo a capacitar a través de este Plan, se incluyeron en buena parte de las actividades dirigidas a Auditores de Campo y eventualmente en las convocatorias al nivel de Coordinación y Supervisión, por solicitud expresa de los máximos responsables de las áreas. Es necesario explicitar que su participación en cifras no ha sido incluida en los gráficos anteriores de modo de no distorsionar las metas y resultados del Plan.

En tanto desvío de la planificación, su inclusión en la capacitación del PIC no fue significativa, no obstante representan un 24% por encima de la cantidad total de personas de la planta permanente que se capacitaron en el PIC. Sin embargo, si se establece la relación personas-capacitados se observa que esta relación es menor a la mantenida por la planta permanente (1,88 contra 3,5). Razón por la que en términos de cantidad de capacitados, los contratados representan un 13% por encima del total de capacitados de la planta permanente. De lo que se deduce que la frecuencia de capacitación de este personal, fue fundamentalmente bajo, tal como lo muestra el gráfico siguiente:



Fuente: AGN, Gerencia de Recursos Humanos, Informe de Evaluación Global del PIC, Enero 2001.

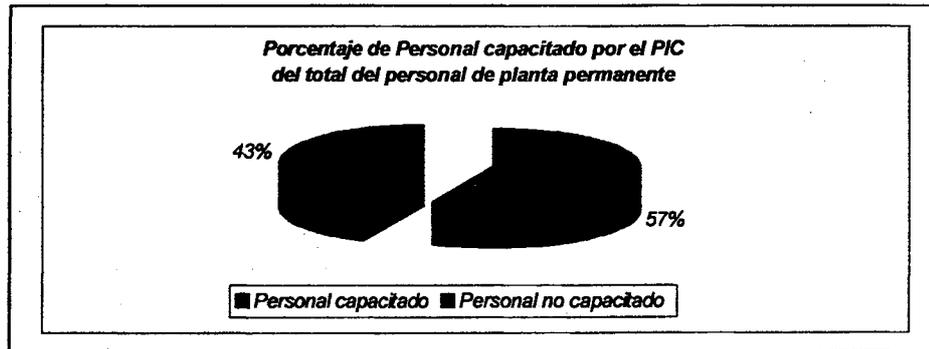
Finalmente, si se establece la relación de personas contratadas capacitadas (58) por el PIC del total de personas contratadas en la organización (que mantiene un número flotante entre 300 y 350 personas, según periodos y meses del año) estas representan entre un 15% y un 20% de esa población.

Aunque en esta ocasión no se realizará un análisis en profundidad de lo que representan las oportunidades de participación en un Plan de capacitación no obligatorio, es interesante mencionar que dichas oportunidades en el PIC surgieron de la combinación de al menos tres fuentes:

- Del Plan: Las oportunidades concretas a través de la oferta de actividades para el perfil y el nivel organizacional.
- De áreas y gerencias: Las oportunidades abiertas según se promueva o restrinja la participación de su personal en las actividades de capacitación.
- De las personas: Las oportunidades logradas de acuerdo a la capacidad diferencial e intereses de los sujetos para obtener productos de capacitación, independientemente de su categoría o situación de revista.

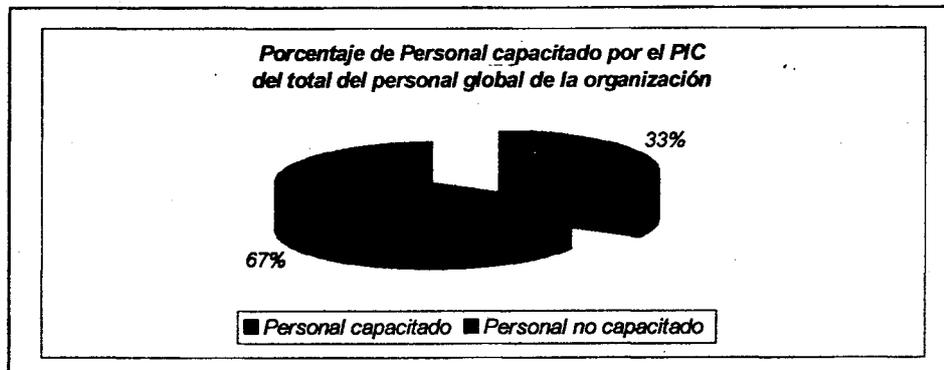
### 2.E) Evaluación de la calidad por la cobertura global de los productos del Plan

Los datos registrados sobre la cobertura del PIC indicaban que unas 240 personas habían asistido a al menos una de las instancias de capacitación en dicho Plan. Estas representan un 57% de la planta permanente:



Fuente: Elaboración propia datos AGN, Gerencia de Recursos Humanos.

Sin embargo, si a la Planta permanente, se le agrega la planta de contratados, que en su gran mayoría ejerce tareas de auditoría en las áreas sustantivas se obtiene que la cobertura del PIC sobre la población total de la organización fue la siguiente:



Fuente: Elaboración propia datos AGN, Gerencia de Recursos Humanos

La cobertura reflejada sobre medidas "más amplias" presenta a un Plan de capacitación que ha operado exclusiva y deliberadamente sobre un tercio de la población total. La pregunta frente a esta medida es si el PIC, operando sobre un tercio de los empleados, se encuentra en condiciones de obtener un impacto adecuado sobre la organización de conjunto.

Por un lado, el PIC dejó fuera una importante franja de personal que cumplía con al menos uno de los dos requisitos fijados para la inclusión en la capacitación: realizar auditorías aunque no fueran de la Planta Permanente. Por otra parte, el PIC no contabilizó originalmente a aquellas personas que siendo de la Planta Permanente, realizan tareas de apoyo administrativo para la confección de los informes de auditoría que garantizan el efectivo proceso de producción sustantiva, es decir, el mejoramiento del cumplimiento de la misión de la AGN.

Independientemente de lo que se denominó unos párrafos atrás "la oportunidad de participación" (como resultado de la combinación de ofertas, gerencias y personas), queda por analizar si en ese 33% de población se encuentra la cantidad de personas que, expuestas al plan de capacitación, puedan llevar adelante la estrategia de mejoramiento de la organización.

Es decir, es necesario conocer si el Plan de capacitación como una de las formas organizacionales de intervención alcanza -con sus características y sus productos- el nivel de calidad necesario para lograr objetivos del tipo "nivelar a la población", "mejorar la calidad de los informes" o "mejorar el clima y la identificación".

## 2.F) La valoración de las Actividades según los capacitados

Todos los análisis anteriores se han realizado sobre la base de analizar las metas y los resultados del Plan y sus productos. Pero sabiendo que este proceso de producción tiene como beneficiarios a personas, empleados de la institución en la que se desarrolló la capacitación, se entiende que sus opiniones también califican a estos productos.

Es por ello que se incluye en la evaluación de productos tres aspectos con los que los capacitados valoraron las actividades de capacitación: el nivel de satisfacción alcanzado en forma global, la calidad del aprendizaje realizado y las proyecciones sobre la aplicabilidad de los conocimientos adquiridos. Por otra parte, se incluye un ítem del censo<sup>13</sup> donde se realiza un ranking de los logros generales de la capacitación.

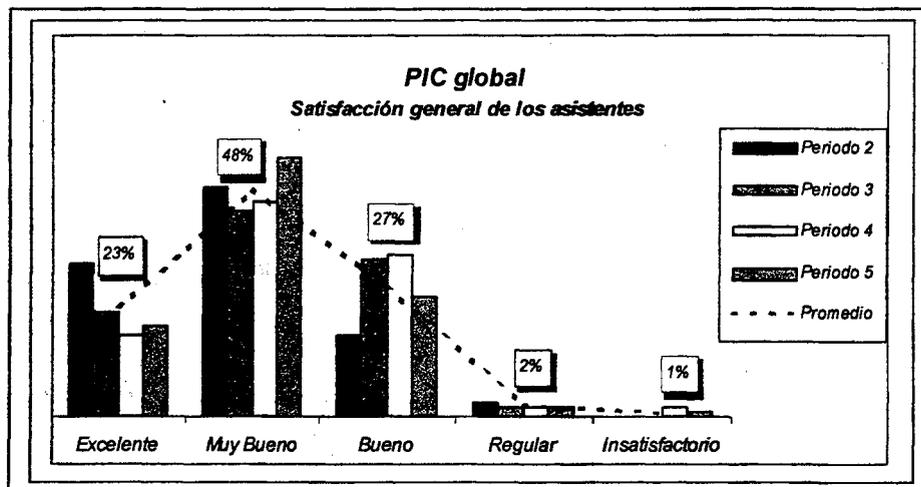
Ante la imposibilidad material de revisar una a una las actividades del PIC, estos aspectos ayudan a sondear de modo general y en forma cualitativa las percepciones de los capacitados respecto de su nivel de aceptación de las actividades, es decir, de los productos. El proceso de aprendizaje resultante de las actividades de formación, el enfoque de la capacitación ofertada desde el punto de vista de la enseñanza y finalmente, la pertinencia y cuota de realidad que poseen los contenidos impartidos en capacitación en relación con las problemáticas de la tarea de auditoría, son aspectos elegidos para escuchar la voz de uno de los principales actores de la capacitación.

<sup>13</sup> Realizado en setiembre de 2000 a todos los capacitados del PIC.

## 2.F.1) La satisfacción alcanzada por los asistentes

En cuanto a lo primero, la aceptación de la actividad mantuvo un comportamiento relativamente estable en los períodos, concentrando el grueso de las calificaciones en el rango “Muy Bueno”. De acuerdo con el gráfico<sup>14</sup>, en ese rango sobresale el último período (quinto) que atrae la atención de este estudio por estar básicamente centrado en desarrollar el módulo Auditoría (en ese periodo ejecutó el 66% de sus actividades programadas).

Si como se vio con anterioridad, este módulo fue preferencial en cantidad de horas y en actividades desde su planificación, aunque por debajo de la media en el rango “Excelente” (donde sobresale el segundo período), fue bien considerado desde los asistentes en el rango “Muy Bueno”.



Fuente: AGN, Gerencia de Recursos Humanos, Informe de Evaluación Global del PIC, Enero 2001.

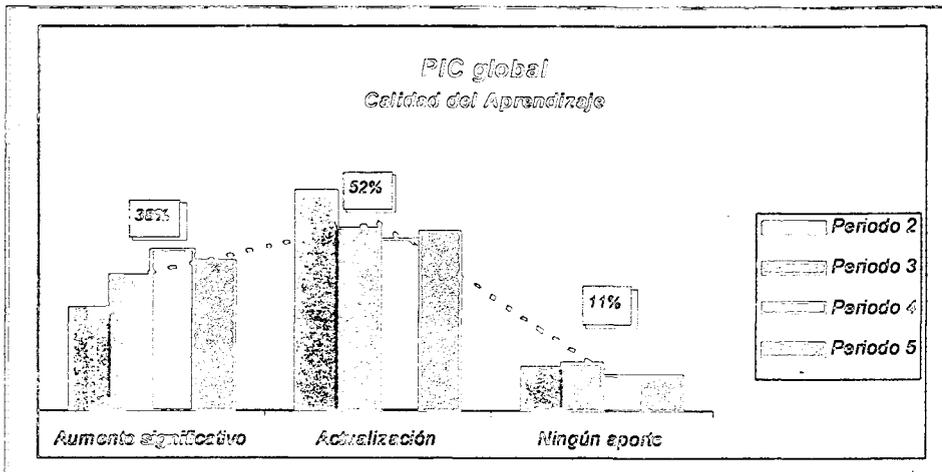
## 2.F.2) La calidad del aprendizaje

En el gráfico siguiente<sup>15</sup>, se entiende por *calidad del aprendizaje* al aporte que las Actividades de capacitación representan al conocimiento previo de los participantes. Los capacitados debían reconocer en esta consulta y calificar el proceso de aprendizaje: si había incluido elementos novedosos que significaran un aumento significativo a su bagaje de conocimientos, si con la capacitación podían actualizar lo ya conocido o si había resultado con un aporte nulo.

Tras la consulta se observa que fundamentalmente (52% en promedio) registraron como una actualización el proceso de aprendizaje realizado. Por otra parte, mientras que un segmento no desdeñable mantuvo una percepción de no haber logrado un aporte de la capacitación, más de un tercio de las opiniones registró un aporte sustantivo a su conocimiento anterior.

<sup>14</sup> Fuente: Evaluación global del PIC 1998-2000. Ni en este gráfico ni en el siguiente se incluye el primer período debido a que no se formuló la pregunta en las encuestas de satisfacción de las que surgen los datos.

<sup>15</sup> Idem anterior.



Fuente: AGN, Gerencia de Recursos Humanos, Informe de Evaluación Global del PIC, Enero 2001.

Este cuadro "divide aguas" entre los capacitados y si bien no resulta conveniente generalizar desde allí, el gráfico también es indicativo de los distintos niveles de aprovechamiento que mantienen los capacitados respecto de las actividades, y de los niveles de conocimientos previos.

### 2.3.3) Logros cumplidos por la capacitación

El gráfico anterior acompañado con un ranking de los logros alcanzados con la capacitación según los encuestados, parece reforzar la idea de que también desde el proceso de enseñanza las actividades estuvieron primordialmente enfocadas en actualizar con información a los capacitados antes que, a lo mejor, permitirles una reflexión de la práctica sobre la base de nuevas perspectivas y enfoques o de acompañar procesos efectivos de cambio o transformaciones organizacionales.

Logros Generales de Capacitación	Orden	Puntos obtenidos (rangos 6 al 10)
Brindar información actualizada	1°	95
Posibilitar el intercambio de opiniones	2°	88
Profundizar y sistematizar conocimientos previos	3°	87
Reflexionar sobre las prácticas vigentes	4°	82
Facilitar el acceso a bibliografía	5°	77
Impulsar o acompañar propuestas de cambio	6°	62

Fuente: AGN, Gerencia de Recursos Humanos, Informe de Recolección del Censo, Setiembre 2001.

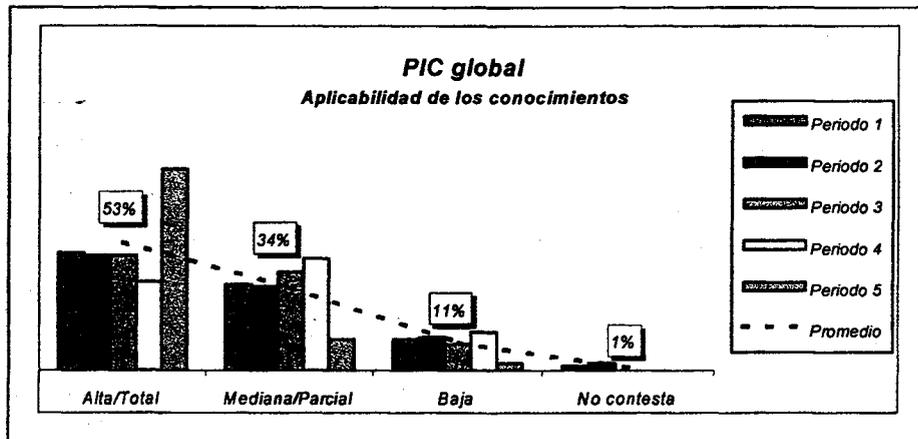
### 2.3.4) La pertinencia del Plan según la aplicabilidad del conocimiento impartido

La aplicabilidad de los conocimientos adquiridos en capacitación fue la constante de indagación de las encuestas finales de todas las actividades del PIC. Esta pregunta expresó la necesidad del Plan de conocer en qué medida los conocimientos adquiridos tenían oportunidad de ser utilizados e incorporados a las tareas cotidianas y

a situaciones profesionales específicas que se presentaran a los capacitados en sus lugares de trabajo.

Es preciso destacar aquí que lo que se recaba es la opinión a priori del capacitado sobre la aplicabilidad del conocimiento, es decir al final del curso y antes de que exista un tiempo o circunstancia específica en que esta aplicación pueda hacerse efectiva, medición que cobra importancia crucial cuando nos ocupemos del impacto.

Las respuestas por período sobre este ítem obtuvieron los siguientes resultados:



Fuente: AGN, Gerencia de Recursos Humanos, Informe de Evaluación Global del PIC, Enero 2001.

Se destaca muy especialmente la “alta aplicabilidad” percibida en lo que concierne a las actividades del quinto período, en donde se ejecutaron la mayoría de las actividades del módulo Auditoría.

Este gráfico que califica a los conocimientos provenientes de capacitación con buenas expectativas de ser aplicado se convertirá en uno de los disparadores principales para la evaluación de los efectos de la capacitación en el próximo capítulo.

### Resumen del capítulo

La definición y evaluación de los productos de la capacitación, en calidad y cantidad permitieron acercar ideas y expresar juicios respecto del Plan, los éxitos y limitaciones de su gestión, en el logro de resultados de acuerdo con las metas previstas.

La definición de las Actividades como productos del Plan de capacitación, admitió una evaluación no sólo respecto del nivel de cumplimiento de las decisiones políticas plasmadas en el Diseño y de su desempeño sobre la base de un estándar fijado por el estudio. También permitió un análisis de su calidad, que debería retroalimentar los siguientes procesos de planificación y producción de actividades de capacitación para poder distinguir la importancia y la criticidad entre sus productos.

Desde esa perspectiva de búsqueda, se hicieron visibles las fortalezas de la gestión, así como las debilidades que fueron anticipadas en el capítulo anterior al poner en relación entre el Plan y la institución.

La evaluación de productos parece apuntar a que el PIC logró en un porcentaje elevado la mayoría de sus objetivos expresos, alcanzando en general un nivel de logro por encima de lo aceptable como satisfactorio y en otros alcanzando casi el 100% de las metas fijadas. No obstante, la sola comparación entre lo programado y lo ejecutado, no refiere a la calidad de la intervención del Plan en la organización. Por calidad se entiende que la administración de un programa de capacitación no debería evaluarse sólo a través de su propia política, sino que ha de ensanchar la mirada hacia la organización completa y hacia otros criterios que aunque no fueron explicitados originalmente e inicialmente en el Plan y la Política de Capacitación, no pueden eludirse cuando se transita la evaluación del impacto de la capacitación sobre la organización.

La ausencia de estándares de asistencia deseable, horas o actividades como piso o techo de capacitación para los capacitados, el peso específico otorgado a las actividades según la duración o la temática abordada, entre otros aspectos, dificultó el juicio respecto de los productos y a una distinción de sus distintos tipos y jerarquías que condicionan y califican a su vez, a los capacitados.

La oferta de Actividades, por ejemplo, se realizó convocando a auditorios con perfiles determinados, fundamentalmente con el criterio del nivel organizacional de pertenencia. Ello recortó de antemano la oportunidad de asistencia a las personas en otros niveles y se concentró en algunas características de los convocados. Por ejemplo, el módulo Organización estuvo principalmente dirigido al nivel de conducción (gerentes) que, según este análisis, asistió —según el cumplimiento alcanzado— en forma discontinua o al menos no permanente a todas las ofertas realizadas bajo esa temática. ¿Mantendrá este dato relación con el impacto deseado por el Plan sobre el mejoramiento del clima, las comunicaciones y la identidad del personal?

Al mismo tiempo, aunque se determinaran perfiles y auditorios desde el Diseño, el carácter no obligatorio del Plan y las Actividades, permite hablar antes que de presentismo propiamente dicho, de un continuo que va de las preferencias a las oportunidades de los Capacitados respecto de las temáticas en las cuales participar o dejar de hacerlo. El plan fue expuesto al “libre albedrío” y como contracara, discriminó a la población beneficiaria en el a priori.

Estas restricciones evidenciadas en la evaluación de los Productos reflejaron la carencia de diagnóstico explícito y de definiciones operacionales del rumbo de la capacitación, desde el Plan.

La constatación de que el plan operó sobre un tercio de la población total del organismo, abre la cuestión acerca de si la cantidad y la calidad de las actividades de capacitación resultan las adecuadas para cumplir con los objetivos del Plan y contribuir al mejoramiento institucional.

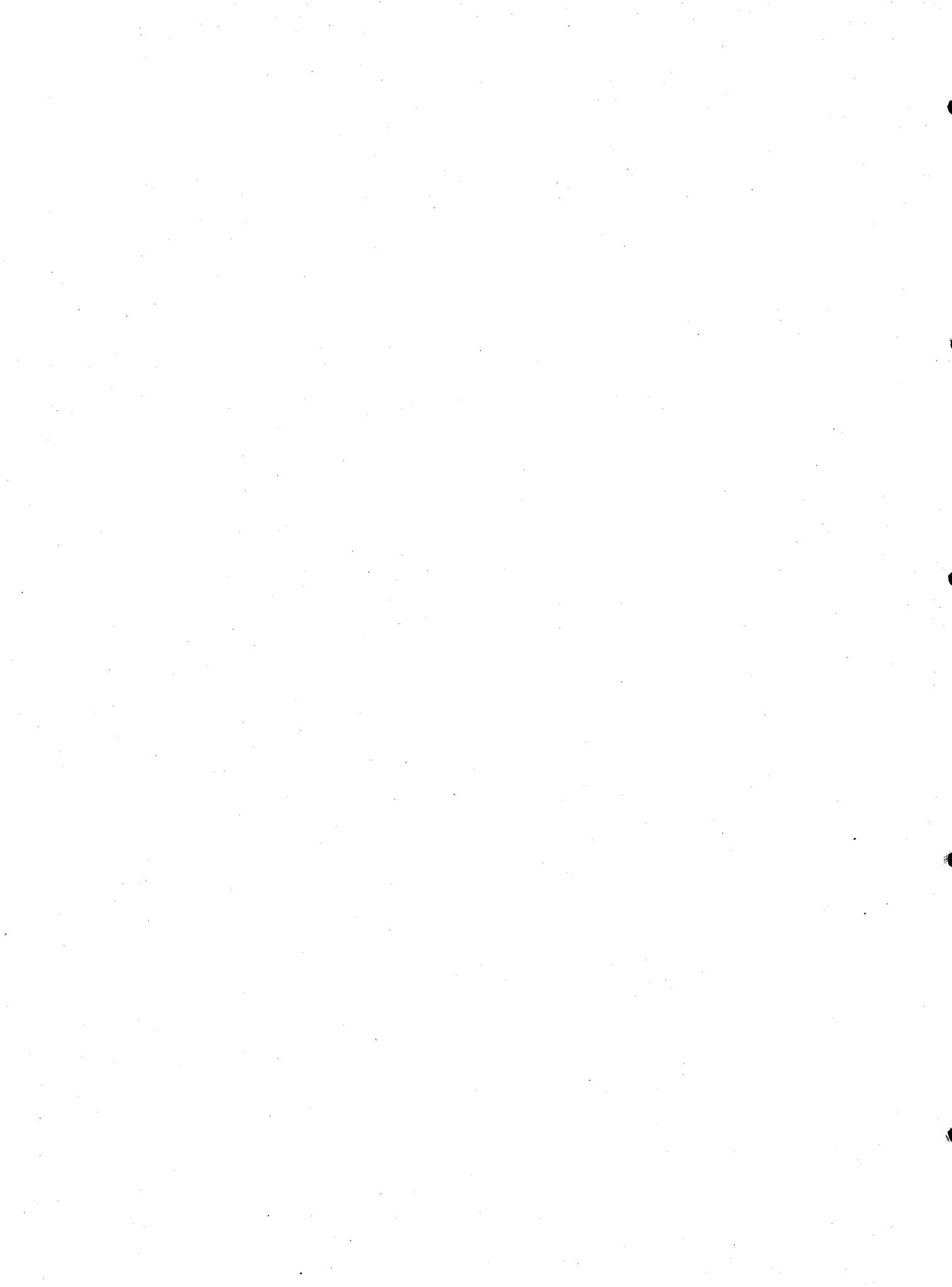
Ante esa cuestión, los productos identificados y evaluados no alcanzan para contestar otras preguntas relacionadas con el marco institucional de inserción de la capacitación: ¿Permiten estos productos conocer más acerca de cómo se conmovió el contexto en que fueron producidas las acciones de capacitación? Dada la evaluación de productos ¿debe ser la única fuente concluyente respecto de la calidad de la capacitación? ¿Cuál es la valoración que los capacitados en tanto beneficiarios otorgan a la capacitación a partir del efectivo uso que le dan? Y básicamente, ¿podrán estos productos producir y explicar el impacto que la capacitación mantenga sobre la

organización? ¿Están los productos de la capacitación en condiciones de llevar adelante los aportes y contribuciones pretendidos desde sus objetivos estratégicos?

La evaluación de los productos de la capacitación es importante para el reconocimiento de las responsabilidades de la administración y de sus niveles de calidad. Pero estos productos per se, se muestran insuficientes para explayarse respecto de la calidad global y efectiva de la intervención organizacional a través de la capacitación.

Entre el producto de capacitación y el impacto sobre la organización, existe una actividad: la aplicación de conocimiento proveniente de esa capacitación y es a esa aplicación que se dedica el capítulo siguiente cuando encara la evaluación de los **EFFECTOS** que estos productos mantienen en la organización.

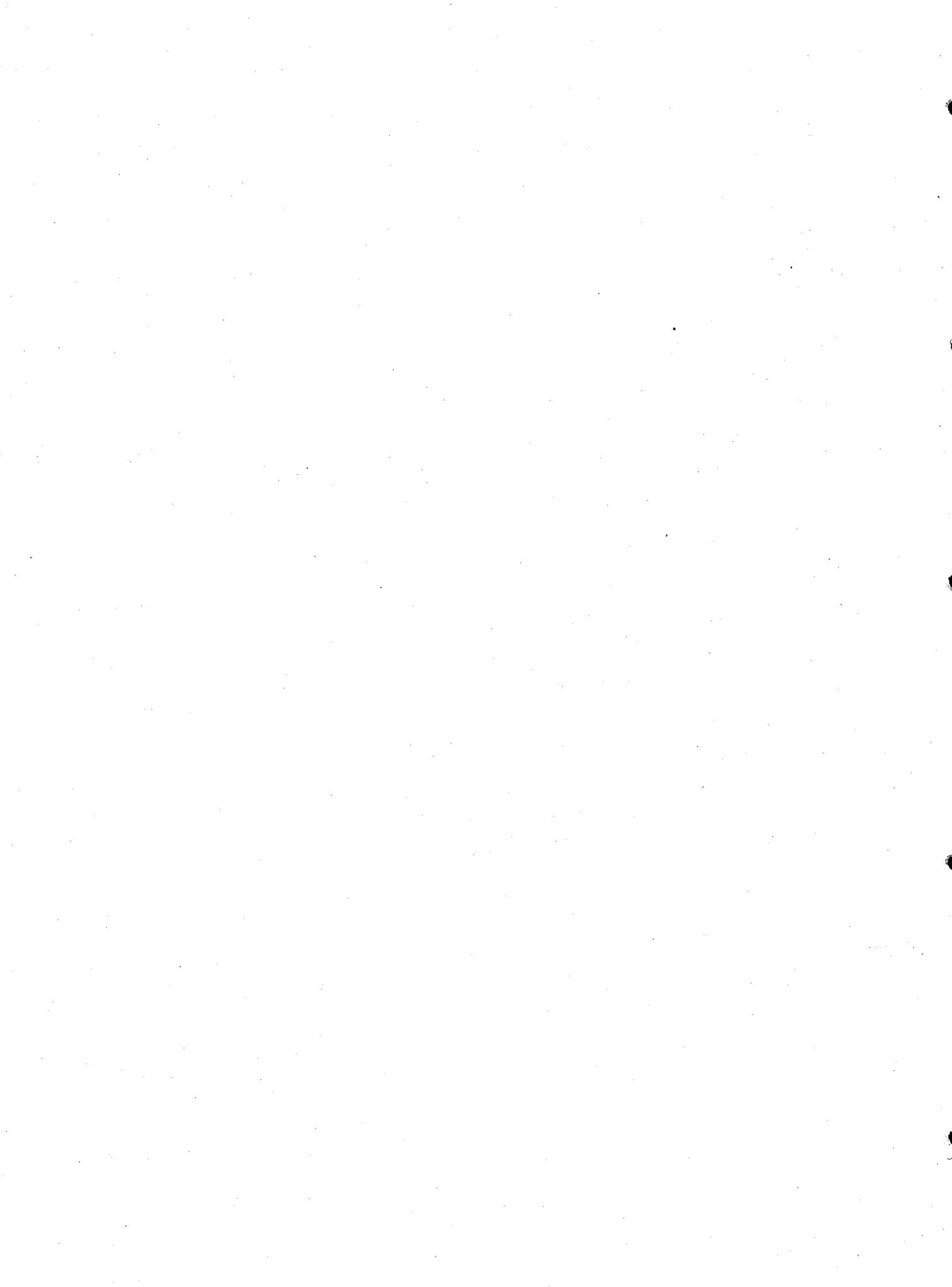
La razón por la que la evaluación parte y trasciende las fronteras del producto hacia los efectos directos e indirectos de la capacitación está en relación con la concepción que este estudio mantiene sobre la capacitación. Esta concepción abarca desde las *responsabilidades sobre los resultados exclusivas* a la gestión y administración del Plan hacia aquellas *responsabilidades sobre el impacto compartidas* entre todos los miembros de la organización.



## Capítulo III

---

### Efectos de la Capacitación



*“El examen del problema que ha de evaluarse es menos una cuestión de descubrir la «verdad» sobre los efectos de un programa en particular que una manera de revelar sus diferentes «verdades» en un intento por lograr un equilibrio razonable que será mejor que la simple suma de las opiniones de los individuos participantes”*

### Capítulo 3: LOS EFECTOS DE LA CAPACITACIÓN

La evaluación de los efectos avanza del aula de capacitación al terreno laboral, buscando si tiene lugar la aplicación de conocimientos y la generación de nuevas competencias profesionales. La pregunta por los efectos es la pregunta por la efectividad de la capacitación para generar cambios en el desempeño de los capacitados.

Para Pilar Pineda<sup>2</sup> *“la evaluación ha de basarse en una rigurosa identificación de las necesidades de formación y en un conjunto claro de objetivos de formación expresados, si es posible, en términos medibles”*. Sin embargo, como se ha visto en capítulos anteriores, la planificación del PIC no se caracterizó por la explicitación de metas, indicadores y estándares que facilitarían la evaluación de productos. Lo mismo ocurrió con los efectos, se partió sin un estado de situación inicial hacia objetivos de alto nivel de generalidad y ninguna meta explícita en cuanto a lo que debían generarse en las personas que se capacitaran.

Ante la ausencia de definiciones previas para la evaluación, se recurrió a la consulta de los participantes para conformar criterios y determinar las competencias esperables de las actividades de capacitación. Los efectos de la capacitación fueron relevados en cada una de las encuestas de fin de actividad y a través de entrevistas individuales y grupales, confeccionándose una larga lista de conocimientos y habilidades esperadas en el lugar de trabajo.

El capítulo centra su análisis en los cambios percibidos en los conocimientos, habilidades y actitudes de los participantes, a nivel individual. Esta evaluación introduce la medida en que los conocimientos técnicos y habilidades provenientes de la capacitación han sido transferidos y aplicados a las acciones, actividades y tareas por parte de los asistentes.

El marco teórico definió que los EFECTOS de la capacitación son *“los resultados de las acciones llevadas a cabo por el proyecto y, por tanto, se verifican durante o después del mismo. (...) En ese sentido, se puede hablar de efectos deseados de alcanzar a través del proyecto (aunque no necesariamente buscados en forma deliberada) mientras que hay otros no deseados pero que accedieron como consecuencia de la realización del proyecto”*:

Efectos deseados y no deseados están en estrecha vinculación con los productos de la capacitación: el supuesto que subyace a esta relación es que la inclusión en las actividades, vale decir, en una situación de aprendizaje y en un proceso

<sup>1</sup> Subirats Joso. “Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, num. 1, primer semestre de 1995.

<sup>2</sup> PINEDA, Pilar. *Auditoría de la Formación*. Ed. Gestión 2000, España, 1995.

de adquisición de conocimientos han ejercido influencias sobre el desempeño de quienes se capacitaron, evidenciadas en el desarrollo de habilidades puestas en práctica en el ámbito laboral.

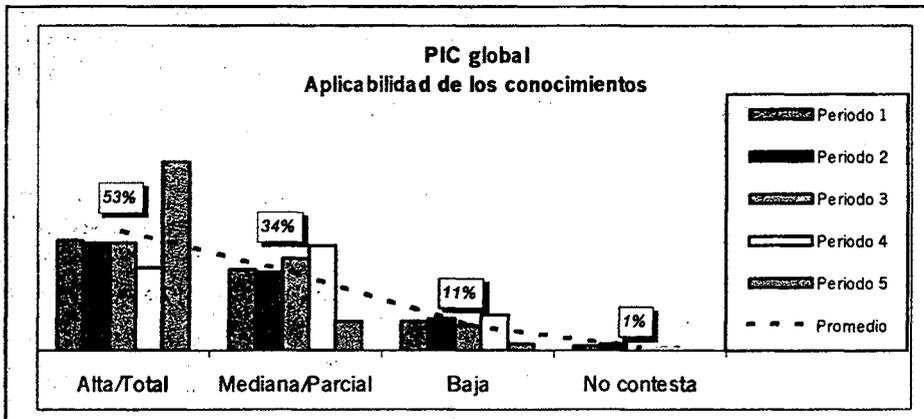
Una de las debilidades del PIC radicó en la ausencia de un “observatorio de competencias”<sup>3</sup> que las definiera en el momento mismo del Diseño de la capacitación y las administrara a lo largo de todo el proceso hasta llegar a los lugares de trabajo.

Como se observó en los capítulos anteriores, el diagnóstico implícito y general llevó a que se planteara que la capacitación debería “nivelar” al conjunto de participantes según su pertenencia a un nivel organizacional y en algunos casos a su formación profesional, sin atender a su trayectoria ni a su experiencia laboral, tanto como a las condiciones del contexto organizacional.

La evaluación de efectos se basó en una comparación entre la aplicabilidad con que se calificó a priori los conocimientos brindados en capacitación y las aplicaciones efectivas en términos de competencias percibidas y atribuidas (según la clasificación de Levy-Leboyer<sup>4</sup>). También relevó una lista de situaciones profesionales en las cuales los participantes dieron cuenta de un uso práctico de los conocimientos adquiridos.

### 3.A) Evaluando los efectos deseados en la generación de competencias y la aplicación de conocimiento

En el capítulo anterior, la calificación de los participantes de la aplicabilidad de los conocimientos provenientes de la capacitación se utilizó como un criterio para evaluar los productos del Plan. Durante los cinco periodos que duró el PIC la percepción acerca de la aplicabilidad de los conocimientos fue la siguiente:



Fuente: AGN, Gerencia de Recursos Humanos, Informe de Evaluación Global del PIC, Enero 2001.

Como se puede apreciar del gráfico anterior (que reproduce la “Aplicabilidad” del capítulo previo), el 53% de las respuestas, calificaron con “alta aplicabilidad” a los conocimientos adquiridos en capacitación. Este importante porcentaje de respuestas en el rango superior de la escala permitía augurar un cierto éxito de la capacitación en el momento de la aplicación y utilización efectiva de sus conocimientos.

<sup>3</sup> Motivos de esta carencia están relacionados con la hipótesis referida a las limitaciones del contexto, junto con la capacidad del dispositivo formador para observar competencias. Según Le Boterf (1993, op. cit. página 156), entre las condiciones que se precisan para la realización de balances de competencias individualizados, se encuentran: existencia de una política integrada de Recursos Humanos, capacidad de la oferta de formación para establecer dispositivos modulares y trayectorias individualizadas, participación activa de los interesados en su propio balance de competencias, etc.

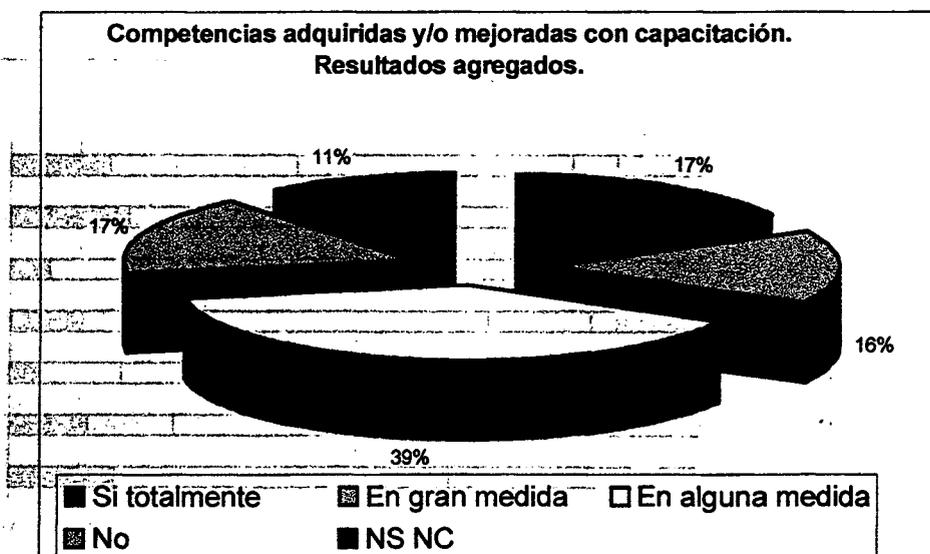
<sup>4</sup> Op. Cit. Cf. “Anclajes Teóricos y Organizadores Metodológicos”.

Al momento del censo se formuló una pregunta similar pero no idéntica. En esa ocasión no se utilizó el criterio de “aplicabilidad del conocimiento” sino el de “realización efectiva” por parte de la persona. En otras palabras, el censo indagó por lo que cada encuestado evaluaba en forma individual como capacidad activa, generada o mejorada a partir del conocimiento adquirido en capacitación. En otras palabras, se preguntó por la competencia del capacitado.

Ante la imposibilidad de preguntar por cada una de las competencias laborales, profesionales, de dominio instrumental o de dominio social adquiridas en capacitación, se optó por la consulta de una serie de 7 competencias genéricas adaptadas de una escala de menor a mayor complejidad que acuñó Vulovic<sup>5</sup> a fin de averiguar la manera y la medida en que cada capacitado podía efectivizar el conocimiento adquirido. La escala se compuso de un continuo de competencias como el que sigue:

- ❖ *Define conceptos*
- ❖ *Consulta material*
- ❖ *Aplica a tareas*
- ❖ *Detecta errores*
- ❖ *Transmite a otros*
- ❖ *Evalúa desempeño*
- ❖ *Orienta a Entes*

Los resultados globales a la pregunta ¿en qué medida usted considera que a partir de la capacitación usted puede hacer o mejoró...? fueron los siguientes:



Fuente: AGN, Gerencia de Recursos Humanos, Informe de resultados del Censo del PIC, Setiembre 2000.

El cuadro anterior señala que del total de respuestas, un 33% de las percepciones se ubican en los rangos “total” y “en gran medida”, en tanto que el 39% de las respuestas considera que los conocimientos provenientes de la capacitación han afectado “en alguna medida” sus realizaciones.

<sup>5</sup> Vulovic, Pedro, op. Cit.

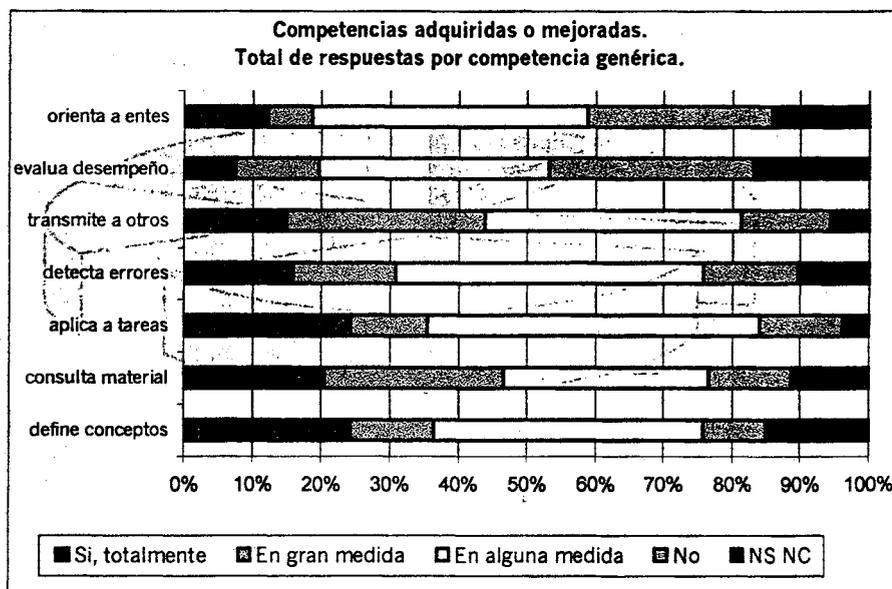
La comparación de los resultados de la aplicabilidad proyectada de los conocimientos con los de la competencia efectiva parece indicar una pérdida o una brecha en contra de las oportunidades de la capacitación en ser aplicada:

Aplicabilidad proyectada de conocimientos al final de la actividad	Realización efectiva de competencias en el puesto de trabajo
53% Alta	17% Sí, totalmente
34% Mediana	16% En gran medida
11% Baja	39% En alguna medida

La inversión de los guarismos que se registra entre la calificación del conocimiento a la calificación del desempeño individual puede ser interpretada como la diferencia entre la pertinencia de los contenidos en relación con las tareas y la factibilidad de aplicación de esos conocimientos en el ámbito laboral particular.

En otras palabras: una cosa es realizar un pronóstico de aplicación sobre la base de caracterizar el producto y otra muy distinta es evaluar la competencia concreta. Como se desarrolló en anexo, la construcción de competencias para Le Boterf se basa en la concurrencia de tres condiciones: querer, tener y poder. Partiendo de la base que los capacitados tienen conocimiento y quieren aplicarlo, las preguntas que siguen son ¿qué pueden realizar? ¿qué no pueden? ¿por qué?

Los resultados desagregados a la pregunta por cada una de las competencias genéricas permite apreciar en qué niveles de complejidad dicen los encuestados haber podido desarrollar competencias a través de la capacitación:



Fuente: AGN, Gerencia de Recursos Humanos, Informe de resultados del Censo del PIC, Setiembre 2000.

Los capacitados en sus lugares de trabajo dicen qué pueden hacer mejor y qué no tanto, desde que fueron capacitados. Los resultados anotados en el cuadro señalan que las competencias más básicas de la escala, que remiten a procesos más ligados a la memoria o a la aplicación directa, son aquellas que alcanzaron la mejor calificación

sobre su adquisición o mejora total. Las competencias que requieren menor elaboración que procesos como la “*detección de errores*”, la “*evaluación de comportamientos*” o la “*orientación a los entes auditados*” aparecen con mayor solidez para los encuestados.

La “*consulta de materiales*” y la “*transmisión a otros*” en el equipo de trabajo son las competencias genéricas que mejor se calificaron en el rango “en gran medida” según los encuestados, aún si todas las competencias de la escala tuvieron “en alguna medida” oportunidad de generarse o mejorarse a partir de la capacitación recibida.

No obstante, las dos últimas competencias de la escala, es decir, las más complejas fueron las que tuvieron menor oportunidad de activarse o mejorarse a partir de la capacitación brindada, si se observa la mayor cantidad de respuestas que concentran en el rango “NO” que el resto de las competencias.

No conforme con una medida agregada de la competencia genérica alcanzada por los participantes, el censo también consultó con una pregunta abierta por la aplicación específica de conocimientos en situaciones profesionales, de modo de conocer con mayor detalle los casos en donde los capacitados perciben la contribución de la capacitación a su desempeño profesional y laboral.

Las respuestas “sin corsé” revelaron que los capacitados hicieron uso de conocimientos, metodologías y técnicas aprendidas en una gran cantidad de situaciones puntuales. Los capacitados reconocieron haber tenido oportunidad de aplicar directamente conocimientos o técnicas, elaborar una estrategia o modificar una actitud a partir de ellos. Dicho de otro modo, reconocieron que se generó competencia de diferente orden y complejidad a partir de la capacitación. Se toman algunos ejemplos de aplicaciones bajo los siguientes ordenadores:

#### Utilización de conocimiento específico

- En procesos de renegociación y modificación de cláusulas contractuales para servicios públicos.
- En análisis tarifarios.
- Tuve oportunidad de efectuar auditorías donde no quedaba claro los procesos de licitación efectuados, ergo se ponía en duda la adjudicación, desarrollo y grado de cumplimiento (así como monto asignado) de la obra pública (o concesión) en discusión.
- En varias oportunidades, especialmente en auditorías de contrataciones.
- En el análisis de una auditoría en donde existió un proceso de licitación discutido en cuanto a su procedimiento
- En estudios y análisis para el diseño de auditorías de gestión ambiental.
- Pude realizar un contraste entre la realidad de los procedimientos del área contra el patrón de referencia brindado por el COBIT (auditoría informática).
- Algunos conocimientos y material aportado han permitido mejorar aspectos de las auditorías de gestión en programas presupuestarios.
- En discusiones sobre: evaluación de desempeño, régimen de carrera y concursos

- En la comprensión acabada de la Cuenta de Inversión, en cuanto a la exposición contable de las cuentas públicas.
- En una reunión, en un ente regulador, se debatió sobre las normas ISO y fue de gran utilidad el seminario realizado en la AGN.

#### **Aplicación de herramientas técnicas**

- Pude aplicar metodologías y técnicas de 'distribución de tareas' cuando el departamento a mi cargo pasó a tener menos empleados.
- Los cursos han permitido adquirir conocimientos en cuanto a la existencia de documentos técnicos vinculados con las diversas actividades desarrolladas en las distintas áreas operativas
- Con el Seminario de Calidad, comencé a trabajar en la elaboración de estándares de procesos administrativos que faciliten la transmisión de los trabajos de mi área a agentes ingresantes.
- En el control de calidad de los procedimientos aplicados por el equipo de campo y de los papeles de trabajo.
- En la relación con el manejo de personal, mejores herramientas organizacionales.
- En conducción de personal es donde más útil resultaron los conocimientos adquiridos.
- En la emisión de recomendaciones al mejoramiento de los controles del organismo con la utilización de las normas de calidad en materia de procesamiento y elaboración de información digital.
- En la comunicación con los organismos y entidades auditados.

#### **Elaboración de estrategias a partir del conocimiento teórico**

- Replantear la planificación de la AGN a la luz de los conceptos de Auditoría Integral, no para aplicar lo vertido en el curso que no necesariamente se adapta a la política de la AGN sino para utilizar los criterios y la metodología de análisis
- Comprender mejor el funcionamiento financiero-contable del presupuesto nacional. Comprender el presupuesto nacional.
- En la conducción de equipos de auditoría entender como es su funcionamiento interno y aplicar continuamente técnicas de negociación
- En la preparación de informes de auditoría (Seminario Internacional de Control de Calidad de la Auditoría Gubernamental)
- Al emitir dictamen sobre actitudes de los entes u organismos auditados, sobre su desempeño frente a los informes de gerencias sustantivas.

#### **Modificación de perspectivas y actitudes frente a la situación laboral o al rol desempeñado.**

- En realidad no podría relatar "una" situación profesional, pero sí estoy absolutamente convencida que el uso de los conocimientos

y técnicas y que la capacitación permanente facilitan el trabajo cotidiano y genera un interesante intercambio con profesionales abocados a otras áreas, que es muy enriquecedor.

- En la relación de auditor-auditado pude discernir y comprender mejor el alcance ético de la dinámica de auditoría.
- En general, los conocimientos se aplican a la dinámica diaria de auditoría, como parte del bagaje de conocimientos que se enriquece con los cursos que se hicieron.
- No puedo relatar un caso paradigmático. Lo aprendido en capacitación sirvió para perfeccionar o modificar la óptica o forma de realizar la labor a lo largo de las tareas llevadas a cabo.
- La capacitación influye no sólo para una acción precisa sino para la adopción de una serie de medidas que se toman a diario.
- En lo que respecta al trato con el personal a cargo en la manera de indicar las tareas a realizar
- Definir un caso específico me resulta difícil. Lo que sí puedo decir es que la capacitación permite adquirir "especialización" y "flexibilidad"; la conjunción de ambos aspectos (independientemente de la auditoría específica a ejecutar) se refleja o traduce en el contenido y calidad del informe (v.g. determinadas observaciones de fondo: recomendar al ente alternativas posibles a ser implementadas).
- Durante varias discusiones con Coordinadores y Supervisores que no asistieron al curso y que tenían un modo muy particular de conducir al equipo.

Estos son ejemplos de efectos deseados de la capacitación: los participantes puedan dar cuenta de un uso práctico y de una elaboración sobre el conocimiento adquirido para transformarlo en estrategias y acción.

De haber contado con precisiones acerca de las competencias previstas en forma genérica o en forma específica y de sus puntos de partida, se podría haber hablado de efectos buscados en forma sistemática y deliberada. Y es probable que la evaluación también habría podido especificar mejor su pregunta y contrastar la magnitud de los efectos antes y después del proceso de capacitación.

No obstante, las evidencias anteriores apuntan a un grado de utilización de los productos de capacitación en el lugar de trabajo, que todavía es primordialmente individual.

Queda por verificar en el campo laboral mismo si estas competencias atribuidas a la capacitación y sus aplicaciones percibidas, se constatan desde otros actores tales como los superiores directos de los capacitados. Esta constatación de competencias observables y certificables representan un paso más en la evaluación de competencias de índole institucional.

Aún si se ha podido relevar un conjunto clasificado de efectos positivos de la capacitación, estos, no fueron los únicos que se produjeron desde el Plan. Según la concepción de capacitación que adopta el estudio, hay efectos no deseados que acacien como consecuencia de la realización del proyecto y que en el caso particular, remiten a un momento constitutivo de la capacitación: el momento de la Política del Plan.

### 3.B) Evaluando los efectos no deseados con la POLÍTICA de capacitación

La concepción de la capacitación que maneja el estudio abarca tanto los conocimientos enseñados y aprendidos, con efectos provenientes de su utilización, como las estrategias desplegadas al interior del Plan para lograr cambios en la organización y sus miembros. La determinación de quiénes son objeto de esta estrategia institucional produce efectos positivos como negativos. Estos efectos también son parte de la capacitación como Plan.

De acuerdo con lo desarrollado en el capítulo anterior, el PIC definió que la población objeto de la capacitación se componía del personal con funciones de auditoría que perteneciera a la planta permanente de la organización. De acuerdo con los cálculos del capítulo 2, el perfil que cuenta con ambos requisitos alcanza sólo el 33% del personal total del organismo. Es decir que una tercera parte de su población se encontró en condiciones de incluirse en el PIC, según lo pautado.

Esta serie de definiciones de la Política de capacitación encontró un correlato en las formas y contenidos del Plan. Se tradujo también en la convocatoria a esos perfiles determinados con antelación. La capacitación concentró su diseño y su oferta en esa población objeto. En la definición preliminar, el PIC excluyó a una masa importante (además del personal administrativo) de personal que realiza auditorías: al personal contratado.

¿Cuáles fueron los efectos de esas definiciones de la política de capacitación en el PIC? ¿qué consecuencias no deseadas produjo esa decisión al interior de la organización? ¿en cuánto mermó el efecto deseado (o sea, la aplicación de conocimientos y la generación de competencias) a partir del efecto no deseado?

En el Censo realizado, los encuestados se pronunciaron masivamente por la inclusión en la capacitación<sup>6</sup> de la masa de personal no capacitada casi en forma unánime. Si bien el porcentaje de respuestas no es sorprendente por resultar "políticamente correcto" (que no es sinónimo de prioritario) que el personal, aún el contratado, sea integrado a la capacitación institucional, interesa conocer los motivos con los que se sustenta el 91% de opiniones a favor de la participación de ese personal en la capacitación.

Desde una óptica positiva, la capacitación fue asociada a los siguientes beneficios<sup>7</sup>:

Motivos a la inclusión de todo el personal en la capacitación	% de respuestas
Compartir una visión macro del sistema global de Administración y Control en el que se inserta la Auditoría General de la Nación	59%
Manejar las herramientas puntuales que se brindaron desde la capacitación en lo que concierne a la tarea de auditoría, de administración y/o de conducción.	16%
Contar con información o con categorías para analizar el contexto en que emergen las dificultades específicas de nuestra tarea de auditoría	14%
Tomar contacto con bibliografía actualizada y/o materiales de consulta sobre temas específicos que se facilitan en el marco de la	5%

<sup>6</sup> Fuente: censo PIC, Setiembre 2000, pregunta Nro. 8.

<sup>7</sup> Idem, pregunta 8, segunda parte.

capacitación.	
<i>Conocer las experiencias y puntos de vista de personas de otras áreas de la organización respecto de los conocimientos, técnicas y enfoques brindados en capacitación.</i>	4%
Otros: <i>Desarrollo de carrera – Posicionamiento en concursos</i> <i>Refuerzo de la motivación</i> <i>Logro del compromiso del personal</i> <i>Unificación de criterios</i> <i>Formación de Equipos multidisciplinarios</i> <i>Equidad – Integración - Derecho</i> <i>Nivelación de capacidades</i>	2%

Fuente: AGN, Gerencia de Recursos Humanos, Informe de resultados del Censo del PIC, Setiembre 2000.

A esta altura del análisis, es complejo definir que los motivos esgrimidos para la inclusión del personal son los efectos concretos de la capacitación sobre la masa capacitada. Podría ser riesgoso tomar la opinión sobre las razones para la inclusión en la capacitación institucional aludidas por los encuestados como sus reales efectos<sup>8</sup>.

Sin embargo, se puede aceptar que los aspectos del cuadro anterior son idealmente percibidos por los capacitados como beneficios o bondades provenientes de la capacitación, proporcionando una suerte de escala de valoración. Al combinarse con los efectos deseados en cuestión de aplicaciones y competencias, la escala podría estar orientando la interpretación hacia otras competencias generales esperables del proceso de capacitación.

Siguiendo con el análisis, el censo reveló que las personas capacitadas efectos negativos provenientes de la exclusión de una parte importante del personal de la capacitación. La percepción de condicionamientos sobre el desarrollo de las tareas y responsabilidades de los capacitados a causa de la existencia de personal no capacitado en el PIC se expresó en las siguientes formulaciones:

#### *Tareas de coordinación y supervisión*

- “A mis tareas habituales se agregan las de capacitación de mi propio personal”
- “Exige una mayor supervisión sobre la tarea efectuada por falta de confianza en sus conocimientos”
- “El poseer personal capacitado evita la utilización del tiempo de supervisión en la capacitación del personal que a diario se da para cubrir una falencia”
- “Impide delegar”
- “Lleva a un mayor desgaste de horas (tiempo y hombre) ya que se hace necesario revisar y corregir el producto de su trabajo”
- “Suma a la tarea de auditoría y organización, la de capacitación permanente del personal asignado, lo que implica una pérdida de tiempo”

#### *Productividad individual y grupal*

- “El personal no capacitado afecta la eficiencia del equipo de auditoría”

<sup>8</sup> Más aún ante la consideración que se trató de un ítem cerrado, con opciones establecidas de antemano por el instrumento.

**Capítulo 3: LOS EFECTOS DE LA CAPACITACIÓN**

- “El apoyo brindado por esa persona es menor”
- “Disminuye la productividad global y la eficacia potencial de la AGN como órgano de control externo”
- “Debo realizar las tareas que ellos no pueden”
- “Porque entorpece el desarrollo de la actividad, agregando tiempos muertos que se transforman en pérdidas de tiempo que van en desmedro de la calidad del informe, como producto final a elaborar”
- “Porque además de ordenar el trabajo hay que tratar de transmitir, aunque sea sintéticamente, lo que uno aprende, esto frena el trabajo normal”
- “Incumplimiento de la planificación. Al no tener conocimiento del área a la que ingresa hay que gastar tiempo y recursos propios de la Gerencia para capacitarlos”
- “Deben emplearse mayores recursos de los necesarios para la comprensión y la ejecución de las tareas”

***Clima de trabajo***

- “Dificulta el trabajo, la comunicación y el entendimiento”
- “En la posibilidad de lograr una mejor integración”
- “Crea problemas organizativos el desconocimiento de las responsabilidades”
- “La capacitación potencia positivamente el trabajo en equipo, la no obtención de esta capacitación imposibilita este proceso”
- “Condiciona mi responsabilidad de comprometernos en un equipo de trabajo con una misma visión, al no haber igualdad de oportunidades cuando todos tenemos las mismas obligaciones pero no los mismos derechos”
- “Porque quita legitimidad al proceso y porque genera dispersión dentro de la institución”

***Rendimiento y exigencias técnicas:***

- “Impide la realización de las tareas en forma correcta dado que la capacitación permite un mejor entendimiento de instrucciones y técnicas”
- “Dificulta homogeneizar criterios”
- “Las auditorías cada día exigen personal calificado”
- “No manejan herramientas básicas, en tareas que así lo requieren”
- “Al no contar con personal suficientemente capacitado se limita el grado de análisis posible de alcanzar en las tareas encaradas”
- “Porque la interpretación del curso si es recibido por cada capacitado, es distinto que a través de un intermediario que haya realizado el curso”
- “Porque personal no capacitado requiere se le indique qué hacer cómo hacerlo y un mayor control de la tarea realizada”
- “Falta de homogeneidad de criterios técnicos”.

Estos efectos no deseados por ausencia de la capacitación o por exclusión de ella de una porción importante de personal, recaen sobre los efectos positivos, restándoles parte de su potencial y su efectividad: se registra pérdida de tiempo, desconfianza, descalificación, desgaste. Una vez en el ámbito laboral, los capacitados testimonian sobre un conjunto de inconvenientes que pueden ser parte de la explicación de la brecha encontrada entre la proyección de aplicabilidad y la aplicación

efectiva de conocimientos. Dicho de otro modo: expresan lo que no pueden realizar los no capacitados, y uno de los por qué no pueden los capacitados.

No obstante, se precisa de cierta cautela para discernir qué de toda esta serie de “contras” expresadas aluden realmente a la falta de capacitación en forma particular y cuáles apuntan a cuestiones previas o concomitantes referidas a:

- la selección del personal,
- la proporción entre personal de planta y personal contratado,
- la cantidad y el perfil de personal adecuados en los equipos de trabajo,
- la capacidad instalada en las áreas para generar trabajo en equipo, organizar la tarea y administrar sus tiempos,
- los mecanismos para incentivar al personal y generar un mejor clima laboral.

Estas manifestaciones de los efectos de la capacitación serán tenidas en cuenta y se combinarán con otros elementos cuando sean retomadas en el análisis del **IMPACTO** de la capacitación del próximo capítulo.

### Resumen del capítulo

Las consideraciones del capítulo llevan a pensar en los efectos deseados y efectivo de la capacitación, advertidos en la evaluación. Se obtiene que hay un salto o diferencia importante en el pasaje de la aplicabilidad como calificativo de los conocimientos a la aplicación como constitutivo de la competencia. Se registra una muestra de usos generales y específicos que los capacitados hacen individualmente de los conocimientos adquiridos en la capacitación.

Estos usos van desde la aplicación más directa de un saber aprendido (una definición, una fórmula, un procedimiento) a la formulación de una estrategia que se adapte a los requerimientos del problema específico. Ambos polos de la aplicación efectiva pueden ser considerados “competencia” según la definición desarrollada en “Anclajes” ya que conllevan la realización de un cálculo de creciente complejidad, con criterios de pertinencia y de oportunidad, por parte de los capacitados.

Pese a que desde las expresiones individuales no se puede aún pasar a la generalización de los efectos reales en todos los capacitados, sí es posible reflexionar acerca de las posibilidades de la planificación para explicitar con anticipación a la capacitación, lo que se espera de ella en términos de efectos.

Por otra parte, se registró testimonio de obstáculos provenientes de una definición de población a capacitar que excluyó dos terceras partes del personal. En una concepción amplia de capacitación como estrategia del Plan, estos problemas o inconvenientes fueron denominados como efectos no deseados de y por la capacitación.

Los hallazgos del capítulo llevan a pensar en la diferencia que se plantea entre una capacitación que planifica a partir de funciones genéricas del “auditor” y una capacitación que lo hace a partir de una definición práctica por competencias. Los primeros fueron los insumos que operaron como el “deber ser” en los distintos

niveles y áreas en la estructura de la organización y se convirtieron en el patrón o modelo hegemónico del Diseño del PIC.

Las segundas, las competencias, fueron recuperadas desde el sistema de evaluación de la capacitación por entender que el patrón de referencia sobre el cual contrastar un desempeño no se completa ni se satisface exclusivamente con el patrón dado por las responsabilidades escritas en un manual de funciones.

Este supuesto en la evaluación implicó la participación de los actores quienes calificaron su desempeño individual desde las aplicaciones efectuadas y las competencias generadas, explicitando efectos deseados de la capacitación.

Bertoni, Poggi y Teobaldo<sup>9</sup> hablan de la existencia de un "currículo real" del lado de los actores, que en combinación con el "currículo oficial" del lado de lo instituido, se convierte en patrón o referente de la evaluación. Este patrón es construido por un tercero, el evaluador, "a partir de los datos relevados".

Las implicancias de reconocer que hay algo más que un "deber ser" normado institucionalmente, es decir, que existe una práctica concreta, conducen a realizar un camino en la evaluación: implica una metodología de evaluación en donde el modelo o patrón de referencia "tiene un carácter provisorio y se traslada progresivamente del campo 'del ser' al del 'deber ser'"<sup>10</sup>. Este modelo, referente o patrón para la evaluación se constituye en un acto negociado entre lo que dicen los manuales que hay que hacer y lo que hacen efectivamente los actores.

En otras palabras, la hipótesis barajada por la evaluación de los efectos (así como del impacto) apunta a que **la evaluación no es un mero despliegue técnico que contrasta lo estipulado por norma con lo alcanzado**. Cuando desde lo normado no se incluyen las condiciones para evaluar competencias, ni las expectativas respecto de los resultados esperados, se hace necesario un esfuerzo de construcción en donde la norma escrita no alcanza para evaluar tanto efectos como productos.

Si bien los resultados de la capacitación no aparecieron explicitados en forma operacionalizada desde un inicio en este Plan de capacitación, es posible rastrear indicios de la idea previa, del ex ante implícito en cada momento de la capacitación (ver anexo un ejercicio de contrastación ex ante - ex post)

La evaluación que se orienta a contemplar el juego político de una organización en movimiento, reconoce como supuesto que es necesaria una negociación entre la diversidad de objetivos, intereses y valoraciones que cada actor en forma individual despliega en relación con lo que la capacitación produce y permite hacer. Este supuesto descansa en una concepción de evaluación plural que para Subirats<sup>11</sup> "fomente el consenso entre los diferentes actores interesados (...) comprenda la discusión de los criterios empleados para evaluar la efectividad de las medidas adoptadas" y se convierta en un "instrumento de política".

La construcción de un referente de evaluación no es una consecuencia mecánica de cualquier dispositivo de evaluación. De acuerdo con las autoras citadas anteriormente, "la constitución del referente se vincula a la concepción de evaluación

<sup>9</sup> Alicia Bertoni, Margarita Poggi, Marta Teobaldo. Evaluación. Nuevos significados para una práctica compleja, Kapelusz, Buenos Aires.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Joao Subirats, op. cit

que se sustenta, los propósitos que se derivan de ésta y el contexto decisional en que se inserta el proceso evaluativo”<sup>12</sup>.

El señalamiento de las insuficiencias que se pusieron en evidencia en la evaluación de **productos** y el tránsito hacia una evaluación de **efectos**, junto con el esfuerzo de construcción de sus referentes, indican que la concepción de evaluación mantenida en la experiencia va más allá que una mera fiscalización del proceso de capacitación: “cuando se califica como un éxito o un fracaso una política en particular, ello significa con frecuencia que ha sido considerada desde un punto de vista administrativo estrecho, más preocupado por alcanzar las metas internas de la política o por ejercer un control administrativo efectivo que por la capacidad del programa por responder a las necesidades de los diversos individuos y grupos afectados”.

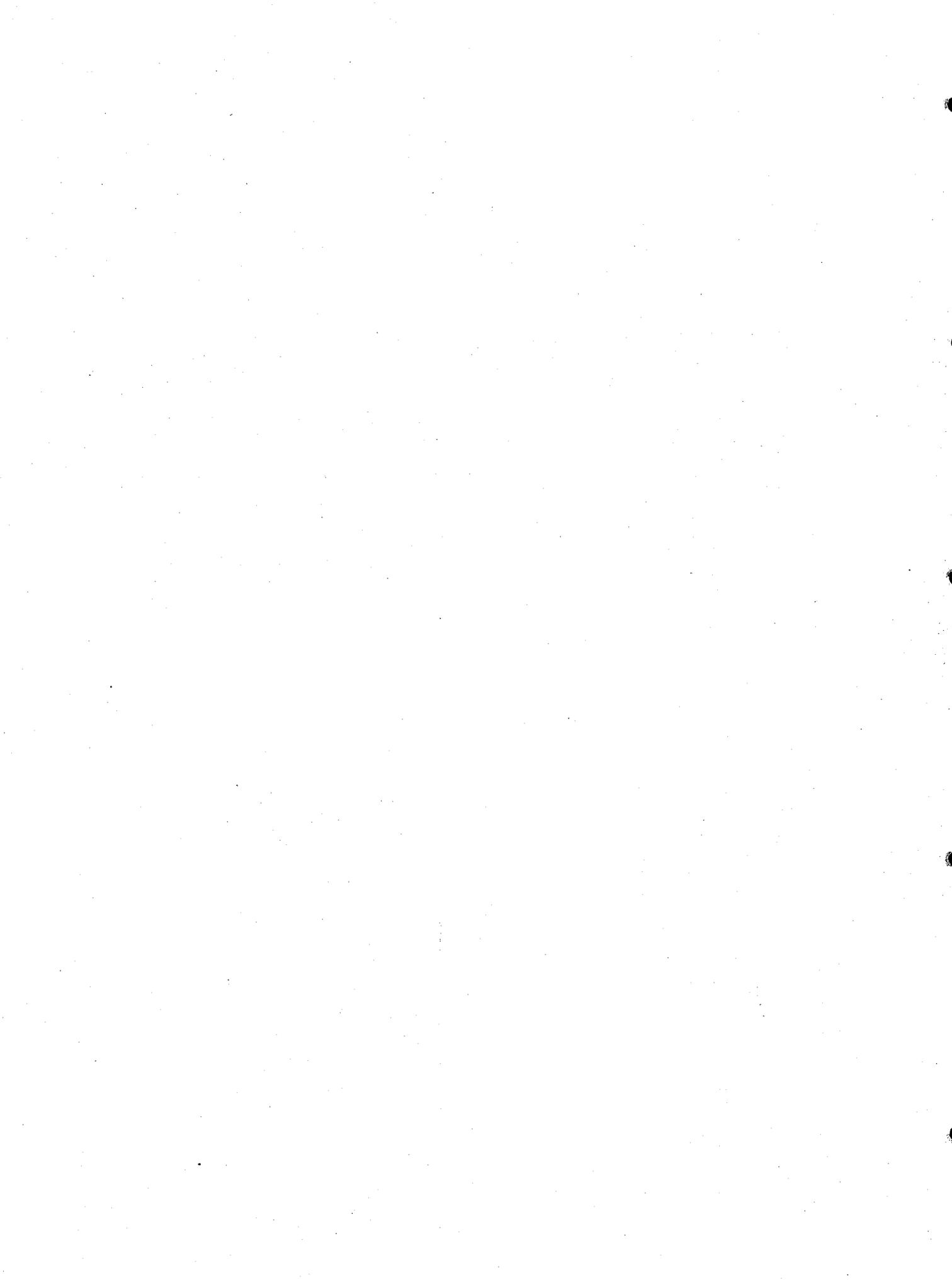
Las lógicas técnicas y políticas conjugadas en la evaluación, señalan que se parte de reconocer la existencia de divergencia de opiniones, la presencia de contradicciones y la vigencia del conflicto cuando se trata de conformar patrones de comportamiento o de desempeño individual y ubicar la influencia de la capacitación.

Ese es el marco en que se puede construir un patrón dinámico, un modelo del “deber ser” teórico y práctico, normado y actuado. Y ese modelo puede ser útil para definir desde una concepción de administración que incluye la evaluación, el ex ante o los **efectos** –esta vez sí- **buscados** con la capacitación en términos de competencias a alcanzar.

Las consideraciones del capítulo sobre la capacitación y sus **efectos** serán retomados y revisados en el siguiente, a la luz del análisis del **IMPACTO** de la capacitación.

---

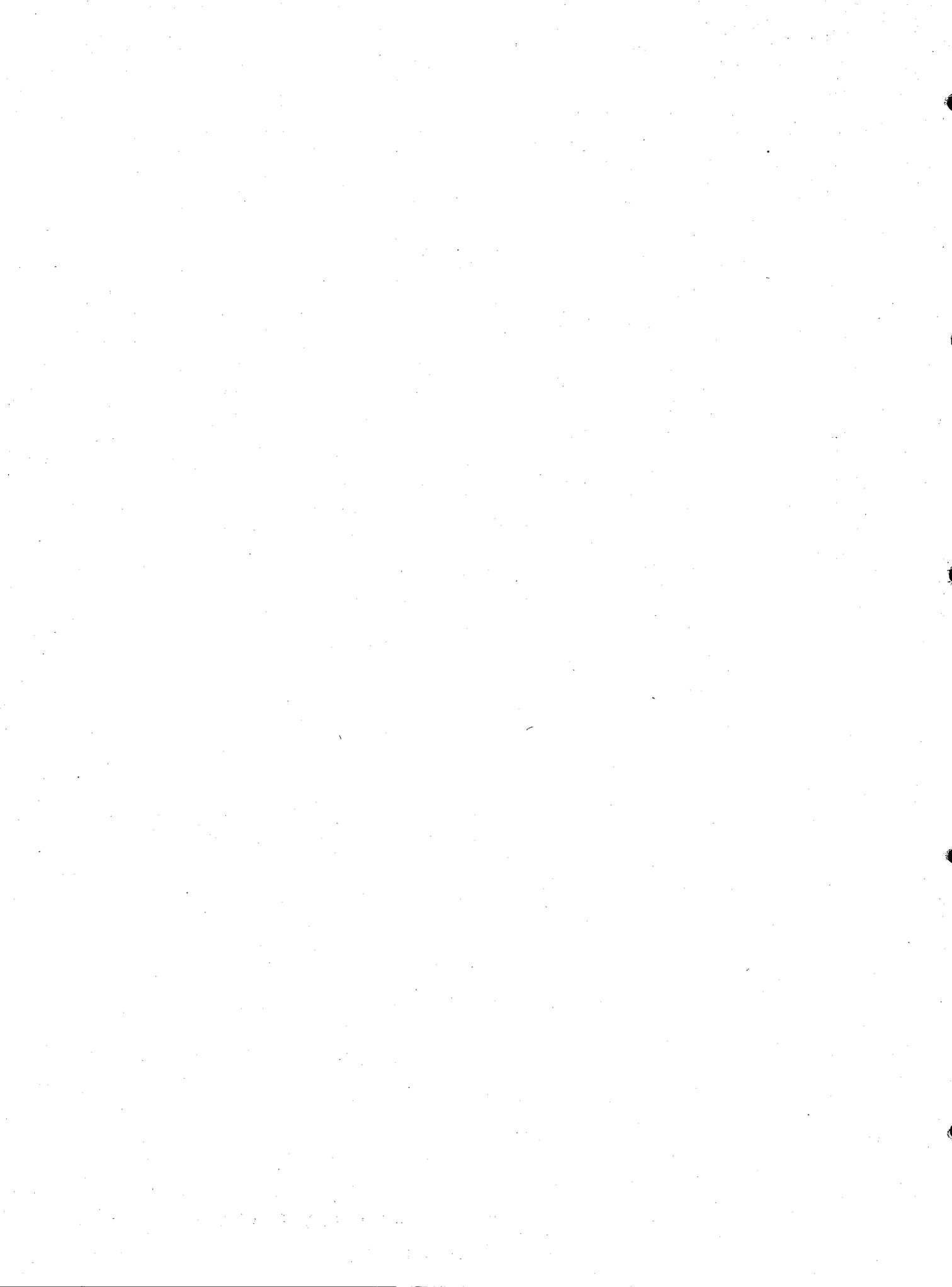
<sup>12</sup> Poggi, Bertoni y Teobaldo. Op. Cit.



## Capítulo IV

---

### Impacto de la Capacitación



*“La evaluación sugiere más de lo que prueba, argumenta más de lo que demuestra, es más creíble que cierta y es diversamente aceptada más de lo que se impone”<sup>1</sup>*

## Capítulo 4: EL IMPACTO DE LA CAPACITACIÓN

Las preguntas y el análisis formulados en los capítulos anteriores han estado orientados hacia el objetivo del estudio de develar el impacto que la capacitación mantiene sobre distintos aspectos o parámetros de la organización.

En “Anclajes” se definió y entendió al **impacto** de la capacitación como los resultados sobre un conjunto de *“variables organizacionales cuya modificación positiva, a nivel agregado en áreas, colectivos de trabajo, equipos y organización en general, puedan incluirse dentro de las consecuencias de los efectos y resultados de la capacitación”*. Dicho de otra manera, el **impacto** refiere a las contribuciones realizadas por la capacitación en los distintos resultados, procesos y productos de la organización.

Una de los supuestos iniciales indicó que la posibilidad de conocer el impacto de la capacitación implica la revisión de **productos** y **efectos** que pudieran estar configurando la trama en que se tejen y sostienen los significados de esta percepción del impacto.

En esa perspectiva de evaluación, se identificaron debilidades y restricciones del Plan y por consecuencia, del Sistema mismo de Evaluación, en relación con:

- La no mediación de un **instrumento de gestión** (plan estratégico) entre la norma de creación y funciones de la organización y la capacitación a brindar de modo de insertar los resultados de la última dentro de una estrategia de intervención organizacional más amplia. Este hecho se consideró, de acuerdo con sus gestores, en un factor decisivo para que desde el Plan se definieran objetivos estratégicos a alcanzar a través de la capacitación.
- La inexistencia de **estándares de calidad** a alcanzar por las metas del Plan, en cuanto a los niveles de asistencia y frecuencia a la capacitación. Asimismo, se registró la ausencia de un ponderador que clasificara los productos según su nivel de criticidad o importancia en la variedad y tipo ofrecida por módulos.

<sup>1</sup> House, Ernest, “Evaluating with validity”, Jossey Bass, Beverly Hills, en OCDE *Promouvoir l'utilisation de l'évaluation de programme, Service de la gestion publique, Paris, 1997. Traducción de la autora.*

- La no definición de los efectos esperados de la capacitación en términos de **competencias** a generar y/o mejorar con y a través de ella, que permitiera concretar objetivos estratégicos con alto nivel de abstracción. La definición de los temas y tópicos a desarrollar en capacitación se estuvo casi exclusivamente del lado de un “deber ser” normativo y procedimental, antes que del “ser” en la práctica profesional de auditoría como patrón dinámico de las necesidades institucionales de capacitación.

Similares restricciones pueden anticiparse a la evaluación del **impacto** de la capacitación desde el Plan, que entran en relación con características de la cultura y del funcionamiento organizacionales, así como de la información que circula internamente respecto de los resultados de la organización.

De acuerdo con una definición más “dura” del impacto en términos de índices, tasas, costos o plazos para la medición de la productividad, del rendimiento y otros parámetros de mejora de la calidad organizacional, el Plan no contó con información previa de la producción existente ni de la deseable. Tampoco se encontró registro en los antecedentes de identificación de procesos particulares de trabajo o problemas de gestión en donde la capacitación se identificaba como factor crítico par su corrección, optimización y/o transformación.

Las características de las organizaciones públicas, complejas y de desarrollo heterogéneo entre las instituciones y al interior de ellas, no representan en sí mismas justificativos para la no realización de mediciones de esta naturaleza ni tampoco impedimentos insoslayables para la evaluación. La Evaluación Integral pretendida en la experiencia incluyó dentro de sus dispositivos potenciales la medición ex ante y ex post de la producción cuantitativa de la organización, los efectos de la capacitación y su impacto, a fin de determinar la contribución efectiva.

Sin embargo, la inexistencia o inaccesibilidad de registros conjuntos o comparables en la organización junto con la falta de método y experiencia en las decisiones primarias del Plan, son el “contra la corriente” que se impuso al despliegue de la evaluación del impacto de la capacitación desde el punto de vista cuantitativo.

Este límite detectado una vez puesto en marcha el Plan, fue parcialmente minimizado con la consulta permanente<sup>2</sup> entre los capacitados que permitió la identificación de algunos de los aspectos que desde estos actores resultaban importantes de movilizar con la capacitación.

A lo largo del desarrollo del Plan se requirió en forma sistemática (mediante encuestas de inicio y fin de cada actividad) a los participantes que se manifiesten por las variables organizacionales que debían ser modificadas con la influencia de la capacitación. El relevamiento<sup>3</sup> de dos años consecutivos obtuvo una gran cantidad de

<sup>2</sup> En octubre de 1998, a un mes de inicio de la primera actividad se realizó una serie de entrevistas a cuadros medios y gerenciales que sirvió como uno de los insumos a la construcción del Referencial Básico de Calidad de la organización. El documento tomó 5 tópicos: Rol de Coordinación y Supervisión, Rol Gerencial y de Conducción, formación del personal, articulación de subsistemas de desarrollo y promoción de personal e Incremento de Auditorías de Gestión en Areas Sustantivas. Los tópicos fueron analizados en los siguientes apartados: 1) situación actual 2) situación deseable 3) estrategias posibles y 4) Indicadores de optimización.

<sup>3</sup> Este relevamiento se realizó a través de las siguientes preguntas:

respuestas que representan el conjunto de expectativas que los capacitados, al término de las actividades, mantenían acerca de las contribuciones posibles de la capacitación en el ámbito laboral. Así se conformó un sistema de referencia de la calidad de la capacitación para contrastar expectativas iniciales con percepciones y evidencias posteriores.

Los indicadores organizacionales de impacto de la capacitación relevados fueron clasificados de acuerdo con las dimensiones siguientes:

- Agentes del Sistema Auditor
- Articulación de Equipos y Areas
- Enfoques y procesos de trabajo
- Sistema comunicacional y vincular
- Organización interna
- Productos internos y externos
- Imagen y Relaciones interinstitucionales

Su selección estuvo orientada a los indicadores que mejor expresaran el impacto de la capacitación sobre estos aspectos organizacionales, intentando al mismo tiempo conservar la formulación original con la que los explicitaron los capacitados.

En el Censo, la selección de indicadores fue devuelta a los participantes quienes calificaron el grado en que constataban que esos indicadores habían sido mejorados a partir de aplicar la capacitación recibida. Los 16 indicadores seleccionados fueron los siguientes:

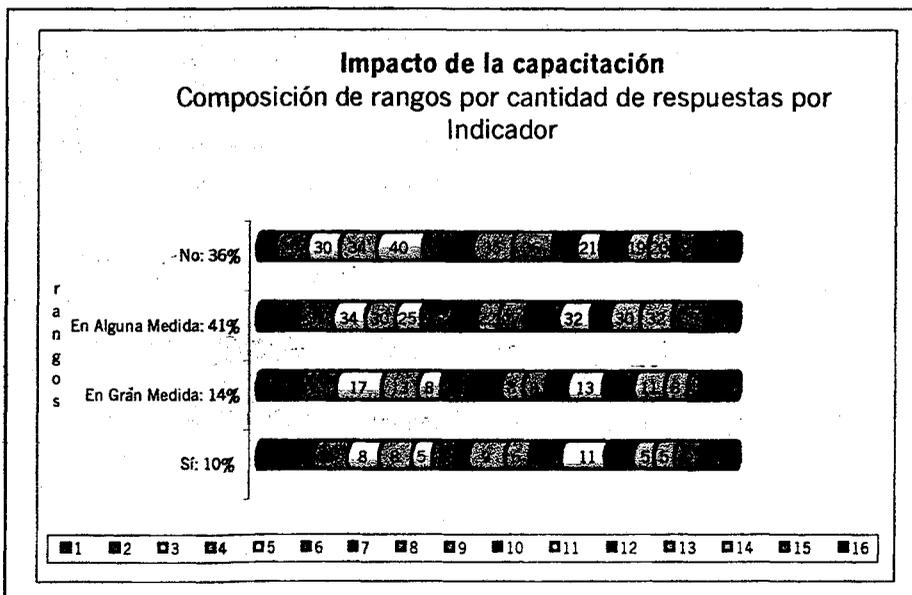
1. *Aumento de la calidad y la profundidad profesional*
2. *Mejor ambiente de trabajo que redunde en la productividad individual y grupal.*
3. *Mejor funcionamiento de la organización, en lo que concierne a comunicación entre áreas, equipos y gerencias.*
4. *Refuerzo, reconocimiento de una identidad colectiva institucional.*
5. *Mejor coordinación institucional entre autoridades y las distintas áreas*
6. *Inclusión de un enfoque de gestión por objetivos y resultados en la planificación y realización de auditorías.*
7. *Unificación de pautas en el manejo de sistemas, integración y verificación de los registros.*

- ✓ *Defina en qué aspectos de la organización y del funcionamiento de los equipos de trabajo deberán contribuir los contenidos y aprendizajes de esta actividad de capacitación.*
- ✓ *Mencione los indicadores que permitan constatar que usted aplica efectivamente los conocimientos provenientes de la capacitación.*
- ✓ *¿Qué cambios o mejoras en sus tareas, en el funcionamiento del equipo y del área deberá producir la aplicación de los conocimientos provenientes de la capacitación?*
- ✓ *Enumere problemas y/o desafíos (de la organización, del área y de las tareas) a los que esta capacitación contribuye a resolver o encarar.*

8. Uniformidad de criterios en la preparación de los papeles de trabajo entre las Gerencias.
9. Mayor agilidad en los procesos administrativos
10. Mayor independencia en los análisis resultantes de las tareas de campo.
11. Adopción de un enfoque integral de auditoría.
12. Incremento de proyectos de auditoría de gestión en la planificación de la AGN.
13. Mejor visión de la importancia de la auditoría de sistemas y de las tecnologías de control de información.
14. Creciente calidad de los informes y sus distintos subproductos.
15. Una mejor recepción y aplicación de las recomendaciones.
16. Mejor imagen externa de la AGN.

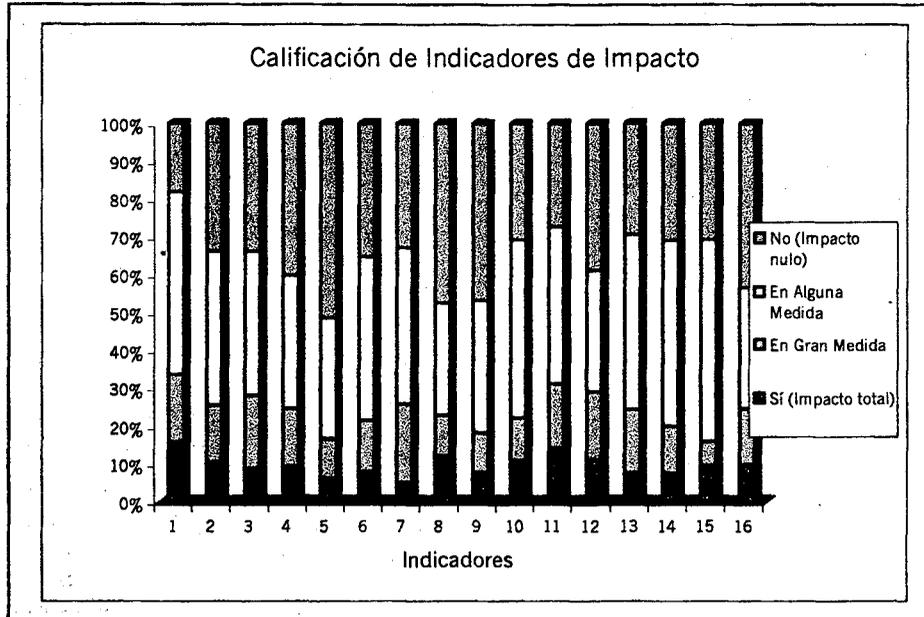
Cada uno de los indicadores propuestos fue calificado con una de 4 opciones de la escala: "Sí" (Impacto total) y "No" (Impacto nulo) en los extremos y "En gran medida" y "En alguna medida" como intermedios. Cada encuestado dio en total 16 respuestas dentro de esas 4 variantes.

El resultado del impacto se fue componiendo por indicador de la siguiente manera:



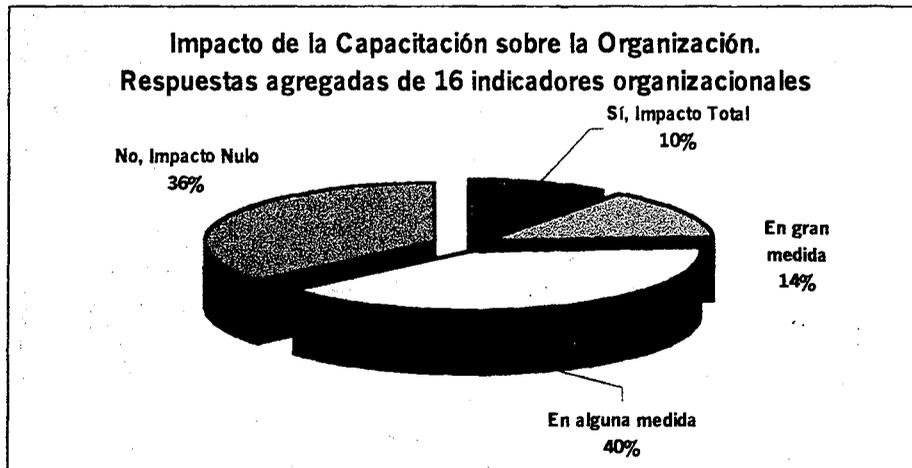
Fuente: Elaboración propia con datos de AGN Gerencia de Recursos Humanos, Censo de capacitados del PIC, Setiembre 2000.

A su vez, cada indicador de impacto obtuvo distintas proporciones de las 4 opciones:



Fuente: Elaboración propia con datos de AGN Gerencia de Recursos Humanos, Censo de capacitados del PIC, Setiembre 2000.

Se partió de aceptar en este estudio que el primer registro de **impacto** de la capacitación se constituía por las contribuciones a la organización que los capacitados atribuyen a la capacitación. Con esta asunción, el **impacto** tuvo globalmente en la organización la siguiente magnitud y proporciones:



Fuente: Elaboración propia con datos de AGN Gerencia de Recursos Humanos, Censo de capacitados del PIC, Setiembre 2000.

¿Qué significan estas cifras? Se desconoce cuál hubiera sido el desempeño deseable o la meta a alcanzar en este terreno. Se vuelve complejo aseverar que estos valores son sólo la sumatoria de visiones parciales y experiencias individuales. Se torna necesario reconocer responsabilidades compartidas y no asumidas en este impacto.

A fin de conocer la potenciación de factores que confluyen en estos resultados así como el sentido (positivo o negativo) en el que interactúan con la capacitación, el análisis retoma los hallazgos y preguntas abiertas en la evaluación de productos y efectos directos, integrándolos a la exploración de las razones de este impacto.

#### **4.A) Impacto de la política de capacitación sobre la organización**

##### **4.A.1)- Comparación de Indicadores de impacto y objetivos estratégicos del PIC.**

El censo no formuló la pregunta por la consecución de los objetivos estratégicos en forma directa a los participantes y como se mencionó al inicio del Capítulo, tampoco se contó con objetivos operativos que otorgaran mayor concreción a esos objetivos estratégicos.

Ante la ausencia de objetivos con mayor nivel de operacionalización, el reordenamiento de indicadores de impacto en función de su representación o inclusión dentro del conjunto de objetivos estratégicos se presentó a este estudio como una opción aceptable. Si bien los Objetivos no se agotan en los Indicadores que se le asocian, se logró establecer algún nivel de comparación entre lo pretendido y lo alcanzado con el Plan.

Dicho de otro modo, el ejercicio de equiparar Indicadores y Objetivos, no es perfecto pero tuvo como propósito contar con alguna medida del grado de cumplimiento de estos últimos. La tabla siguiente muestra el encasillamiento de indicadores por objetivos:



**Objetivos Estratégicos e Indicadores de impacto de la capacitación  
De la formulación política a la aplicación**

Objetivos estratégicos	Dimensión organizacional	Indicadores de impacto	% de respuestas "sí" del total de opciones por indicadores	% de participación del total de respuestas a la opción "Sí"
I) Colaborar con la consolidación de un eficiente sistema auditor que conozca el escenario sobre el cual se soporta y opera la acción de gobierno.	Agentes del Sistema Auditor	Aumento de la calidad y la profundidad profesional Mayor independencia en los análisis resultantes de las tareas de campo.	14%	21%
II) Favorecer la implantación de un sistema de dirección por objetivos y evaluación por resultados.	Organización interna	Inclusión de un enfoque de gestión por objetivos y resultados en la planificación y realización de auditorías. Mejor coordinación institucional entre autoridades y las distintas áreas.	7%	10%
III) Fomentar la integración multidisciplinaria. IV) Nivelar al personal atendiendo a las brechas existentes y unificando criterios.	Articulación de Equipos y Areas de trabajo	Unificación de pautas en el manejo de sistemas, integración y verificación de los registros. Uniformidad de criterios en la preparación de los papeles de trabajo entre las Gerencias.	9%	13%
V) Actualizar sistemáticamente al personal en técnicas y herramientas de avanzada.	Enfoques y procesos de trabajo	Adopción de un enfoque integral de auditoría. Incremento de proyectos de auditoría de gestión en la planificación de la AGN. Mejor visión de la importancia de la auditoría de sistemas y de las tecnologías de control de información.	11%	16%
VI) Contribuir al mejoramiento de la relación del auditor con los funcionarios de los organismos auditados.	Imagen y Relaciones interinstitucionales	Una mejor recepción y aplicación de las recomendaciones. Mejor imagen externa de la AGN.	10%	15%
VII) Optimizar la calidad de los productos finales	Productos internos y externos	Creciente calidad de los informes y sus distintos subproductos Mayor agilidad en los procesos administrativos	8%	12%
VIII) Reforzar la identificación del personal con la organización. IX) Mejorar el sistema de comunicaciones. X) Mejorar el clima de la organización.	Sistema comunicacional y vincular	Mejor funcionamiento de la organización, en lo que concierne a comunicación entre áreas, equipos y gerencias. Refuerzo, reconocimiento de una identidad colectiva institucional. Mejor ambiente de trabajo que redundará en la productividad individual y grupal.	9%	13%
<b>Promedio</b>			<b>10%</b>	<b>14%</b>

Si se acepta que los indicadores de impacto representan (en forma parcial y no exhaustiva) a los objetivos estratégicos delineados desde la política de capacitación a través del ordenamiento por dimensiones organizacionales, se pueden desprender algunas reflexiones de su comparación.

El cuadro permite observar que los indicadores de impacto que sobresalen en su calificación de la media (21% de las respuestas "Sí, Impacto Total") apuntan a un **incremento de la calidad profesional** que otorga una actitud de mayor solidez y autonomía (**independencia**) en el desarrollo de las tareas de campo de los agentes capacitados. Dicho de otro modo: la capacitación es percibida como impactando en el orden de la profesionalidad de los agentes, y de este modo, podría interpretarse que colabora con la "consolidación de un eficiente sistema auditor..." (Objetivo I).

Para Le Boterf<sup>4</sup>, una de las contribuciones específicas de la formación es la **constitución de una identidad profesional** que otorga unidad y sentido a las acciones y situaciones laborales. No obstante, desde el punto de vista del impacto de la capacitación, el orden profesional por sí solo no refiere a ningún parámetro organizacional concreto de producción sino más bien a una percepción (agregada más que colectiva) del reforzamiento o crecimiento del profesional de auditoría que ameritaría una definición con mayor nivel de desagregación. Al no contar con un descriptivo más operativo de esta profesionalidad, podría esperarse que la misma se plasme en la calidad de los productos realizados por estos profesionales.

En un segundo orden de lo que podría calificarse como de *alto impacto relativo* de la capacitación, se destaca el objetivo V de “**Actualizar sistemáticamente al personal en técnicas y herramientas de avanzada**”, con la constatación de que a través de la capacitación los profesionales lograron instalar o renovar capacidades técnicas para la labor de auditoría, desde el punto de vista de los enfoques, procedimientos y tecnologías (16% de respuestas “Sí, Impacto total”).

No obstante, una evidencia de este cuadro comparativo es que los niveles de profesionalidad y la actualización efectiva lograda mediante la capacitación **no presentan un correlato positivo** con el objetivo de “Optimizar la calidad de los productos finales” (Objetivo VII). Sus resultados se ubican dos puntos debajo de la media de las respuestas por el Impacto total.

En otras palabras, el movimiento de las dimensiones anteriores no se acompaña en esta medición con la promoción de los productos organizacionales que alcanza un *bajo impacto relativo* en comparación con las primeras. Dentro de esa misma tendencia de bajo impacto, se ubica el Objetivo II, a 3 puntos de la media referido a la organización interna de la gestión por objetivos y resultados.

Entre la distancia que quiebra la relación entre capacidad técnica y productos se ubican los indicadores que remiten a las dimensiones de **articulación y ambiente internos** (Objetivos III, IV, VIII, IX y X). Estos indicadores presentan un porcentaje de respuestas por debajo de la media y, a efectos del análisis, pueden calificarse de *mediano impacto relativo*.

Establecer si existe una relación entre los impactos *alto, mediano y bajo*, es decir, si existen relaciones de causa-efecto entre las dimensiones que se incluyen en estos resultados está por comprobarse: que el impacto del orden profesional y técnico no se correlacione positivamente con un impacto en los productos de la organización en el momento actual ¿se relaciona con la obtención de medianos resultados sobre los indicadores de mejoramiento interno de la organización?

¿O será que en el momento en que se realiza la medición –corto plazo– sólo puede registrarse un impacto alto en las personas más que en los productos organizacionales? Un registro posterior ¿evidenciará el impacto sobre las restantes variables? Estas dimensiones ¿son mejoradas pura y exclusivamente mediante la capacitación y en particular, mediante la capacitación brindada en este Plan?

Un tratamiento especial merecen los resultados obtenidos en el objetivo VI, en donde aparecen los entes auditados como otro espacio en los bordes organizacionales en donde se registra un impacto de la capacitación. En comparación

<sup>4</sup>Le Boterf, Guy: “Construcción de Competencias”. Conferencia en la Fac. de Ciencias Económicas, UBA, 10 de julio de 2000.

con los resultados obtenidos sobre los productos organizacionales (8%) la relación con los entes aparece como mejor impactada por la capacitación (10%), en lo que a imagen y recomendaciones refiere. Esta diferencia podría suponer que la relación con los entes se comporta en forma independiente, o que se desarrolla en un andarivel diferente del que recorren los productos organizacionales. De hecho, cada uno (Productos y Relaciones con los Entes auditados) representa Objetivos Estratégicos distintos de los definidos por el Plan.

Estos señalamientos y preguntas serán profundizados con otros elementos surgidos de la evaluación.

#### 4.A.2)- El producto se incorpora al impacto

Como datos a incluirse en esta observación la consecución de objetivos a través de los indicadores de impacto es importante recordar a esta altura del estudio que de acuerdo con el Capítulo 2, los Objetivos Estratégicos del PIC fueron contemplados genéricamente por los 4 módulos temáticos a través de los cuales se desarrollaron las actividades de capacitación.

Módulos temáticos	Objetivos
Administración Financiera Gubernamental	I
Control y Evaluación	I, II
Organización	I, III, IV, VII, VIII, IX y X
Auditoría	I, III, IV, V, VI y VII

El desarrollo profesional como primer valor de impacto, ressignifica por su parte los registros de "alta satisfacción" alcanzada por los capacitados: es la satisfacción ligada al crecimiento personal y profesional que se registra al final de todas las actividades del Plan, y que una vez en el campo laboral no da evidencias de su despliegue en términos de competencias efectivas.

La actualización técnica sistemática como Objetivo del Plan fue una de las constataciones más significativas en la evaluación de productos, con la calificación de los logros de la capacitación (brindar información actualizada) y de la calidad del aprendizaje realizado (actualización).

A su vez, esta actualización en técnicas y herramientas que se desarrolló principalmente a través del módulo Auditoría, fue evaluado como el tipo de actividad con mayor poder de convocatoria, mejor desempeño en asistencia, horas absolutas ejecutadas y horas asistente producidas.

Por el contrario, el módulo de Organización fue uno de los que menor eficacia demostró en el cumplimiento de horas (67%) y en el desempeño por asistencia (61%) pese a que en ambos rubros desde la planificación, se contemplaba un esfuerzo de inversión significativo en ese módulo, después del de Auditoría (en cantidad de actividades, horas a dictar y participantes esperados). Dedicado especialmente a atender aquellas cuestiones referidas a la conducción, el clima organizacional y el trabajo en equipo, podría pensarse que los productos generados no fueron los más adecuados en número para promover un impacto mayor.

Atender nuevamente a la tabla de logros de la capacitación (Capítulo 2) en donde se califica en último lugar el acompañamiento o promoción de la capacitación a proyectos y propuestas de cambio, revela aspectos cualitativos del producto y su potencial de impacto. No obstante, cabe preguntarse si en este punto en particular son las actividades de capacitación las que no promueven o alientan cambios en la organización o si es que no puede realizarse acompañamiento desde allí por ausencia de propuestas organizacionales.

#### 4.A.3)- El Efecto directo en el impacto

Otra de las definiciones de la política de capacitación institucional que se incluyen en esta evaluación del Impacto de la Capacitación fue la delimitación de la población prioritaria o población objeto sobre la cual actuaría la capacitación. En los capítulos 2 y 3 se analizaron los resultados de esta decisión política, en términos de cobertura y alcance alcanzados y competencias generadas o fortalecidas.

En este capítulo, se retoman los análisis del Capítulo 3 en lo que concierne a los que no se encontraron incluidos en el Plan de Capacitación para evaluar el Impacto de esa definición política.

De acuerdo con los registros del Capítulo 2, el personal no incluido en la población objeto del PIC ascendió al 67% de la población total de la AGN y se compuso tanto de personal contratado y pasante que no pertenece a la planta permanente de la organización como a personal de áreas de apoyo administrativo que aunque cumple con este requisito, no desarrolla tareas de auditoría. En ese porcentaje también se encuentran personas que cumpliendo con ambos requisitos (ser de la planta permanente y ejercer tareas de auditoría), no hizo uso del derecho a capacitarse a través del Plan por causas que no han sido analizadas en este estudio.

Que los capacitados fundamenten con diversos motivos la inclusión de todo el personal en la capacitación no constituye de los no capacitados en sentido estricto un "grupo de control" con quien se pueda establecer las diferencias entre ambos grupos. No obstante, permiten una aproximación a los "ideales" que giran en torno de la capacitación y que se reiteran con el propósito de reforzar algunos de los hallazgos de la comparación anterior (Objetivos e Indicadores). Para los encuestados, el personal debía ser incluido en la capacitación por los siguientes motivos (tabla del Capítulo 3):

#### Motivos a la inclusión de todo el Personal en la Capacitación

Compartir una visión macro del sistema global de Administración y Control en el que se inserta la Auditoría General de la Nación	59%
Manejar las herramientas puntuales que se brindaron desde la capacitación en lo que concierne a la tarea de auditoría, de administración y/o de conducción.	16%
Contar con información o con categorías para analizar el contexto en que emergen las dificultades específicas de nuestra tarea de auditoría	14%
Tomar contacto con bibliografía actualizada y/o materiales de consulta sobre temas específicos que se facilitan en el marco de la capacitación.	5%
Conocer las experiencias y puntos de vista de personas de otras áreas de la organización respecto de los conocimientos, técnicas y enfoques brindados en capacitación.	4%
Otros: Desarrollo de carrera - Posicionamiento en concursos Refuerzo de la motivación Logro del compromiso del personal Unificación de criterios Formación de Equipos multidisciplinarios Equidad - Integración - Derecho Nivelación de capacidades	2%

Fuente: AGN Gerencia de Recursos Humanos, Informe de resultados del Censo de capacitados del PIC, Setiembre 2000.

El cuadro anterior puede ser leído en dos registros diferentes:

1. Como la identificación (por parte de los capacitados) de los valores o beneficios a los cuales las personas que no se capacitaron no tuvieron oportunidad de acceder (y a los que posiblemente en la realidad ellos sí accedieron). En este sentido fue entendido para la interpretación de los efectos en el Capítulo 3.
2. Como aquello que los encuestados consideran “ideal” de contribución específica de la capacitación a la organización. En este capítulo, los valores de la tabla serán reinterpretados desde este sentido.

Desde el segundo registro, la primera comparación que surge entre este cuadro y los análisis del cuadro comparativo de Objetivo e Indicadores gira en torno de la “contribución” de la capacitación a la posibilidad de *compartir una visión macro del sistema global de Administración y Control en el que se inserta la Auditoría General de la Nación* que concentra la mayor cantidad de respuestas (59%). Esta “contribución” resulta desde el punto de vista del contenido asimilable, equiparable al Objetivo de “*Colaborar con la consolidación de un eficiente sistema auditor que conozca el escenario sobre el cual se soporta y opera la acción de gobierno*” (Objetivo I), que obtuvo los mejores resultados en lo que a Impacto se refiere.

Otro punto de comparación entre ambos cuadros que puede sugerir que ideal o efectivamente el Objetivo V de “*Actualizar sistemáticamente al personal en técnicas y herramientas de avanzada*” logró un impacto en la organización, se encuentra en los siguientes ítem mejor calificados, siempre en registro de “contribuciones” ideales:

- “*Manejar las herramientas puntuales que se brindaron desde la capacitación en lo que concierne a la tarea de auditoría, de administración y/o de conducción*”, con el 16% de respuestas.
- “*Contar con información o con categorías para analizar el contexto en que emergen las dificultades específicas de nuestra tarea de auditoría*”, con el 14% de respuestas.

Finalmente, otros motivos expresados libremente por los encuestados refieren a la contribución de la capacitación a:

- “*La formación de equipos multidisciplinarios para la ejecución de auditorías integrales*”.
- “*Reducir la ineficiencia y mejorar la calidad de la tarea de auditoría*”.
- “*La unificación de criterios*”.
- “*Lograr el compromiso del personal de la organización*”.
- “*Desde la capacitación se pueden sentir parte de la organización, no incluyéndolos sólo se logra hacerlos sentir ‘kelpers’.*”

Estas expresiones libremente formuladas por los capacitados refieren a la calidad de productos, conformación de equipos multidisciplinarios, integración y compromiso del personal, y alcanzan un porcentaje significativamente menor en términos de contribución ideal. La menor contribución, ideal o efectiva, de la capacitación sobre estos aspectos puede ponerse en relación con los Objetivos que

alcanzaron un *mediano impacto relativo* y que referían a las dimensiones de *articulación y ambiente internos*.

Esta nueva lectura de los resultados de la tabla que expresa los motivos para incluir al personal en la capacitación en términos de “contribuciones” de la capacitación a la organización, sean estos ideales o concretos, se basa en la experiencia en común de los capacitados a través del PIC y ofrece respuestas congruentes con la tabla que equipara “Objetivos estratégicos” e “Indicadores de Impacto”, dotando al conjunto de respuestas de un mayor nivel de solidez y coherencia interna.

#### 4.B)- Desarrollo Profesional ¿fenómeno colectivo?

Aunque en forma minoritaria y espontánea (no aparece entre los ítem predeterminados en la encuesta), se volvió a registrar expresiones referidas a las contribuciones de la capacitación al “desarrollo profesional y de carrera de los agentes”:

- “Ayudaría al desarrollo de su carrera administrativa. Reforzaría motivaciones”
- “Enriquecimiento de los conocimientos personales”
- “Para aprender cosas nuevas o actualizarse”
- “Posibilita la obtención de mayor puntaje de los concursos internos”
- “Por acrecentar el conocimiento personal y por un mejor posicionamiento en la carrera administrativa”

La reparación del ítem “Desarrollo Profesional”, como beneficio o contribución de la capacitación generó en este estudio la necesidad de profundizar en la cuestión de la profesionalidad, cuál es el carácter de esta dimensión, si es netamente individual y qué relación mantiene con las demás variables organizacionales.

El “Desarrollo profesional” puede expresar un logro colectivo que se plasma en la calidad de los productos o en la efectividad de los procesos. Cuando el aumento de la profesionalidad no se correlaciona positivamente con el aumento de la calidad de los productos, de los procedimientos internos o de la articulación de los equipos, cabe la suposición de que este “Desarrollo Profesional” sigue circunscrito al orden de los individuos.

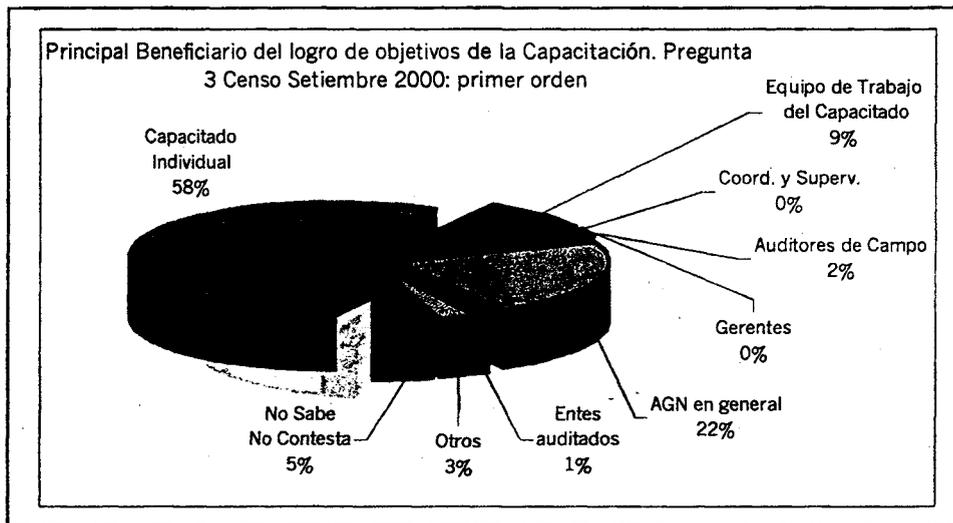
Ante estas interrogantes, se decidió profundizar en las representaciones de los capacitados sobre “quién es el principal beneficiario de los logros de la capacitación”. Los resultados de estos estudios apuntaron a reconstruir el camino que va desde el aprendizaje individual a la capitalización institucional del conocimiento producido en capacitación.

#### 4.C)- Quién es quién en la capacitación. Análisis del recorrido del impacto.

La pregunta del censo “¿quién es el principal beneficiario de la capacitación?”<sup>5</sup> permitió a los encuestados ordenar según su criterio a los principales beneficiarios de

<sup>5</sup> Pregunta 3 del Censo.

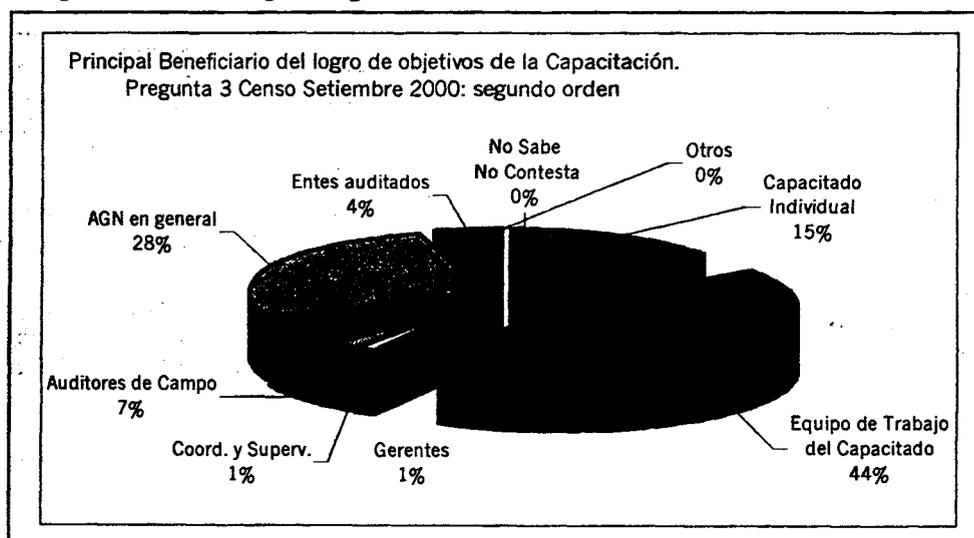
los logros de la capacitación. Tomando la opción mayoritaria en cada uno de los tres primeros órdenes dados en la serie de respuestas, en el primer orden se obtuvo:



Fuente: Elabonación propia con datos de AGN Gerencia de Recursos Humanos, Censo de capacitados del PIC, Setiembre 2000.

Según el gráfico anterior, las respuestas mayoritarias (58%) apuntaron en primer orden al Capacitado Individual como el principal beneficiario de los logros de la capacitación. En un segundo lugar, el 22% de respuestas apuntó a la AGN como la principal beneficiaria.

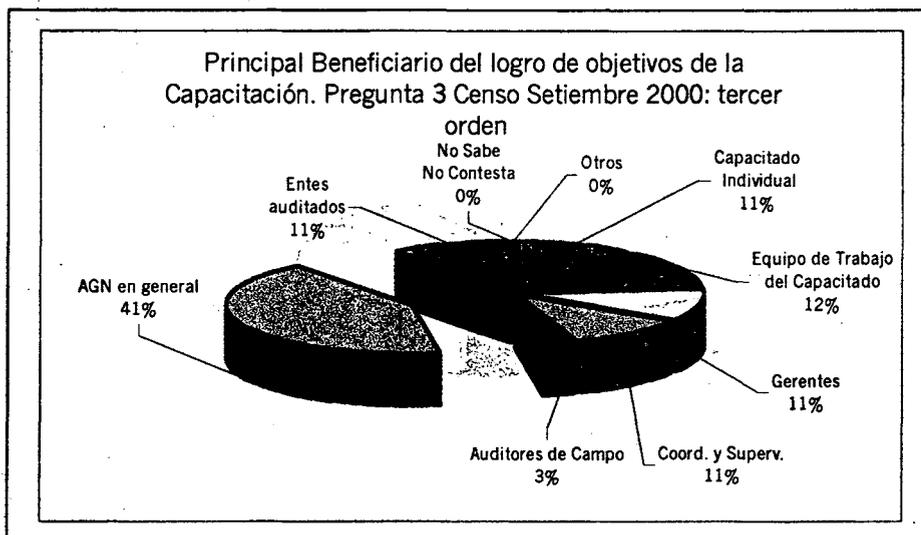
En segundo orden de los beneficiarios de los logros de la capacitación, la mayor concentración de respuestas apuntó al Equipo de trabajo del capacitado (44%), según lo muestra el siguiente gráfico:



Fuente: Elabonación propia con datos de AGN Gerencia de Recursos Humanos, Censo de capacitados del PIC, Setiembre 2000.

En este segundo orden, el segundo lugar vuelve a ocuparlo la AGN con un 28% de las respuestas.

En el tercer orden en esta jerarquía de principales beneficiarios de la capacitación apareció la organización AGN con un 41% de las respuestas, creciendo del 22 al 28% en los gráficos anteriores.



Fuente: Elaboración propia con datos de AGN Gerencia de Recursos Humanos, Censo de capacitados del PIC, Setiembre 2000.

La serie de gráficos anteriores permita observar el orden en que los encuestados visualizan que la capacitación recorre con sus beneficios y logros a la organización: en primera instancia el Capacitado Individual, en segunda, el Equipo de trabajo del Capacitado y en tercera instancia, la AGN.

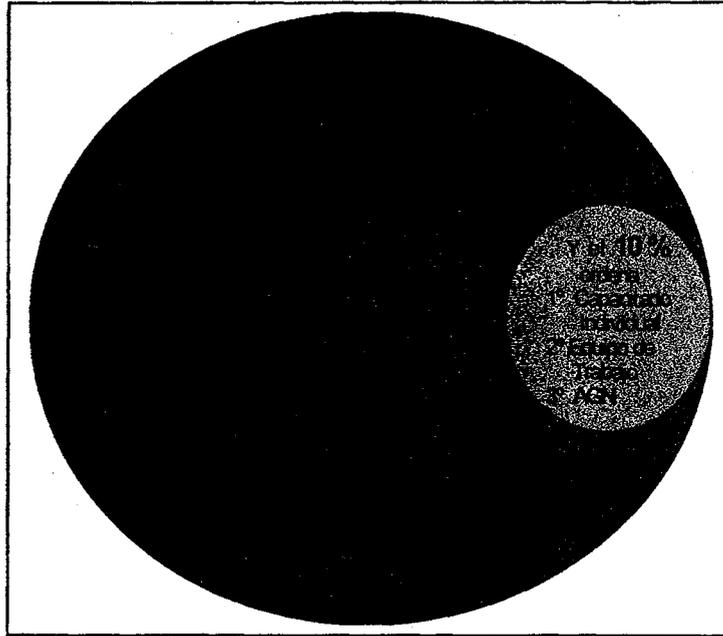
El promedio de puntos individualmente obtenidos por cada beneficiario en las 3 órdenes mencionadas da el siguiente resultado:

Beneficiarios	Total de puntos
Capacitado Individual:	76
AGN	58
Equipo de Trabajo del Capacitado	44

Esta tabla indica que en términos absolutos, el Capacitado individual es preponderantemente percibido como el principal beneficiario, tal como lo registra el primer gráfico de la serie. A diferencia de los gráficos en donde la AGN recién aparece como principal beneficiaria en el 3° orden de jerarquía establecida por la masa de encuestados, la AGN aparece en términos absolutos como el segundo beneficiario principal de la capacitación, sumando más puntaje absoluto que el Equipo de Trabajo del Capacitado.

Algo diferente ocurre cuando desde el estudio se combinaron series de respuestas, es decir cuando se analizaron las combinaciones más frecuentes realizadas por los encuestados.

Una serie de ejercicios combinando las respuestas y las series armadas por los capacitados, permitió encontrar que la combinación que se grafica a continuación representa la secuencia mayoritaria y más frecuentemente elegida por los encuestados que abarca las tres órdenes en simultáneo:



Fuente: Elaboración propia con datos de AGN Gerencia de Recursos Humanos, Censo de capacitados del PIC, Setiembre 2000.

La serie Capacitado – Equipo de Trabajo – AGN graficada releva que, de la misma manera en que un 10% de las respuestas coincidió en considerar la existencia de un efectivo impacto (Impacto Total) de la capacitación sobre la organización, existe un 10% de los encuestados que advierte que se puede alcanzar a la organización con los beneficios de la capacitación desde este recorrido.

Estos ejercicios se realizaron a fin de entender los motivos a que los mejores resultados del impacto se registraran en el mejoramiento y desarrollo profesional, en desmedro de otras variables referidas a procedimientos y productos.

En esa búsqueda, la secuencia Capacitado - Equipo de Trabajo - Organización puede estar apuntando a dos posibles vertientes del análisis del impacto en simultáneo:

1. La vertiente que refiere a un pasaje, camino o cascada que prosigue el conocimiento adquirido en capacitación, con consiguientes “modificaciones” propias de la transferencia: “transferir unos conocimientos adquiridos no supone que el alumno se limite a repetir mecánica e idénticamente lo que ha aprendido durante la formación (...). La competencia supone siempre una reorganización de los conocimientos adquiridos”<sup>6</sup>.

Si se parte de una concepción del conocimiento en la que ninguna aplicación resultante puede ser mecánica y lineal, entonces sus combinaciones y reorganización en el momento de la transferencia tienen una cuota ligada a la “inteligencia” de la que haga uso la persona capacitada poseedora de dicho conocimiento. En otras palabras,

<sup>6</sup> Le Boterf, Op. Cit., página 162.

refiere al tipo de apropiación que la persona capacitada realiza del conocimiento para tenderle puentes hacia la práctica y la aplicación.

Pero las posibilidades para que se generen estos puentes también están en estrecha relación con el contexto. El camino del impacto requiere de lograr múltiples apropiaciones (grupal e institucional) que restringen o potencian la apropiación individual. Se volverá sobre el tema cuando se analicen los factores externos al Plan que se asocian con el impacto de la capacitación.

Por otra parte, el orden Capacitado - Equipo de Trabajo - Organización también indica aspectos inherentes al Plan y sus dispositivos que refieren a:

**2. Una vertiente de análisis respecto de la concepción de la capacitación, de los enfoques adoptados y/o de las metodologías de enseñanza que hayan estado reforzando la idea de que el capacitado en forma individual resulta el principal (si no el único) beneficiario de la capacitación.**

A modo de ejemplo de los análisis posibles desde esta vertiente es la idea definida en la política del Plan de que la inclusión de la planta de contratados resulta una inversión riesgosa porque de no tener continuidad laboral, estas personas "se llevan" lo aprendido. Esta definición supone en forma subyacente que el conocimiento a brindar desde la capacitación es beneficio principal o exclusivo de los individuos que lo adquieren.

La pregunta que sigue al ejemplo es ¿cuánto de esta concepción del conocimiento tiñó los siguientes momentos de la capacitación? ¿qué señales transmitidas en el diseño, en los formatos de las actividades y en las convocatorias realizadas aluden a una concepción de la capacitación como "premio individual"? ¿Qué factores internos al Plan alimentaron y sostienen este recorrido y las brechas entre cada elemento? Sobre estas cuestiones se desarrolla el análisis del siguiente apartado.

#### 4.D) Factores internos y externos del Plan de Capacitación

De acuerdo con nuestra hipótesis inicial referida a las relaciones entre el Plan y la organización así como a las influencias del contexto sobre las condiciones de producción de la capacitación, resulta de gran complejidad señalar que está adentro y que afuera del propio plan de capacitación. Es el dilema de la cinta de Moebius que refiere a las múltiples influencias y perspectivas de acuerdo a las posiciones relativas de los actores intervinientes en una actividad y su gestión. También tienen relación con la posición que adopta el investigador en sus múltiples pertenencias durante el desarrollo del estudio.

El análisis se ha llevado hasta ahora demostrando de qué manera la organización y el plan se retroalimentan y redefinen; del mismo modo que lo hacen la organización y el contexto en el que este plan se inserta. Aunque resulte paradójico, la reflexión teórica sobre la práctica de evaluación conducen ahora a la necesidad de discernir y ponderar de entre las múltiples influencias existentes entre Organización,

**Plan, Productos, Efectos e Impacto, cuáles están más directamente ligadas a momento críticos de la capacitación.**

La posibilidad de separar analíticamente tanto productos como espacios y tiempos, representa a su vez la posibilidad de distribuir en forma más precisa las responsabilidades colectivas sobre el impacto de la capacitación en la organización.

Con esa necesidad de distinguir, la referencia al “adentro” está más precisamente relacionada con las decisiones, responsabilidades y posibilidades que competen a los gestores en el marco de la capacitación. En tanto el “afuera” remite a aquellas circunstancias, situaciones, procesos y objetos de gestión que escapan a las posibilidades de los gestores de la capacitación, trascienden los límites y la capacidad de intervención de la capacitación y refieren a prácticas, tradiciones, cultura y escenarios organizacionales más amplios.

La mirada hacia el “afuera” del Plan significa que la observación de factores asociados a la capacitación que se encuentren fuera de la órbita de poder de decisión y acción, no relevan de responsabilidades al equipo gestor en lo que concierne a sus señalamientos y futuras propuestas.

#### **4.D.1)-Factores internos: el Diseño y la Ejecución**

El siguiente apartado no pretende profundizar en todos los aspectos relacionados con el diseño y la ejecución que hayan influido en las posibilidades de transferencia o aplicación de conocimiento y, por consecuencia, en el impacto.

Si bien se comparte con Gore que un buen diseño no asegura el éxito de la capacitación, resulta legítimo poner de relieve las preguntas y cuestionamientos que surgen del ejercicio simultáneo de pensar en el impacto de la capacitación y de recuperar las observaciones del control de gestión.

Para la realización de este ejercicio la secuencia de análisis toma como patrón de contrastación algunas de las condiciones que según Le Boterf facilitan la transferencia de conocimientos de la capacitación al trabajo. Para este autor, en el momento del diseño y de la ejecución, es preciso:

***“Dar prioridad, cuando sea pertinente, a los equipos antes que a individuos aislados: el efecto de grupo permite constituir una ‘masa crítica’ que facilita la adopción de comportamientos nuevos”***

Según las descripciones realizadas en el Capítulo 1 acerca de la forma y los procedimientos que adoptó la convocatoria a las actividades de capacitación, así como la conformación preponderante de los auditorios, es posible afirmar que la forma prioritaria fue la de los niveles organizacionales (Gerentes, Coordinadores, Supervisores, Auditores de Campo) que recortaron transversal y genéricamente a las Gerencias Generales. Este modo de convocatoria y conformación de grupos atendió principalmente a un criterio de orden jerárquico de la organización.

En las oportunidades en que se ofertó cursos de “desespecialización”<sup>7</sup> se convocó a “no abogados”, a “no contadores”, “no licenciados en economía” de modo de nivelar las bases conceptuales de las diferentes profesiones en pro del trabajo multidisciplinario. Es decir que, aunque en menor escala, se atendió al criterio profesional o de formación disciplinar. Sólo en dos ocasiones, se convocó a personal de una Gerencia General en particular, por la especificidad de la temática a desarrollar<sup>8</sup>.

En ningún caso se convocó a equipos completos de trabajo de modo de incidir en la conformación de “masa crítica” en la resolución de un problema o para la formación de competencia colectiva que pueda llevar adelante un cambio cualitativo y cuantitativo en relación con las formas y la producción del grupo.

Por otra parte, la mediatización de la Gerencia General en la designación del personal asistente a la capacitación también provocó múltiples distorsiones, en tiempos, en perfiles y en criterios de selección, que se manifiestan en las siguientes expresiones de los capacitados:

- “La inscripción que se realiza a través de las gerencias generales resulta o puede ser en algunos casos “criteriosa” o “subjetiva”. Resultaría conveniente invitar a inscribirse al personal o proponer por parte del área de capacitación la nómina tentativa de acuerdo al perfil del curso y los asistentes posibles”.*
- “Sería conveniente que el área de capacitación inscriba de acuerdo al perfil del agente y con autorización del gerente. Se debe tomar alguna medida respecto de aquellas personas que se inscriben y luego no asisten”.*
- “Que las gerencias generales estén obligadas frente a la Gerencia de Recursos Humanos de la comunicación de los cursos a los agentes en forma fehaciente”.*
- “La convocatoria a los cursos, creo, es deficiente, como podrá apreciarse, de 25 cursos sólo participé en 1”.*

No poseer sintonía fina en la convocatoria a los cursos que logre combinar más criterios que el jerárquico en forma casi exclusiva, el no contar con procedimientos que permitieran definir con mayor precisión los perfiles de destinatarios y el haber dejado librado el nombramiento de las personas asistentes a discreción de las áreas, son elementos que se suman como costo a la necesidad de “vinculación entre las tareas realizadas y la capacitación recibida”<sup>9</sup>. A ese costo se asocian restricciones a la aplicación del conocimiento, así como se agrega ambigüedad a la señal emitida respecto de quién es el destinatario principal de los logros de la capacitación.

***“La estructuración de programas pedagógicos sobre una lógica de problemas que se vayan a tratar y de proyectos por realizar, más que sobre una lógica de contenidos y de disciplinas.”***

<sup>7</sup> Cursos de nivelación para “otros profesionales” en una temática específica de una determinada profesión. Los cursos fueron “contrataciones para no abogados” y “economía para no economistas”. También en esa línea se dio un curso de “muestreo estadístico” para principiantes entre los que se convocó a profesionales sin formación de grado en Estadística.

<sup>8</sup> Fueron los casos de Auditoría de Gestión de la Deuda Pública, al que asistió personal de la Gerencia encargada de ese rubro de auditorías, y de Tarifas y Normas de Calidad de Servicios Públicos al que asistió prioritariamente personal de la Gerencia General de Entes Reguladores, Privatizaciones y Transferencias.

<sup>9</sup> Fuente: pregunta 7 inc. 1c) del censo ¿encontró factores externos a la capacitación que impidieron o dificultaron el uso de los conocimientos aprendidos?

Según las descripciones, los docentes a lo largo del PIC fueron convocados de las facultades de la Universidad de Buenos Aires y se convocó a los mejores exponentes de las especialidades y temáticas. Como se describió en el Capítulo 1, la incorporación de docentes externos colaboró con permitir el ingreso de nuevos enfoques y desarrollos en campos que intervienen en la acción de auditoría, evitando una endogamia de pensamiento.

No obstante, este hecho puede haber supuesto también la introducción y jerarquización de una "lógica de contenidos y de disciplinas" antes que de problemas singulares y proyectos específicos de auditoría:

- La pertenencia de estos docentes a programas universitarios de formación de grado y de posgrado, y no específicamente a programas de capacitación laboral ¿puede haber implicado el traslado de la lógica de exposición magistral y de sesgo enciclopédico al aula de capacitación laboral?
- La adaptación de programas y lógicas de corte universitario a cursos de capacitación de corta duración ¿habrá implicado forzar el tratamiento y recorte de conceptos y cuerpos teóricos a los tiempos de la capacitación? ¿habrá significado distorsionar o colar niveles altos de abstracción teórica? ¿se habrá logrado tender un puente desde la capacitación entre la herramienta teórica y la aplicación práctica?

La revisión de las opiniones de los participantes y docentes en las encuestas de fin de curso abonan a algunos de estos supuestos:

#### Capacitados

*"Los cursos deberían completarse con pasantías en el campo de auditorías relacionados con el tema de la capacitación, a fin de que se visualice en los hechos, en la realidad, los conceptos tratados y la aplicación práctica de los mismos".*

*" (...) para que se complete, es necesario obtener un nuevo módulo de ejercicio específico sobre un sistema"*

*"Sería conveniente realizar el curso por gerencia"*

*"(...) sectorizar las necesidades para poder capacitar de forma más específica"*

*"Se necesita desarrollar casos prácticos"*

*"Fue totalmente teórico y de desarrollo de fórmulas. No se llegó a la parte práctica y a la aplicación"*

*"El curso debería haber sido más prolongado para profundizar"*

#### Docentes

*"Sería conveniente reuniones previas con los participantes (...) representantes de cada gerencia deberían dar a conocer problemas puntuales a resolver"*

*"Escasa duración respecto de los temas tratados"*

*“La heterogeneidad del auditorio impone ciertas restricciones al desarrollo del curso, al logro de los objetivos y, por ende, a la satisfacción de la demanda de los participantes”*

En los “Anclajes” se discutió acerca de las diferencias entre el sistema educativo tradicional y la capacitación, que realiza Abraham Paín, mencionando el esfuerzo de construcción, creación y contextualización que representa para los docentes de capacitación el ajuste de sus conocimientos expertos en objetivos, contenidos y tiempos acordes a la demanda solicitada.

La comparación entre la educación en el Sistema Formal y la Capacitación resulta útil para discernir aspectos de la forma y los contenidos con los que se diseñó y ejecutó la capacitación que pueden incluirse dentro de las consideraciones del impacto de la capacitación.

Asimismo, el señalamiento de Gore<sup>10</sup> acerca de la sobrevaloración social que posee el conocimiento “escolarizado”, es decir, aquel que se lleva adelante en las aulas donde se ejerce un máximo control (y no precisamente éxito) de la situación de aprendizaje y que “sistematiza el pensamiento abstracto en ‘paquetes’ fácilmente verificables y comunicables”, alerta sobre los riesgos a los que puede haberse sometido el PIC, en diseño y en acto.

Si bien se registra la existencia de programas “negociados” entre docentes de la UBA y expertos de la organización, así como instancias de práctica y estudio de casos reales que acercaran la teoría a las prácticas concretas, este proceso de negociación no parece haber alcanzado el grado de desarrollo suficiente para vincular los contenidos con las acciones sobre las cuales debía recaer la capacitación.

Aumenta la fuerza de los supuestos cuando se recuerda que en la tabla de “valores o beneficios de la capacitación” de páginas anteriores, obtuvo mediano puntaje el ítem referido a “*Información y categorías para analizar el contexto de emergencia de dificultades específicas de auditoría*” (con un 14% del total de respuestas, comparado con un porcentaje máximo del 59% alcanzado por el ítem “*Visión compartida del Sistema Global de Administración y Control donde se inserta AGN*”).

Estos resultados del censo incorporados a esta altura del análisis, ayudan a evaluar la distancia percibida entre la capacitación brindada y los problemas y proyectos reales y específicos de la organización.

De manera general y esquemática, se puede decir que a mayor distancia entre la práctica concreta y los conocimientos provenientes de la capacitación, mayor complejidad adquiere el necesario proceso de “reorganización de conocimientos adquiridos” para su efectiva aplicación. Por consecuencia, una reelaboración mayor con miras a una aplicación efectiva, influirá también en el tiempo y en la oportunidad de la aparición de evidencias de ese conocimiento sobre la organización, es decir en el recorrido del impacto.

#### **4.D.2)- Factores externos: la Aplicación de conocimientos en el trabajo**

Así como el apartado anterior se abocó a la evaluación de factores intervinientes en el diseño y la ejecución del Plan que se asocian con el impacto de la

<sup>10</sup> Gore, Ernesto. Op. Cit. pp. 209.

capacitación, en este apartado se analizan factores externos a la capacitación presentes en el momento en que sus conocimientos se aplican en el ámbito laboral y en situaciones profesionales. La inclusión en el estudio de los otros componentes con los que se acompaña y combina la capacitación recibida redefinen e interpretan los resultados obtenidos por la evaluación de su impacto.

En ese sentido, las respuestas a la pregunta del Censo por aspectos facilitadores y obstaculizadores a la aplicación de los conocimientos adquiridos en capacitación, señala de qué manera la aplicación de conocimiento no es mecánica, ni tampoco se produce en ámbitos asépticos de laboratorio. Dicho de otra manera, revela los ingredientes organizacionales que se encuentran (si no mediatizan) en el pasaje del aprendizaje individual a la apropiación institucional que pueden jugar a favor o en contra en este recorrido.

En párrafos anteriores, se sugirió la posible correlación a establecer entre los distintos impactos encontrados en el orden de las personas, los productos y la organización. En este apartado, se trata de confirmar la existencia o no de ingredientes organizacionales y calificar su actuación en el Impacto de la capacitación. A tal efecto el estudio adopta dos dispositivos<sup>11</sup> que permiten analizar si los capacitados encontraron en sus lugares de trabajo garantías a la aplicación de la capacitación recibida.

El primer dispositivo remite a la existencia de:

*“Facilitadores’ (jerarquías directas, tutores) que ayuden a que los alumnos inscriban en unos contextos específicos lo que han aprendido (...)”*

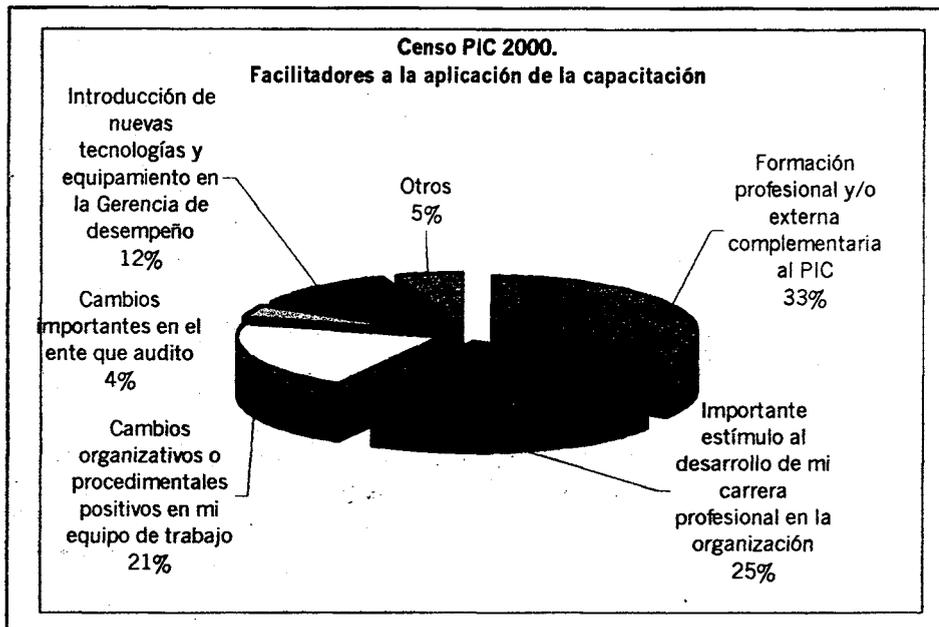
Los capacitados fueron interrogados en la instancia del censo por la existencia de “facilitadores” a la aplicación del conocimiento proveniente de la capacitación. Del total de respuestas se obtuvo que un 50% consideró no haber encontrado “facilitadores” a la aplicación de lo aprendido.

El 50% restante contestó que efectivamente constataba la presencia de factores concurrentes en el ámbito laboral que se constituían en facilitadores a la aplicación de lo aprendido en capacitación.

Esas respuestas se distribuyeron de acuerdo al gráfico siguiente:

---

<sup>11</sup> Le Botecf (1993) Op. Cit.



Fuente: Elaboración propia con datos de AGN Gerencia de Recursos Humanos, Censo de capacitados del PIC, Setiembre 2000.

Del gráfico representativo de los facilitadores a la Aplicación de la capacitación, se destaca la recurrencia y preponderancia del factor "profesionalidad" en todos los ítem analizados hasta el presente, adopte este la forma de valor, beneficio o principal orden de impacto de la capacitación.

En este caso en particular, se apunta a que una fuerte fuente de incentivo a la aplicación de conocimientos proviene justamente por el lado del estímulo y desarrollo profesional (33% y 25%), y de modo más moderado, del lado del desarrollo organizacional en cuanto a procedimientos y tecnologías (21% y 12%).

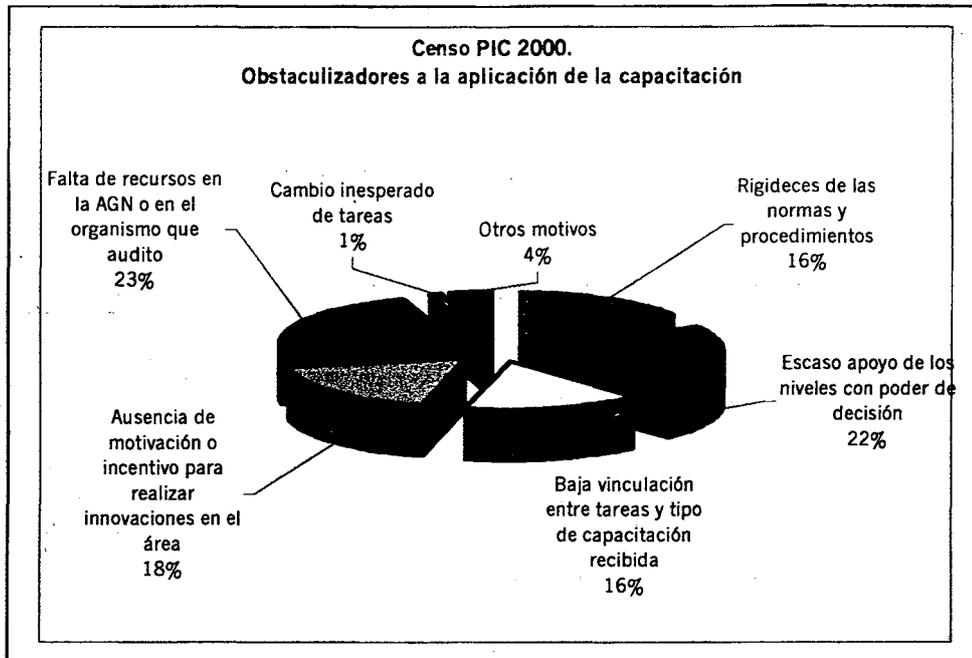
Resulta interesante señalar que este facilitador hegemónico que ha sido constatado por los encuestados posee un carácter esencialmente individual en contraposición con otros factores (como los cambios organizativos, procedimentales, normativos o la introducción de tecnología y equipamiento) que operan y repercuten en forma colectiva en grupos, equipos y áreas.

Resulta tentador llevar este hallazgo al análisis de las formas que adoptan los estímulos preponderantes en la organización, pero este tema no pertenece al terreno de análisis circunscrito para este estudio. No obstante, su sola mención se realiza a los efectos de recordar las relaciones planteadas en la hipótesis de partida acerca de las estrechas relaciones a comprobar entre Organización y Plan de Capacitación. En otras palabras, si entendemos que las formas organizacionales también "forman" o moldean las percepciones y representaciones de sus miembros, las señales emitidas y aprendidas en la organización podrían estar ejerciendo influencias en la percepción sobre quién es, por ejemplo, el principal beneficiario de un servicio interno como la capacitación.

Volviendo al análisis de factores organizacionales intervinientes en el momento de la aplicación de la capacitación, el análisis pasa de observar los factores

5. facilitadores a los que, por el contrario, se constituyen en obstáculos concretos a la transferencia y aplicación de nuevos conocimientos provenientes de la capacitación.

La pregunta por la existencia de factores obstaculizadores fue contestada positivamente por el 67% de los encuestados. Estos aludieron a los siguientes factores ponderados:



Fuente: Elaboración propia con datos de AGN Gerencia de Recursos Humanos, Censo de capacitados del PIC, Setiembre 2000.

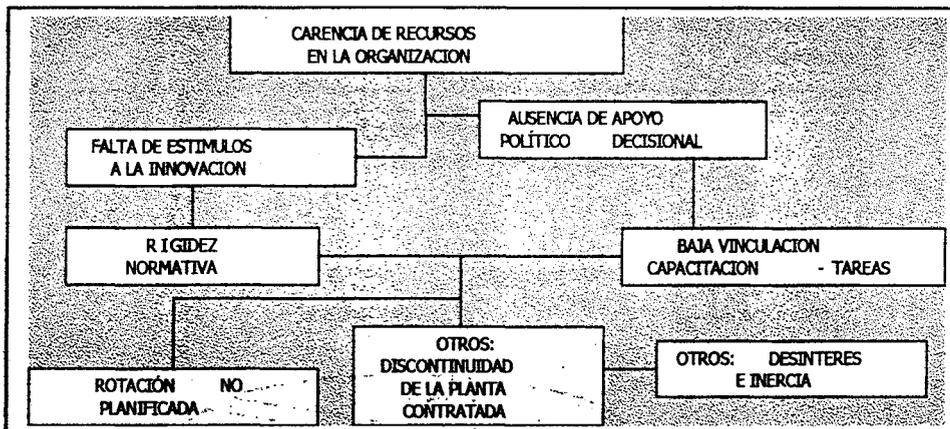
La lectura del cuadro referido a los “obstaculizadores” revela los aspectos que, al entender de los encuestados, dificulta las posibilidades de aplicación, entre los que se destaca la “Falta de recursos” (23%)<sup>12</sup> y el “Escaso apoyo del nivel de decisión” (22%). A diferencia de los “facilitadores” a la aplicación, estos ítem apuntan a cuestiones de orden diferente de las analizadas hasta el momento: no se trata de incentivos o estímulos (que aparece en segundo orden) individuales o colectivos, no aborda problemas técnicos o de relaciones organizacionales, sino que apelan a que el nivel decisonal de la organización apoye simbólicamente y materialmente la aplicación de la capacitación.

En un segundo lugar, se encuentra la ausencia de condiciones motivacionales (18%) y tecnológicas (16%) que acompañen la “realización de innovaciones”. Estos factores junto con otros aspectos analizados en el apartado sobre el Impacto del Diseño y la Ejecución alimentan la percepción de una brecha entre la capacitación y las exigencias laborales (16%).

El cuadro de los obstaculizadores sintetiza gráficamente una suerte de diagnóstico que identifica, ubica y jerarquiza problemas de orden más estructural hacia problemas de orden más coyuntural y técnico, en donde también aparece la capacitación. Al modo de un árbol de problemas, se construye una primera hipótesis

<sup>12</sup> Se detecta un error metodológico en el instrumento de encuesta que en este ítem en particular combinó la opción referida a los recursos tanto de la organización AGN, como de los entes auditados, lo cual impide distinguir y atribuir qué le corresponde a cada uno de estas instituciones el porcentaje de respuestas adjudicadas.

respecto de las situaciones que enfrenta la capacitación cuando llega al lugar de trabajo, así como su ubicación o peso relativo dentro de los problemas identificados.



Fuente: Elaboración propia con datos de AGN Gerencia de Recursos Humanos, Censo de capacitados del PIC, Setiembre 2000.

Estas situaciones graficadas en el árbol se encuentran ponderadas, lo que otorga un peso específico y una responsabilidad diferenciada a cada factor en lo que concierne la aplicación e impacto de la capacitación. Al mismo tiempo, la identificación de los obstáculos abona a la hipótesis central referida a los límites y restricciones que la configuración organizacional ejerce sobre las posibilidades que genera la capacitación.

A modo de cierre del análisis, este estudio no quiere dejar pasar otro dispositivo que garantiza la aplicación de conocimientos en el ámbito laboral y que apunta a la necesidad de establecer:

#### *“procedimientos para reconocer los conocimientos adquiridos”*

Si el reconocimiento puede entenderse como una de las formas en que se evidencia la “apropiación” de los conocimientos adquiridos, dicho reconocimiento puede tener distintas formas y procedimientos:

- Reconocer los conocimientos adquiridos por los participantes desde el punto de vista pedagógico: reconocimiento de los aprendizajes a través de pruebas, ejercicios, resolución de casos prácticos que se efectúa en general al finalizar la capacitación, pero dentro de ese marco y que a través de la simulación y el ejercicio práctico apuntan a preparar para la resolución de casos similares en el campo laboral.
- Reconocer los conocimientos puestos en acto por los participantes: reconocimiento de las competencias, a través del monitoreo de competencias con los participantes y en el lugar de trabajo, encuestas con los superiores de los capacitados, evaluaciones de desempeño, etc. En el caso del PIC que se desarrolla en este estudio, sólo se arribó a la consulta a los

participantes, a un determinado tiempo de finalizada la mayoría de las actividades de capacitación.

- Reconocer los conocimientos adquiridos en la contribución que realizan al mejoramiento de aspectos organizacionales: reconocimiento del impacto organizacional, a través de la fijación de parámetros organizacionales, criterios e indicadores del movimiento de estos parámetros a partir de la capacitación, ni estipulación de estándares o metas a alcanzar en los productos de modo de realizar una comparación ex ante-ex post. Sin embargo y pese a esas restricciones, se logró fijar procedimientos alternativos que permitieran aproximarse al impacto de la capacitación sobre algunas dimensiones organizacionales que fueron señaladas por los propios participantes.

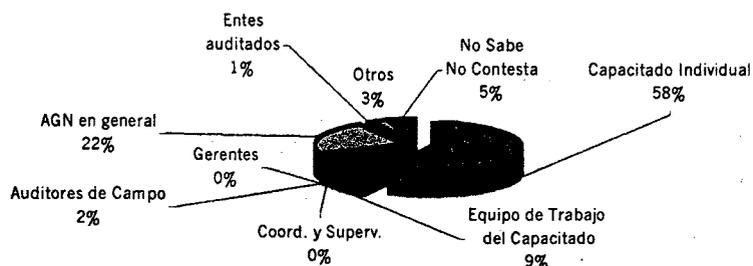
Con miras a abrir una puerta a futuras investigaciones, interesa en este análisis observar que, además de los procedimientos enumerados para el reconocimiento de los conocimientos adquiridos, existen otros campos que trascienden los aspectos organizacionales en sentido estricto en donde podría extenderse dicho reconocimiento: un impacto de la capacitación a través de la acción en los entes auditados.

La organización AGN tiene como producto concreto el INFORME de AUDITORIA, cuyo principal receptor es el Congreso Nacional, pero del cual también son destinatarios los Entes que son objeto de auditoría. Sin embargo, no solo a través del producto final, sino principalmente a partir del trabajo de campo en donde se relaciona el equipo de auditoría y los equipos de trabajo de los entes, no sólo existe fiscalización o entrega de información en plazos estipulados, sino que también hay instancias de intercambio, generación de recomendaciones y formulación de propuestas a la gestión a un nivel más operacional que de las que guarda registro el INFORME final.

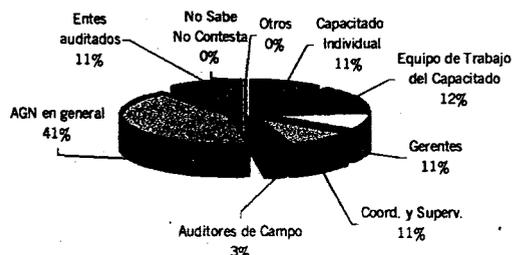
Dicho de otro modo, que no se hayan desarrollado los procedimientos y registros que permitan capturar las circunstancias en las que el conocimiento de la capacitación se despliega a través de recomendaciones, seguimiento y transmisión de nuevas formas de gestión en la administración pública, no impiden imaginar que una parte de este impacto que intenta evaluar el estudio este corrido de escenario hacia los entes auditados.

Las preguntas ¿dónde va lo aprendido? ¿en donde se ciernen los conocimientos y las posteriores aplicaciones? ¿cuáles son sus consecuencias? encuentran otra vertiente de análisis cuando se señala que entre los beneficiarios de los logros de la capacitación, la serie de gráficos presenta a los "entes auditados" decuplicando su protagonismo (del 1% al 11%) del primer al tercer orden de la serie.

Principal Beneficiario del logro de objetivos de la Capacitación.  
Pregunta 3 Censo Setiembre 2000: primer orden



Principal Beneficiario del logro de objetivos de la Capacitación. Pregunta 3 Censo Setiembre 2000: tercer orden



Fuente: Elaboración propia con datos de AGN Gerencia de Recursos Humanos, Censo de capacitados del PIC, Setiembre 2000.

Si bien resulta todavía secundaria en lo que refiere al análisis del impacto de la capacitación y prioritaria la generación de procedimientos internos que reconozcan a todo nivel los conocimientos adquiridos (aprendizajes, competencias, variables organizacionales y productos), los desarrollos posteriores a este estudio podrán incluir dentro de las variables y dimensiones a analizar un registro acerca de la capitalización institucional del impacto de la capacitación sobre los organismos auditados.

### Resumen del capítulo

Una síntesis del camino realizado en este capítulo da cuenta de las preguntas disparadas por los resultados del Impacto que apuntaron tanto a la relación que mantienen esos resultados con la política que los concibió como a las condiciones (antecedentes, concurrentes y posteriores a la capacitación) en que se produjo ese impacto. Estas preguntas pueden ser retrospectivamente ordenadas como sigue:

### Resultados organizacionales y contribuciones específicas de la capacitación

**¿Qué consiguió la capacitación desde el punto de vista organizacional? ¿Qué factores de las distintas dimensiones organizacionales logró conmovir y en qué medida?**

Tomando los resultados obtenidos como el efectivo impacto alcanzado por la capacitación en la organización, se consideró que la capacitación actuó en distinto grado sobre el mejoramiento de 16 indicadores seleccionados, analizando cada uno de estos en forma aislada en función de la calificación obtenida en la encuesta. Se obtuvo que el indicador "aumento de la calidad y profundidad profesional" resultó ser el más fuertemente impactado con la capacitación.

**¿Cuánto de lo que se obtuvo estaba previsto con anticipación (en los objetivos estratégicos del Plan) como resultado pretendido? ¿Con qué nivel de detalle de los resultados esperados con la consecución de los objetivos estratégicos se contó desde el principio del Plan?**

Puesto que el Plan no contó con un nivel de detalle o desagregación que permitiera dar cuenta de los objetivos cumplidos (en términos de parámetros, tasas, índices, plazos), se realizó una mediación entre Objetivos e Indicadores de impacto expresados por los capacitados a lo largo del Plan.

Para conocer qué representaban los resultados aislados de la calificación sobre los indicadores en relación con las previsiones del Plan se agruparon los 16 indicadores en 6 dimensiones organizacionales, posibilitando con esa clasificación una equiparación entre objetivos estratégicos e indicadores del Impacto.

Esta equiparación no resultó exhaustiva ni absolutamente representativa de Objetivos a través de indicadores, pero posibilitó un nivel de comparación entre lo esperado y lo alcanzado por la capacitación.

**¿Qué puede ser considerado contribución específica de la capacitación?**

La apreciación de los motivos esgrimidos en la encuesta para que todo el personal se capacite, junto con la frecuencia y calificación diferenciales a los Indicadores de Impacto operaron en el análisis como fuentes para conocer una mayor o menor contribución de la capacitación del PIC sobre las distintas dimensiones organizacionales propuestas.

La duda que queda abierta es si la capacitación tiene el poder para impactar por igual sobre todas las dimensiones organizacionales o si hay dimensiones sobre las cuales tiene, per se, una influencia restringida ya que su modificación depende en gran medida de otras cuestiones (modalidades de intervención, políticas, instrumentos) diferentes de la capacitación. Por otra parte, queda por conocer si las dimensiones organizacionales analizadas en el estudio, en un momento dado, se modifican todas en simultáneo o si las diferencias registradas entre ellas se corresponden a que entre las personas capacitadas y la organización median diferentes tiempos y ritmos de "apropiación" y, de ser así, si estos tiempos son mejorables.

**¿A qué se debe el resultado obtenido?**

Indicadores aislados, Indicadores y Objetivos comparados, contribuciones potenciales o efectivas de la capacitación encuentran un común denominador reiterado: la consolidación de la profesionalidad de los capacitados.

El "Desarrollo profesional" puede expresar un logro colectivo que se plasma en la calidad de los productos o en la efectividad de los procesos. Cuando el aumento de la profesionalidad no se correlaciona positivamente con el aumento de la calidad de los productos, de los procedimientos internos o de la articulación de los equipos, cabe la suposición de que este "Desarrollo Profesional" sigue circunscrito al orden de los individuos.

Para verificar este supuesto, se profundizó en el análisis sobre las representaciones acerca de quién es el Beneficiario Principal de la Capacitación. La respuesta mayoritaria por el "Capacitado individual" (58%) como principal beneficiario de la capacitación permitió un mejor entendimiento del resultado obtenido por el impacto de la capacitación y abrió la puerta para desandar el camino de la constitución de ese impacto.

### Desandando el impacto

#### ¿Qué camino realiza la capacitación en su producción de impactos?

El esclarecimiento sobre las más frecuentes representaciones de los capacitados acerca de los principales beneficiarios de la capacitación permitió establecer un posible recorrido del conocimiento desde que sale del aula de capacitación hasta que alcanza los lugares de trabajo y produce consecuencias en la organización: la serie ordenada que va del Capacitado Individual, pasando por el Equipo de Trabajo del Capacitado y llega a la Organización.

En ese camino hipotético del impacto se observó una serie de "pérdidas" escalonadas (58% al 10% de respuestas) que se asimilan a la "ganancia" de la organización por el efectivo Impacto de la capacitación (10%) sobre la organización. La pregunta que abrió esta conjetura sobre el recorrido del Impacto es si el "spread" entre el Capacitado y la Organización es reducible o si el orden de la serie es alterable a efectos de arribar a mejores resultados de impacto.

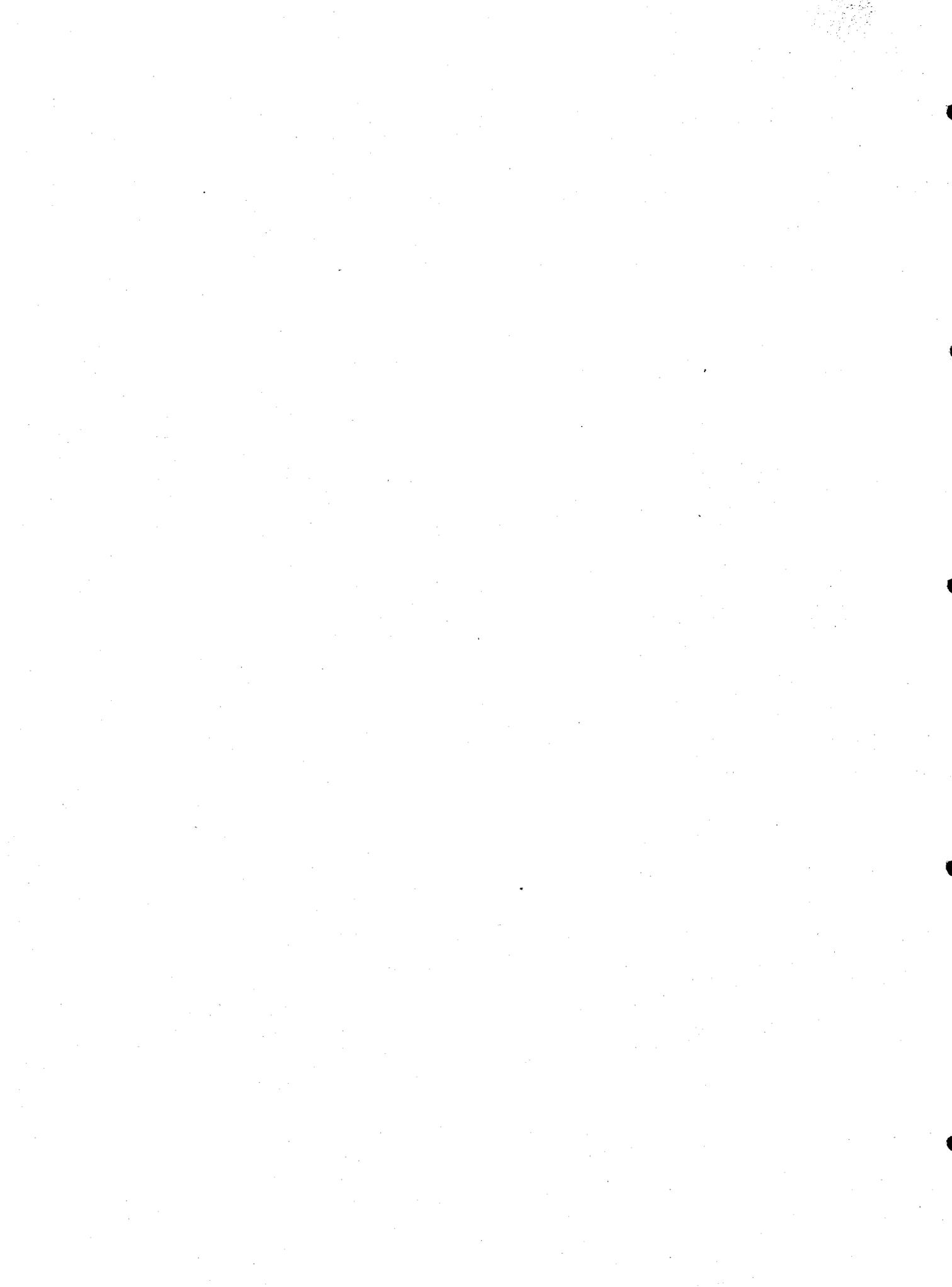
**¿Qué factores median la pérdida y la ganancia en cuestión del impacto de la capacitación? ¿Cuántos de los antecedentes de la producción del impacto son intrínsecos a la capacitación y cuántos le son extrínsecos? ¿Qué condiciones previas, concurrentes y posteriores a la capacitación (según los momentos de política, diseño, ejecución y aplicación) determinan su impacto?**

Ante estas interrogantes el capítulo abrió dos vertientes de análisis: una interna que refirió a las concepciones, metodologías y enfoques propios del Plan y de la capacitación brindada, plasmada en la forma y contenidos de su Diseño y Ejecución. La otra referida a los diferentes niveles de apropiación (o de reconocimiento) de la capacitación partiendo desde el orden individual hacia el institucional e identificando "facilitadores" y "obstaculizadores" externos al plan sobre la posibilidad de apropiación, es decir, de aprendizaje organizacional.

Pese a las restricciones ya marcadas precedentemente, ambas vertientes de análisis permitieron una reconstrucción hipotética del recorrido del impacto que permita provisoriamente fundamentar y entender los resultados obtenidos. Se ha intentado mostrar a lo largo del capítulo la relevancia de revisar las condiciones de producción de la capacitación para lo cual se hace necesario conocer los productos del Plan y su calidad, las competencias generadas en los capacitados y basarse en ellos, de modo de abordar el impacto de la capacitación en el lugar en el que cobra sentido: en el cruce de variables del contexto en el que aparece y del Plan del que proviene.

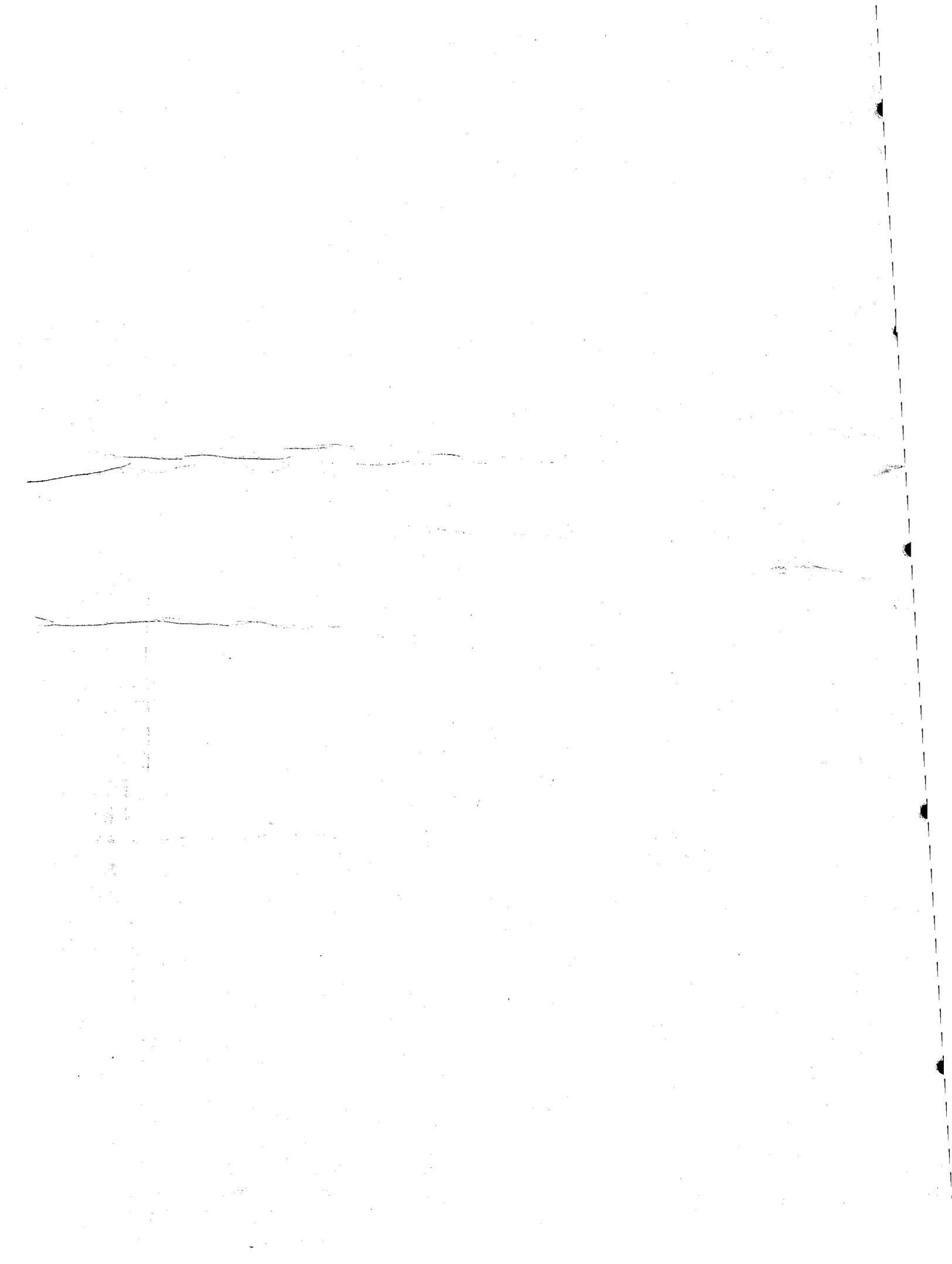
# Tercera Parte



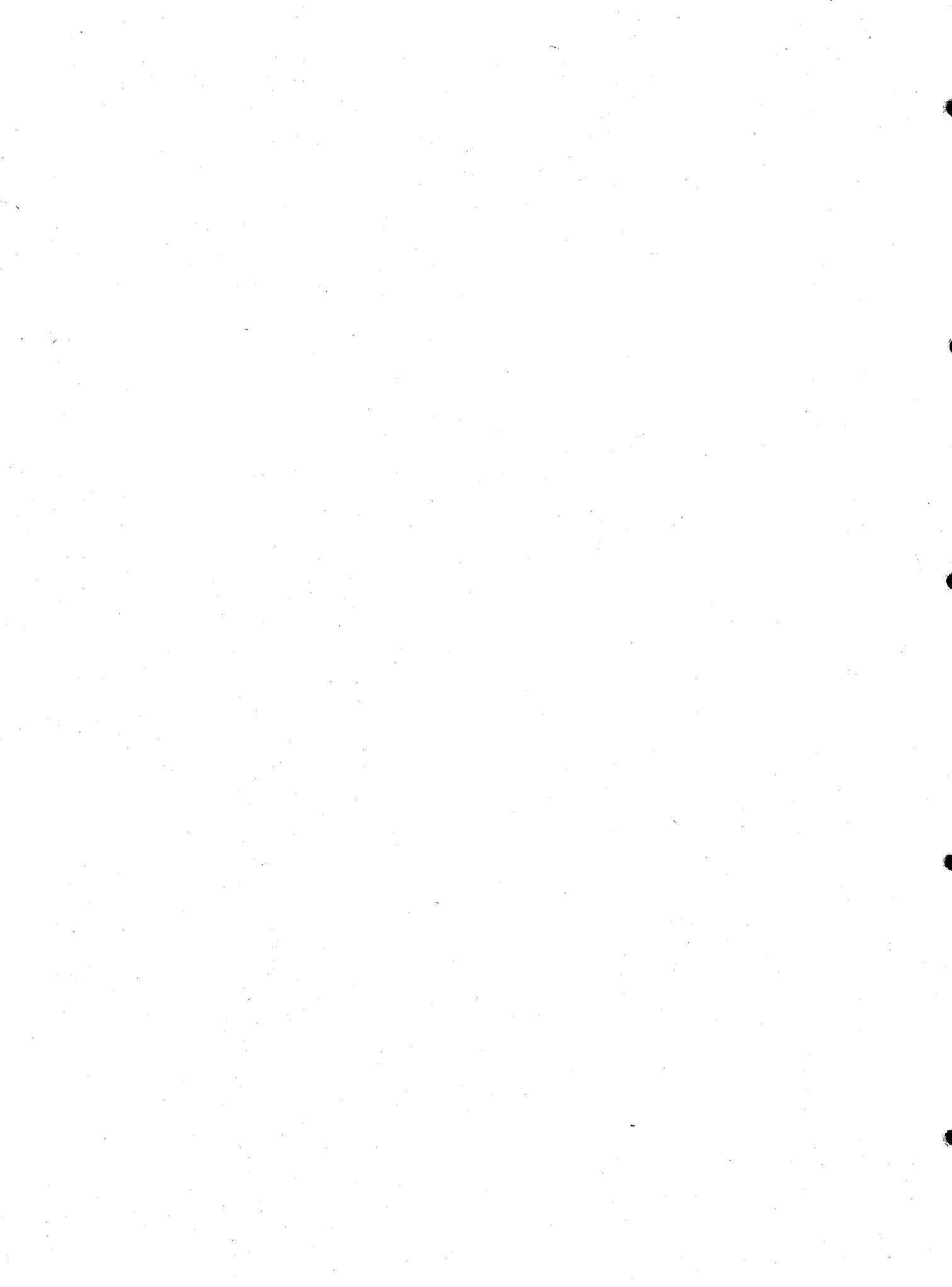


---

## Conclusión



# Primera Parte



## D) CONCLUSIONES

---

El escenario en el que se sitúa este estudio es, volviendo a ampliar el lente del análisis, la encrucijada en la que se encuentra y en la que no se ha cerrado el debate sobre los objetivos y las acciones del Estado y la Administración Pública "necesarios".

Tal como se desarrolló en la introducción, el estudio considera que la Administración Pública ofrece gran variedad de puertas de acceso a su conocimiento, que representan oportunidades para entender en forma dinámica algo más acerca del entramado que se teje en su interior y explicar parcial o globalmente sus fenómenos y configuraciones. También son oportunidades para tratar de articular lo deseable con lo posible organizaciones singulares y al mismo tiempo con denominadores comunes con el conjunto de las organizaciones públicas.

Desde esta concepción, el ejercicio de buscar puentes de reflexión entre los anclajes teóricos y la práctica representan un desafío para todos los que piensan la Administración Pública y para todos los que la hacen cotidianamente.

Las sucesivas reformas del Estado desde principios de los años noventa en nuestro país configuraron una "arena de conflictos" en donde los políticos al frente de las distintas gestiones gubernamentales prometieron un Estado chico y eficiente que, liberado de obligaciones de múltiples prestaciones concentradas a lo largo de la historia, provocaría una disminución del déficit fiscal y se traduciría en mejor y mayor atención de la necesidad social (Salud, Educación, Seguridad) del conjunto de la población.

Una arena en donde la sociedad ve con más frecuencia y menos distancia la línea que separa el ser ciudadano y el caer afuera de las márgenes de esa categoría, y reclama al gobierno, cuando administra lo público por el cumplimiento de las promesas electorales, exigiendo creciente transparencia y mayor control de su accionar.

Se opera en una Administración Pública que se debate entre el discurso de la eficiencia de los políticos, la traducción de las exigencias de los acreedores internacionales, las recetas tecnocráticas, la carencia de diagnósticos y de evaluaciones, la ausencia de estrategias, la permanente escasez de recursos y la realidad de dotaciones precarizadas, diezmadas y cada vez más resistentes a los "spreads" entre el discurso y la acción de reforma.

En esta encrucijada es donde se ubican las preguntas acerca del lugar que se le ha otorgado y que le corresponde a la capacitación de los funcionarios públicos. Cuáles han sido sus objetivos y cuáles sus efectivos resultados, qué ha hecho en ese marco, como parte de lo planificado y qué ha tenido como efectos no buscados, cuál ha sido su impacto.

La pregunta que se plantea gira en torno a reflexionar si con su concepción y su diseño, sus procedimientos y acciones, sus productos y efectos, la capacitación ha podido suplir la estrategia global ausente, sentar las bases para el trabajo cooperativo, formar o reconvertir al empleado público para las transformaciones necesitadas, generar mejor clima laboral, vencer las resistencias al cambio, lograr más y mejor producto o servicio público. Y si estas y más funciones que se extienden en un continuo que va desde la promoción de la creatividad hasta el disciplinamiento,

pasando por la "terapia grupal", competen a la capacitación en tanto instrumento organizacional.

Desde la singularidad del análisis, la capacitación ha dado una respuesta a estas exigencias y expectativas. En distintas direcciones y con logros desiguales, la capacitación estableció nuevos pisos a la discusión en cada una de las articulaciones entre la organización, sus miembros y el desarrollo de ambos.

La evaluación del impacto de la capacitación, o al menos el primer movimiento alrededor de ella, han llevado a pensar en la organización: la pregunta por el **impacto de la capacitación impulsa preguntas por la Organización** en la que se desarrolla: por sus objetivos, política, estrategia, diagnóstico de partida, lugar en la Sociedad, acciones, circuitos de control, distribución de recursos, por la composición y la calidad de sus recursos humanos.

Una evaluación integral de los resultados de la capacitación permite decir que la capacitación logró un **producto** básico, las actividades, que mediante las personas que asistieron diseminaron conocimiento e información actualizada en la organización.

La capacitación logró un conjunto de **efectos** sobre todos los miembros de la organización, sin excepción, hayan o no participado de ésta. Algunos son efectos buscados aunque no necesariamente previstos, planificados y mucho menos detallados, mientras que otros no son los deseados.

La capacitación alcanzó una medida de **impacto** aún de corta magnitud (10% según los instrumentos utilizados en el presente estudio) sobre variables de la organización en la que sus miembros, capacitados y no capacitados, se desempeñan.

### I.1) Los productos

En el corto plazo, que es el plazo en que se ubica la realización de esta primera evaluación, la capacitación impactó sobre la organización con productos que alcanzaron en una gran medida (85% promedio de cumplimiento contra un estándar fijado en el 70%) las metas establecidas en su planificación. Pese a que existen aspectos no resueltos como la asistencia a capacitación, ni calculados como la frecuencia y tipo de capacitación ponderada, el resto de los indicadores de desempeño señalaron un plan gestionado y un producto logrado según lo esperado.

Los productos cuentan con un **más incierto alcance** cuando su cobertura se evalúa en el marco de la organización completa en donde se encuentra que sólo el 33% de la población total del organismo, capacitada en una frecuencia baja, queda al frente de la consecución de los grandes objetivos estratégicos planteados por el PIC. Esta constatación apunta al valor que los productos de la capacitación adquieren en una organización que los libra a las preferencias y oportunidades individuales antes que a las necesidades y exigencias organizacionales. Asimismo, interroga sobre si la definición de la población objeto proviene de una concepción restringida de la responsabilidad del ejercicio de auditoría.

La **incertidumbre** sobre el valor relativo del producto no proviene tanto de la calidad de la capacitación en sí misma, ya que fue calificada como altamente satisfactoria y aplicable por los participantes. Proviene más bien de la inexistencia de un patrón o estándar estratégico de la organización. El plan mayor es el que permite

juzgar que, a nivel institucional, el número de capacitados fue el adecuado, los temas abordados fueron los correctos, el grado y tipo de asistencia a la capacitación (frecuencia) fue el necesario para la generación de masa crítica en pos de alcanzar determinados objetivos.

## I.2) Los efectos

En el corto plazo, la capacitación **efecto directo** con la generación de **competencias profesionales**, de diferente complejidad. Estos efectos residen en primera instancia en los capacitados en forma individual y se evidencian en las **aplicaciones** realizadas por los capacitados que se adecuan a las funciones y situaciones profesionales encaradas en simultáneo o con posterioridad a la capacitación recibida.

Estos efectos empiezan a irradiarse en los núcleos más próximos de trabajo, a través de la transmisión de conocimientos, enfoques, herramientas aprendidas en capacitación. Esta transmisión o este pasaje del conocimiento del orden de lo individual a lo grupal refiere a una **acción cooperativa, de equipo**, disparada o reforzada a partir de los conocimientos adquiridos en capacitación. No obstante, la docencia ejercida en la formación de equipos aún permanece en un campo informal, no reconocido institucionalmente, y por ende, asistemático, librado a la buena voluntad, empujado por la urgencia más que por una convicción.

La enseñanza y el aprendizaje en servicio al interior de los equipos, no parecen producirse sin pérdidas en la riqueza de los enfoques. No estarían exentos de complicar el rendimiento grupal; no se realizarían sin obstáculos a las demás tareas de supervisión y coordinación; no se producirían sin restarle tiempo a la tarea sustantiva de auditoría.

Asimismo, las aplicaciones de conocimiento que se llevan adelante no dicen encontrar en terreno disposición, aceptación y condiciones que las promuevan, faciliten y reconozcan, sino que por el contrario aparecen como carentes de apoyo político y de mecanismos de motivación adecuados.

Si consideramos que la gestión de la capacitación llega hasta el momento en que los capacitados vuelven a sus lugares de trabajo, las pérdidas, complicaciones, obstáculos, restas de tiempo, ausencia de apoyo y recepción señalados por los capacitados, representan los **efectos no buscados** de la capacitación (o los obstáculos organizacionales que están al margen de la gestión de la capacitación). Efectos que provienen en parte de la **acción original del Plan** (en la Política) que definió la población a capacitarse y la **omisión** (en la Aplicación) de las condiciones facilitadoras a la aplicación. Es decir, refieren a las responsabilidades exclusivas y a las compartidas que sobre la capacitación y sus efectos mantienen los gestores y el resto de los miembros de la organización.

Las debilidades presentes en la organización que no contó con diagnósticos que facilitarían la elaboración de un Plan de Capacitación, se continuaron como movimiento lógico en el hecho de que la alta dirección del organismo no adoptara a la capacitación como un instrumento crucial en la política organizacional. De otro modo resulta inexplicable la falta de obligatoriedad en la participación que de hecho dejó en manos del deseo de los empleados el capacitarse o no. Cuando la capacitación es un instrumento fundamental de una política institucional, la formación de masa crítica es

un requisito sine qua non, que no puede dejar enteramente librada la participación a la buena voluntad del empleado.

Por otro lado la exclusión de la masa de contratados del "target" del plan, parece impregnarse de una concepción que está presente también en los capacitados: el principal beneficiario de la capacitación es el capacitado individual, y ese beneficio es exportable, se lo puede "llevar puesto", con lo cual resulta una inversión riesgosa capacitar personal con una relación contractual con el organismo de tal fragilidad.

### I.3) El impacto

En el corto plazo, la capacitación está impactando en una **medida aún corta (10% en promedio) en una forma diferenciada e imprecisa sobre aspectos o dimensiones** de la organización, en el nivel de profesionalidad de sus miembros, de optimización de procesos, de calidad de los productos, de mejoramiento del clima organizacional.

El **Desarrollo Profesional** es la dimensión con mayor impacto de la capacitación registrado y se constituye en una **dimensión bisagra** de lo que la capacitación produce, real y potencialmente, entre las personas y la organización. Su despliegue y monitoreo desde el terreno individual hacia el organizacional están en estrecha relación tanto con las condiciones originales al Plan (internos). Y sobre todo, con las condiciones que encuentren en términos de oportunidades en el contexto para articular los efectos individuales directos e integrarlos en un **impacto organizacional**: generación de competencias, medición de indicadores de impacto, facilitadores de aplicación, ámbitos y mecanismos de reconocimiento de lo aprendido.

En el corto plazo, la capacitación impacta sobre la organización, **no necesariamente mejorando el clima y el ambiente laborales**, sino por el contrario, sacudiéndolos al distinguirse un **conflicto cognitivo y social**, un antes y un después que marca una diferencia entre ser portador de unos conocimientos nuevos, de no serlo. Esta diferencia se marca cuando las personas capacitadas se comparan con las que no fueron capacitadas a nivel de los efectos, produciendo una brecha (imaginaria, ideal o efectiva) en la labor diaria.

Pero también se visualiza en la identificación de zonas de riesgo que atraviesa la capacitación transformada en propuesta de acción, que refieren a un choque entre la práctica tradicional y la que resulta socialmente innovadora. Se registran **intenciones de cambio y también resistencias**. Allí se distingue un **impacto potencial** de la capacitación que no necesariamente registra consecuencias concretas e inmediatas sobre los resultados organizacionales.

Estas primeras medidas de **impacto**, al tiempo y en la forma en que se registran, presentan desde la interpretación realizada **distinta ponderación, pesos desiguales**, quedando a la espera de una segunda vuelta de evaluación en el mediano plazo para conocer:

- La influencia efectiva de otros factores distintos de la capacitación, internos y externos a la organización, que estén confluendo -positiva o negativamente- con ese impacto, por ejemplo: recortes salariales o

su amenaza, introducción de nuevas tecnologías y equipamiento, cambios en las relaciones laborales con la planta de contratados, variación de procedimientos internos, retiros voluntarios, cambios en la legislación que afectan el control público, rotaciones internas de personal, cambios de autoridades, cambios de gestión gubernamental, entre otros.

- El poder real de la capacitación como instrumento organizacional (y ponderado con los otros factores mencionados arriba) para impactar sobre todas las dimensiones e indicadores enumerados por los participantes a través del producto generado, en la intensidad y en el grupo específico en que ha operado.
- El tiempo en que estas dimensiones, se modifican positivamente. Si todas lo hacen en simultáneo o si las diferencias registradas entre ellas se corresponden a que cada una cuenta con diferente registro de transformación, a que encuentran mayores obstáculos a enfrentar y/o que median ritmos singulares de "apropiación" institucional para cada una de estas.
- El impacto fino y en pequeña escala, a través del seguimiento de indicadores sobre unas pocas actividades y productos parciales relacionados con una temática o una problemática abordada en la capacitación del Plan. Por ejemplo, en la instalación efectiva de auditorías informáticas o el mejoramiento de resultados de la entrevista de auditoría con la introducción de herramientas de negociación.

#### I.4) La evaluación integral de resultados de la capacitación

La implementación de técnicas de evaluación de la capacitación, dentro de las cuales se incluye la evaluación del impacto, obliga a la organización a reflexionar, a realizar un repliegue sobre sí misma, poniendo en cuestión el conjunto del funcionamiento institucional.

Si bien la capacitación no supe la falta de estrategia, la evaluación pone al rojo vivo esta ausencia -la hace presente-, empujando a los responsables a pensar sobre esto. Si bien la capacitación no logra en el corto plazo cambios radicales en las prácticas y procedimientos instituidos y cristalizados por movimiento inercial, la evaluación de la capacitación, al instalar la pregunta sobre qué prácticas, con cuáles tecnologías, mediante qué competencias, con qué resultados contribuye, desata cuestiones claves a la voluntad de desbloquear las rutinas, desburocratizar las acciones y encarar hacia el futuro demandas de capacitación que faciliten cambios estratégicamente formulados.

En ese sentido, la organización hace presente su "poder educativo informal"<sup>1</sup> aceptando algunas nuevas herramientas de carácter técnico y resistiendo el embate que le puedan prodigar nuevos enfoques que subviertan en el momento actual y frente a criterios vigentes de lo razonable, su status quo.

La capacitación per sé puede ser un poderoso instrumento de cambio (como revela el ruido que puede generar con sus propuestas) y su evaluación permanente lo puede potenciar como un analizador institucional dinámico. Este análisis permite palpar los "muchos obstáculos y las pocas recompensas" que se le presentan a la capacitación, es decir, a los capacitados para generar e implementar cambios. Sin embargo, el debate no está cerrado.

### I.5) Conocer el impacto

El conocimiento del impacto de la capacitación a través de la evaluación plantea en el corto y mediano plazo a la gestión de la capacitación una serie de medidas a adoptar, internas y externas al instrumento mismo de capacitación, en dirección de facilitar recorridos y tiempos, percepciones y resultados, proposición y concreción de ese impacto. Estrategias que deben atender a la congruencia y razonabilidad de la organización y su cultura, sin dejar devorarse por ella y por su costado más conservador.

El conocimiento del impacto de la capacitación sobre la organización mediante la evaluación, plantea a sus autoridades la discusión acerca de la organización que "queremos". Plantea la diferencia entre el impacto posible en una organización que define a su población según un criterio de pertenencia legal a la organización y el impacto derivado de un criterio que parte de prioridades surgidas de una estrategia global e integradora de los problemas y los actores.

El conocimiento del impacto de la capacitación sobre la organización plantea a cada uno de los miembros de la organización la discusión sobre la responsabilidad que le toca en instalar y garantizar las condiciones para el reconocimiento de las contribuciones de la capacitación a saber: funciones de la conducción, aspectos normativos, mecanismos de motivación, roles de la coordinación, canales de comunicación, distribución de recursos, registro y control de procesos, etc.

El conocimiento del impacto de la capacitación replantea nuevos umbrales de información y de rendición de cuentas a los que debe apuntar el sistema de evaluación, no conformándose con verificar únicamente el cumplimiento de lo trazado al interior del Plan, sino extendiendo sus hallazgos a través de la interpretación y la retroalimentación, de las realizaciones de la capacitación en un marco social ampliado al conjunto de la organización.

Este es el alcance de la evaluación realizada hasta el momento sobre el impacto de la capacitación. Alcance que aunque en forma inacabada, empieza a delimitar al medio educativo y sus posibilidades de influencia potencial y efectiva sobre la organización en la que actúa.

<sup>1</sup> Gore Ernesto, Op. Cit., pp.136

## II) IDEAS PARA EL PRESENTE

---

### II.1) La relación Impacto y Organización

---

Este estudio afirma que cuando se habla de impacto se está hablando de la organización que la posibilita, de la capacitación que la promueve y canaliza, y de la relación que ambos mantienen entre sí.

Cuando se analizó en el capítulo 1 la restricción para el Plan de capacitación la no existencia de un Plan Estratégico o similar que tradujera (se apropiara de) el mandato de la Ley de creación de la AGN en un proyecto institucional, se hizo alusión a que esta letra estaba del lado del “deber ser” normativo y que la contraparte del “deber ser” de la práctica solo había podido ser recuperado a través de entrevistas y consultas para la definición de objetivos estratégicos de la capacitación. Algo parecido ocurrió con la evaluación: la inexistencia de operacionalización de las funciones marcadas por Ley exigió, más por necesidad que por principio en su origen, la construcción con los participantes del conjunto de metas a esperar de la capacitación realizada.

Dicho de otro modo, objetivos estratégicos e indicadores de impacto, representan un **diagnóstico y una perspectiva** colectivamente fabricados para que la capacitación pueda operar. Por otra parte, pensar que no hay definiciones posibles desde una Ley desde el punto de vista organizacional es creer (o hacer creer ingenuamente) que la organización se encuentra determinada desde el afuera por la Ley que la rige y que no existen interacciones, “mutuas determinaciones con la sociedad”, que no hay dinámica ni márgenes de libertad para su interpretación, o sea para la apropiación institucional que le da un sentido.

La inexistencia desde su inicio de un “diálogo” entre el mandato y la organización, es similar a decir que hay tantas interpretaciones como diálogos se establezcan y personas compongan la organización, según sus distintas capacidades de influencia, según sus cuotas diferenciales de poder. Este es un primer punto de diagnóstico sobre la dificultad registrada para señalar la estrategia a seguir, los objetivos a plantear, los resultados a esperar, las personas a capacitar, las metas concretas a conseguir, los estándares de calidad en los cuales referenciarse, los indicadores de optimización de variables, procesos y productos que controlar.

La cuestión que se trae a este punto no se centra tanto en la existencia concreta de Planes Estratégicos en la organización pública, aún si se puede reconocer su utilidad para definir desde allí a la capacitación necesaria. El acento se pone en cómo y con quiénes se construye el diagnóstico, cuánto y en quiénes se encarna el proyecto institucional, y por último quién lidera el Plan.

Afirmaciones categóricas como las anteriores sobre el impacto y la organización parecieran contradecir, refutar o tirar por la borda el esfuerzo realizado en la experiencia analizada. No obstante, la aparente contradicción que se plantea entre los desarrollos analizados y la efectiva generación y conocimiento de los impactos de la capacitación sobre la organización no reside tanto en la dificultad de su tecnología, ni en la precisión de sus resultados, sino en el **cambio cultural** que este impacto implica para la concepción de Organización Pública y para la capacitación que se gestiona en su interior. A diferencia de cualquier máquina que se enchufa y funciona sin que esta sepa si quien lo hace se cree su dueño o no, la ingeniería del

impacto de la capacitación requiere de preparación del terreno de la cultura burocrática y política para que esta la re-conozca como propia.

La relación entre organización y capacitación es asimétrica ya que bajo la influencia de las definiciones iniciales en la primera se configuró en la segunda un Diseño y una Implementación con similares formas provenientes de la matriz organizacional de la que surgieron. Formas que incluso sesgaron instrumentos, resultados e interpretación en la evaluación. Un buen ejemplo de esta asimetría está en la determinación de que el personal contratado no debiera asistir a capacitación. El Plan, es decir, el equipo de gestión no tuvo demasiados márgenes para refutar, argumentar en contra y cambiar esa decisión.

No obstante, la hipótesis inicial también planteó la mutua determinación: el intercambio entre la organización y sus producciones (en este caso, la capacitación), provoca una dinámica de "asimilación-acomodación" -tomando la fórmula piagetiana- de la que ninguna de las partes puede salir del juego de la misma forma en la que entró. Esto último implica una serie de revisiones a la concepción de la capacitación y a sus modelos de evaluación.

***Conversación, diálogo, negociación, consensos: el juego político implícito.***

En el desarrollo del Plan de Capacitación de la AGN, la construcción negociada de los programas reunió a docentes y a expertos de la organización de modo que el resultado estuviera en estrecha relación con las visiones vigentes o al menos parte de ellas, en el desarrollo de las actividades.

En lo que concierne a la evaluación propiamente dicha, un enfoque colaborativo como el que se pretendió desde el caso bajo análisis, mantuvo el supuesto de que "el involucramiento activo de personas claves (...) ayuda a enfocar en aspectos significativos y apropiados, e incrementa la relevancia de la evaluación, el sentido de pertenencia y la percepción de que los resultados serán utilizados"<sup>2</sup>. La consulta por indicadores de optimización de la gestión, así como las entrevistas y pruebas piloto de instrumentos, permitieron un acercamiento constante a los referentes de hecho respecto de qué es para ellos la calidad esperada y las metas a alcanzar.

Estas consideraciones llevan a concebir que la capacitación y junto con ella la evaluación necesitan contemplar en la organización pública el juego político en el que se inscriben. Esto no refiere a conocer exclusivamente las "internas" y el juego de poder que subsisten y persisten en la organización pública, por más que pese reconocerlo.

El juego político entendido en este estudio expresa un sentido más amplio (y más digno) del reconocimiento de la existencia de divergencia de opiniones, de contradicciones aparentemente insalvables, del conflicto inherente a las relaciones humanas, de las posiciones opuestas por el vértice que coexisten en cualquier organización y que suelen, como si esto fuera poco, rotularse en la organización pública.

Haciendo referencia a los instrumentos de política y a su evaluación, Subirats<sup>3</sup> considera que "el desempeño de los instrumentos seleccionados (y por ende, su

<sup>2</sup> Taschereau, Suzanne. Op. Cit.

<sup>3</sup> Subirats, Jose, op. cit.

evaluación) no dependerá únicamente de su efectividad técnica teórica, sino también del medio ambiente político, social y gubernamental en el que operen". Esta afirmación entendida como premisa para la capacitación debería representar **un trabajo permanente sobre los obstáculos** que se presentan a la capacitación en la determinación de objetivos, patrones de calidad, visiones compartidas y negociadas por los distintos actores así como en la definición a-priori del impacto esperado: autoridades, personal, docentes, equipo de gestión.

Para la práctica de la evaluación estas consideraciones tienen una serie de consecuencias de orden tanto epistemológico como metodológico, que refieren a un modelo de evaluación pluralista<sup>4</sup> con las siguientes características:

- La importancia de considerar una pluralidad de valores en la evaluación de cualquier programa.
- Una preocupación por la utilización efectiva de los resultados de las evaluaciones por los responsables directos de los programas.
- La utilización de metodologías cualitativas con el objeto de alcanzar un conocimiento profundo del programa y de su contexto.
- La sustitución de métodos científicos que precisan un entorno estable y sin cambios, por otros que se adapten a la naturaleza dinámica y evolutiva de los programas.

El jugar políticamente con todos los actores en la capacitación y en la evaluación implica reconocer, desde esta perspectiva y en este modelo pluralista, que la lógica técnica pura en la organización pública no adquiere por sí sola credibilidad ni chances para ser efectiva. Al mismo tiempo que reconoce que la lógica política pura es incapaz por sí sola de producir bases sustentables para su accionar: ambas precisan que se produzca una relación de complementariedad y de equilibrio que legitime institucionalmente los avances propuestos desde la técnica y que fundamente con mayor grado de racionalidad y con visión de mayor alcance en el tiempo la discrecionalidad coyuntural con la que opera la política.

### *Inversión realizada o el tamaño de la apuesta sobre la capacitación*

El reconocimiento de los caminos que recorre de hecho la organización a través de sus proyectos, es esencial en la definición y diseño de la capacitación que busca generar impacto. Esa intención se precisa acompañar de la inversión adecuada para que los resultados de negociación, consenso, proyectos colectivos y capacitación no pierdan sustento. Inversión que no refiere única y exclusivamente a los materiales y económicos asignados al proyecto sino también a los de orden simbólico y humanos, como pudo haber sido el caso de estudio.

La utilización de los resultados del cuadro "factores obstaculizadores a la aplicación de la capacitación" del Capítulo 4 para la configuración de un "árbol de problemas" que permitiera esbozar una hipótesis respecto del peso relativo o la posición en que se ubicaban cada uno de los factores calificados puede también interpretarse como el reflejo de la inversión global, material y simbólica, realizada por

<sup>4</sup> Ballart, Xavier, op. Cit. Pág. 155-156

el conjunto de la organización en la producción de impacto, señalando las zonas necesarias de fortalecer en acciones futuras.

En ese árbol en particular, la predominancia de "carencia de recursos" que junto con la "ausencia de apoyo político" encabeza los obstáculos identificados a la aplicación de la capacitación precisa de una interpretación del sistema global en el cual se introduce la variable capacitación realizada. La carencia de recursos no debiera entenderse como dirigida a la capacitación en particular ya que, pese a algunas dificultades registradas en el proceso de ejecución, contó con el financiamiento externo. Por otra parte, el Plan estuvo convalidado desde su inicio por las máximas autoridades de la organización, como se detalló en el Capítulo 1.

Por lo que la lectura de esta hipótesis estaría dirigida más bien a los factores (recursos varios, apoyo de las decisiones, estímulo a la innovación, acompañamiento normativo) cotidianos que emiten mensajes acerca del tamaño de la disposición de la organización para recibir y apropiarse (aprender) de la capacitación recibida por sus miembros.

## II.2) Algunas notas sobre la evaluación referida al impacto

La evaluación se convirtió en el caso de estudio en un dispositivo analizador de la situación de la capacitación en la organización como contexto. Interpretando el analizador, cabe realizar algunas reflexiones respecto de la manera en que la evaluación y el impacto, a través del caso de estudio, se convierten en APRENDIZAJE.

Hasta el momento, la literatura relacionada con evaluación educativa ha incluido dentro de sus clasificaciones que la Evaluación puede constituirse y entenderse como un espacio formativo y formador dentro de sus funciones o finalidades<sup>5</sup>.

La evaluación es formativa para Carlino en tanto su finalidad "es la mejora del programa o proyectos evaluados, realizando los ajustes necesarios durante su desarrollo, a medida que (...) va detectando dificultades en el cumplimiento de los objetivos fijados" y en cuanto regula "los procesos educativos bajo evaluación, dado que sirve para fundamentar futuras decisiones pedagógicas". Según Paín, la evaluación adquiere un objetivo formador cuando los actores que participan en ella, encuentran una "oportunidad de capacitación"<sup>6</sup>

También puede mencionarse la clasificación de la evaluación por el interés "informativo", que la alinea a la "satisfacción de necesidades informativas más importantes"<sup>7</sup> de los distintos actores intervinientes: autoridades, órgano internacional de financiamiento del proyecto, equipo de gestión, participantes capacitados. En este punto se puede decir que desde la experiencia concreta, la "detección" y determinación de las demandas informativas de los actores son variadas: no todos los actores precisan de la misma cantidad y calidad de información sobre la marcha y resultados de la capacitación.

<sup>5</sup> CARLINO, Florencia. *La evaluación educacional. Historia, problemas y propuestas*. Ed. Aique, Buenos Aires, 199. p. 106, 134 y 145. La autora adopta el sentido de Formativo para la evaluación como lo entiende SCRIVEN, es decir, como la función de "ayudar a desarrollar programas y otros objetos".

<sup>6</sup> PAÍN, Abraham, op. cit., Pág. 72. El autor toma ambos términos (formador y formativo) como sinónimos, entendiéndolos como formación u oportunidad de capacitación antes que como espacio de desarrollo y regulación de procesos y productos educativos.

<sup>7</sup> STUFFLEBEAM, Daniel. "La evaluación orientada hacia el perfeccionamiento" en Stufflebeam y Shinkfield. Op. Cit. Pág. 175-233

Aunque resulte paradójico, y si se permite la digresión en este punto específico, a diferencia de lo que podría esperarse, las exigencias de información de algunos actores claves de la capacitación se encuentran atadas a una concepción restringida del control. Esto quiere decir que pareciera ser suficiente contar con aspectos informativos de la gestión y no de los efectos y resultados más amplios del servicio de capacitación. Las informaciones producidas parecen exceder las necesidades originales de estas distintas audiencias<sup>8</sup>. No obstante, dentro de las responsabilidades de la gestión técnica se encuentra la generación de la necesidad política de información de calidad sobre la capacitación.

En otras palabras, la calidad exigida a la información habla de la calidad exigida en los procesos de producción de dicha información y por ende, de la calidad de la relación de complementariedad establecida entre el cuerpo técnico y el cuerpo político de una organización.

En el caso de evaluación estudiado, además de una función formativa e informativa para el señalamiento y desarrollo de siguientes planes e instrumentos de capacitación, y para la toma de decisiones en los distintos niveles de desarrollo del proyecto de capacitación, se anunció a la evaluación de impacto como sinónimo de Aprendizaje en un sentido amplio, tanto de gestores, evaluadores como participantes.

La evaluación del impacto como Aprendizaje involucra por un lado al equipo evaluador y más ampliamente al equipo de gestión de la capacitación, quien tras la experiencia, pueda contar con muchos elementos de análisis que corrijan, aumenten y enriquezcan sus estrategias de capacitación y de evaluación, en forma y en contenido.

Pero también remite a la pregunta dadora de sentido de la capacitación para quienes se capacitaron. Preguntar deliberadamente por el impacto de la capacitación, por su utilización, por los efectos y consecuencias, por los resultados más o menos visibles que ha producido en la organización, tiene un efecto formador para las personas que son invitadas a contestar.

La respuesta a la que la pregunta invita, se convierte en un ejercicio íntimo que implica reconstruir escenas y situaciones, comparar estados previos y posteriores, decidir (sobre la base de retrotraer la acción) si los cambios registrados en las diferentes dimensiones de la organización se encuentran bajo la influencia de la capacitación o si son mero producto del azar y las circunstancias. La pregunta dispara una serie de procesos cognitivos que derivan en un aprendizaje nuevo acerca de la relación entre el sujeto y el conocimiento. Y ese aprendizaje, que puede surgir espontáneamente de las personas, se vuelve deliberado e intencional.

Las siguientes afirmaciones de los capacitados a quienes se les formuló la pregunta por el impacto pueden ilustrar la reflexión anterior:

- Definir un caso específico me resulta difícil. Lo que sí puedo decir es que la capacitación permite adquirir "especialización" y "flexibilidad"; la conjunción de ambos aspectos (independientemente de la auditoría específica a ejecutar) se refleja o traduce en el contenido y calidad del informe (v.g.*

<sup>8</sup> Un ejemplo de esto en el marco del caso son las exigencias informativas del organismo que financió el proyecto, o para decirlo de otra manera, la calidad de la retroalimentación exigida sobre la ejecución. Al tiempo de que el sistema de evaluación del PIC ya se había planteado la necesidad de consultar en forma continua a los participantes y había efectivizado esta consulta con instrumentos diversos, apareció la exigencia del organismo internacional con una exigencia de consulta bastante inferior a la realizada, lo que implicó la decisión de incorporar la exigencia, pero no bajar el nivel de a consulta.

*determinadas observaciones de fondo: recomendar al ente alternativas posibles a ser implementadas).*

- En general, los conocimientos se aplican a la dinámica diaria de auditoría, como parte del bagaje de conocimientos que se enriquece con los cursos que se hicieron.*
- No puedo relatar un caso paradigmático. Lo aprendido en capacitación sirvió para perfeccionar o modificar la óptica o forma de realizar la labor a lo largo de las tareas llevadas a cabo.*
- En realidad no podría relatar "una" situación profesional, pero sí estoy absolutamente convencida que el uso de los conocimientos y técnicas y que la capacitación permanente facilitan el trabajo cotidiano y genera un interesante intercambio con profesionales abocados a otras áreas, que es muy enriquecedor.*

Estas respuestas no sólo refieren a lo que las personas hacen o dejan de hacer con la capacitación recibida, no sólo aparece como un ejercicio memorístico ni tampoco una respuesta formal ante la pregunta de encuesta. Parecen estar refiriendo a un **sentido** que se le otorga a la percepción de que la capacitación está operando al interior de una todavía "caja negra" en donde se genera "ese saber combinatorio, una gama de combinaciones que felizmente aún es desconocida porque eso nos permite una cierta libertad"<sup>9</sup>.

Desde esa mirada, más incierta que una perspectiva y un método positivistas<sup>10</sup> que afirma controlar todas las variables puestas en juego en el campo de la educación, pero más confiable desde el punto de vista de las químicas específicamente humanas que se combinan en el análisis de procesos como el aprendizaje, el estudio considera que la pregunta por el impacto induce a una reflexión personal y colectiva, a una toma de conciencia respecto de la manera en que se resuelven más o menos satisfactoriamente los dilemas respecto del aprendizaje y la apropiación de los conocimientos en los órdenes individual e institucional, en combinación con las características de la organización pública.

### **II.3) Las tensiones que genera pensar en el impacto de la capacitación**

Son muchas las tensiones que se generan al tratar la cuestión de la evaluación del impacto de la capacitación en la organización pública. Estas tensiones son producto de los cortocircuitos entre los postulados de este estudio con aspectos de la cultura y de la realidad que viven y de los usos que se ejercen en la Administración Pública. Para mencionar sólo tres de ellas (que próximos estudios podrán asumir):

#### **i) La tensión Agente-Organización**

Un enfoque del Impacto según este estudio jerarquiza la posición de la Organización de conjunto por sobre la de los agentes individuales. A diferencia de la discusión sobre "¿quiénes son los sujetos de aprendizaje: las personas o la organización?"<sup>11</sup> el planteo del estudio no polariza la discusión entre organización y

<sup>9</sup> Le Boterf, Guy, "La construcción de competencias" conferencia en Fac. de Ciencias Económicas, UBA, 10/7/2000.

<sup>10</sup> Cf. Capítulo "Anclajes" sobre la clásica sistematización de los tipos de evaluación en 1) reacción 2) aprendizaje 3) conducta y 4) resultados.

<sup>11</sup> Drincovich y Gantman, "¿Crisis de los Recursos Humanos?", en Revista Decisiones, Buenos Aires, Diciembre 2000-Febrero 2001.

personas, no las ubica como factores mutuamente excluyente, sino que intenta re-identificarlas a través de la noción de "competencias".

No obstante, en el estado actual de la Administración Pública, la capacitación no aparece enfocando a la organización ni desde la concepción de carrera de los agentes (que es netamente individual), ni desde las evaluaciones de desempeño (que no han sido pensadas aún con carácter colectivo). Dicho de otro modo, los otros subsistemas de desarrollo y promoción de los agentes además del de capacitación, también deberían ser objeto de una revisión conceptual de modo de acompañar el esfuerzo que se ha considerado que merecen en forma prioritaria la organización y su gestión, desde este estudio.

Esta tensión también conlleva a una revisión del concepto "PROFESIONALIZACIÓN" de los agentes públicos<sup>12</sup> como una de las cuestiones a las que está llamada a conseguir la capacitación en el Sector Público<sup>13</sup> ¿A qué profesionalización se refiere? ¿Al sentido de pertenencia e identidad profesional único de los funcionarios públicos en tanto tales? ¿O de la carrera profesional que cada agente hace gracias a la organización según sus habilidades particulares, su capacidad diferencial de obtención de recursos y beneficios, su poder de influencia?<sup>14</sup>

No se entienda de este planteo que se está negando el desarrollo profesional individual de los agentes. Por el contrario se lo intenta promover como parte del desarrollo colectivo de la organización. Pero la tensión se genera cuando no se esclarece cuál es el recorte que el concepto de profesionalización realiza sobre la masa de empleados públicos: si tiene un carácter individual, de cuerpo (técnico, especializado), de estratos organizacionales (gerencial, de conducción), de perfiles o funciones.

La cuestión, en ese sentido, no es tanto discutir qué es profesionalizar sino develar la manera en que la capacitación organizacional profesionaliza a sus cuadros en la organización pública sin correr el riesgo de convertirse en beneficio y usufructo privado de las personas por cuenta y cargo de la Administración Pública.

## ii) La tensión Resultados-Normas

La atención puesta en los resultados de la gestión en la evaluación del Impacto de la capacitación, podría sugerir desatender una mirada más integral de los procesos y del modelo de gestión global de la organización en general y de la capacitación en particular. A su vez, el hacer centro en los resultados de la capacitación podría estar sugiriendo desatender aspectos que hacen a las normas y procedimientos establecidos en el Sector Público. Esto pone sobre la palestra la cuestión de si los fines justifican los medios al interior del ámbito público, y cuáles son los riesgos de caer en cualquiera de los polos del "normativismo" o del "resultadismo".

Tal como se ha desarrollado en estas conclusiones, la pregunta por el impacto remite a la pregunta por el funcionamiento de la organización, y así como se desprende del análisis, se ha intentado mostrar que ambos polos deberían ser

<sup>12</sup> Ver Suárez, Francisco. "La naturaleza compleja de la profesionalización en la administración pública" en *Ética, profesionalización y reformas de la función pública*, CLAD, Caracas, 1997.

<sup>13</sup> El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa alude a la profesionalización a través de la capacitación, como uno de los componentes de la carrera.

<sup>14</sup> Para una discusión sobre los aspectos que encierra el concepto de profesionalización en el marco de prácticas clientelares de promoción y dependencia de consultores externos, ver "Reflexiones acerca de la profesionalización del servicio civil" en TEMAS. Estado, Administración y Políticas Públicas, INAP Año 5, N° 17, junio 1999.

entendidos como polos de un continuo. En la inteligencia de la gestión se encuentra la capacidad de acortar las distancias entre una tendencia más "resultadista" de los modelos de modernización del Estado, al ritual "normativista" de la cultura burocrática en la Administración Pública.

La revisión de modelos de gestión, procesos y estructura, generan una tensión entre estos polos. En ese sentido, una propuesta diferente puede encontrarse en Cormick et al.<sup>15</sup> que desarrollan en su estudio del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, una estrategia de análisis de las organizaciones públicas que representa una superación de este binomio y que apunta a lograr un mejoramiento de la eficiencia estatal y una democratización en la toma de decisiones.

### iii) La tensión propia de la Evaluación

Carol Weiss<sup>16</sup>, en su clásico estudio sobre Investigación evaluativa ya hacía alertas contra los usos espurios de la evaluación, entre ellos el más conocido es el de utilizar la evaluación como una excusa técnica para levantar la hoja de la guillotina sobre proyectos y/o personas de las cuales de antemano ya se había decidido su defunción.

A su vez, diversos autores<sup>17</sup> han escrito acerca de las resistencias que genera la evaluación, tanto en las personas que van a ser evaluadas como en las autoridades que deciden su realización; desde la evaluación educativa, de la capacitación, hasta la evaluación de programas y de proyectos sociales. La evaluación es resistida desde muchos ámbitos y por diversas razones.

Paín<sup>18</sup> presenta un cuadro con los "posibles bloqueos provenientes de los protagonistas de la capacitación" frente a la evaluación, que es ilustrativo de los problemas que representa instalar la evaluación en el ámbito específico de la capacitación laboral.

Mientras la evaluación se presente con su cara más conocida de guadaña, las resistencias hacia ella persistirán como obstáculo para su inclusión dentro de las tecnologías de capacitación. Este estudio ha intentado mostrar otra cara de la evaluación, que no pasa por alto los desvíos y las desviaciones en las que ha incurrido para formar parte del dispositivo de retroalimentación de las futuras acciones, y que se presenta como sinónimo de aprendizaje para los distintos actores involucrados, para los diferentes sujetos de la evaluación.

No obstante, se reconoce que desde el campo educativo y al interior de las organizaciones públicas queda aún camino por recorrer para conciliar el polo del mero control y el de la evaluación, tal como lo plantean Ardoino y Berger<sup>19</sup> y producir evaluaciones integrales que tengan como objetivo principal el aprendizaje para el mejoramiento constante de las acciones.

<sup>15</sup> CORMICK, Hugo et al. "Nuevas formas de gestionar lo público. Un estado que aborde los problemas por y con la sociedad." Mimeo, Buenos Aires, 2000.

<sup>16</sup> Weiss, Carol. Investigación evaluativa, Trillas, México, 1975.

<sup>17</sup> Entre ellos: Briones, Guillermo "Evaluación de Programas Sociales", Trillas, México, 1991

<sup>18</sup> Paín Abraham. 1993. Op. Cit.

<sup>19</sup> Ardoino y Berger, 1993, Op. Cit.

#### II.4) De iniciar el movimiento gradual y continuo hacia la producción y evaluación del impacto

---

Que la capacitación no solucione todos los problemas, así como hay problemas que no requieran de componentes de capacitación, es una verdad que pesa o libera.

Se ha partido en este estudio de la aceptación generalizada de la capacitación como escenario y componente permanentes en las organizaciones que aprenden. Ello no obsta para que este componente sea objeto de ajustes, revisiones y evaluación periódica, junto con la rendición de cuentas sobre sus contribuciones al conjunto de la organización y sus resultados.

Lo cierto es que el grueso de las organizaciones que componen el Sector Público transitan momentos críticos de diversa índole y profundidad: institucionales, económicos, de operación, de función, de redefinición, de carencia de recursos básicos, etc. Esta situación descrita en la Introducción anima a no seguir confiando exclusivamente en el polo normativista, es decir creer que con la simple sanción de una ley o un decreto aparecerán mágicamente los impactos.

Aún sin demasiados problemas de coyuntura o de estructura, resulta complejo iniciar el movimiento hacia el Impacto con todas las exigencias que de él se derivan justamente porque como se señaló al principio del capítulo, no se trata de un simple relevamiento de datos y números sobre la contribución de la capacitación a la organización, sino que requiere de la instalación de formas de control y registro en sentido amplio que, por una parte, no son en general de directa competencia de las unidades que gestionan la capacitación y por otra, porque no forman parte de la cultura administrativa, política ni ciudadana.

Atendiendo a que las condiciones no están dadas, no se busca desalentar el inicio de lo que se ha denominado en este estudio "el movimiento hacia el Impacto". Nuevamente, se precisa de un esfuerzo de aproximación que tienda puentes entre la situación ideal para la producción y evaluación del Impacto de la Capacitación y las condiciones actuales en que se desarrolla la capacitación del Sector Público. Este ejercicio no abarcará de seguro todas las situaciones complejas en las que se encuentre la capacitación actual en el Sector Público, pero al menos pretenderá señalar algunas derivaciones prácticas que se desprenden del caso de estudio y sobre los que es posible empezar a trabajar.

"La Capacitación con Misión Imposible". En el capítulo 1 se demostró cómo la ausencia de un plan mayor (Plan Estratégico) en el que se insertara la capacitación había tenido como consecuencia la definición de unos objetivos estratégicos para la capacitación que dieran cuenta del rumbo de la Organización, y por ende del Plan de Capacitación. El riesgo de esas definiciones fue la sobrevaluación del poder de la capacitación para alcanzar por sí sola esos objetivos, sin la operacionalización y sin la ponderación de la contribución de la capacitación. El riesgo siguió en aumento al reconocer tiempos no identificados del impacto de la capacitación, tal como fueron sugeridos en el Capítulo 4.

"Las formas que forman" emiten señales a veces más claras que lo explícito, que los propios contenidos de la capacitación. Como se intentó demostrar

en el capítulo 4, los diseños y las convocatorias expresan definiciones políticas que pueden plantear contradicciones con el espíritu contenido en la capacitación y en los objetivos. Poder salvar algunas de las contradicciones que se introducen en las formas que son inherentes a la cultura organizacional (quién es el beneficiario, quién es el poseedor de los conocimientos, qué representa un premio y qué un castigo, a quién se está formando y para qué) también se incluyen dentro de las enseñanzas que realiza la capacitación desde la forma que adopta su gestión.

**“El registro permanente y la difusión selectiva de los esfuerzos”:** Como se mencionó previamente, una de las responsabilidades de la gestión de la capacitación es contar con registros y difundirlos teniendo en cuenta cuál es la demanda exigida, para incrementarlo en calidad y en profundidad.

En lo que refiere al “control de gestión” de la capacitación, una de las claves que facilitan esta instancia es la sistematicidad y disciplina con la que se registran las múltiples actividades, sus resultados parciales y una interpretación, aún provisoria, de lo actuado.

Ambos, registro y difusión, representan apuestas de la gestión para quebrar con la información estrictamente burocrática y facilitar decisiones políticas sobre la capacitación con amplio fundamento técnico.

**“El rol del evaluador”.** La inclusión del evaluador desde este estudio, ha sido la inclusión de un sujeto que interviene deliberadamente, que no es neutro y que siempre modifica el escenario, las respuestas y las conductas observadas. Esta influencia es a lo mejor el efecto no deseado en un contexto de laboratorio. No obstante la riqueza de la construcción de los datos y de la interpretación sobre la base de una perspectiva colaborativa y participativa para conocer más sobre la capacitación y sus efectos, contrarresta de algún modo la pretendida y supuesta asepsia y neutralidad que mantiene el evaluador. En ese sentido, es interesante mencionar a Ballart<sup>20</sup> que “la función del evaluador (...) no es tanto la de decidir cómo se debe evaluar el programa, sino la de actuar de mediador de forma que se respeten las posiciones de todas las partes presentes” y que “la evaluación pluralista cambia por tanto el rol del evaluador. Este deja de ser el juez objetivo e imparcial que le otorgaba su competencia técnica para pasar a adoptar la posición de negociador que valora las necesidades de información, clarifica las cuestiones, explica sus posibles consecuencias e intenta alcanzar un acuerdo sobre criterios y prioridades”.

**“El dream team”**, rescata la importancia de contar con un grupo humano que se presenta como equipo a la hora de desarrollar las actividades, tanto de capacitación como de evaluación, en cualquiera de las actividades de la gestión. Esto implica mantener una coherencia de trabajo, una uniformidad de discurso que no constituya un pensamiento monolítico. Aludiendo a las declaraciones del Dr. Raúl Calvo Soler<sup>21</sup>, en cuanto al funcionamiento de los equipos, no hay aún certeza respecto de si todos y cada uno de los integrantes de un equipo debe conocer de principio a fin los motivos de una operación como la evaluación; si todos deben participar de su confección y conocer a la perfección sus mecanismos. Pero lograr que todos mantengan claridad sobre el objetivo central de la capacitación y su evaluación, sobre la contribución que cada tarea realiza sobre ese objetivo por más mínima, rutinaria o creativa que resulte la misma, permitirá alcanzar no solo cohesión en la función de evaluación, sino que contribuirá a transmitir a los participantes externos al equipo la relevancia de esta actividad.

<sup>20</sup> Ballart, Xavier, 1992. Op. Cit.

<sup>21</sup> Calvo Soler, Raul, Docente del curso “Negociación: una técnica para la resolución de conflictos”, notas de clase, AGN, Julio 2000.

Así como hacia afuera del equipo se transmite una coherencia, ello no es obstáculo para el ejercicio de lo que Le Boterf ha denominado "el retorno de experiencia". En calidad de observadores y colaboradores en cada uno de los cursos dictados en el PIC, los miembros de la Gerencia de RRHH recibieron permanentemente críticas, sugerencias, quejas y señalamiento de errores de la gestión, tanto en forma verbal como a través de las encuestas. La permeabilidad y la receptividad del equipo resultaron básicas en la actividad evaluadora. La comunicación y discusión grupal de estas críticas fueron claves para discernir a tiempo, retroalimentar los procesos y corregir falencias que estaban dentro de la órbita y márgenes de posibilidades de cambio desde el equipo.

### **El desafío de la capacitación: la construcción de un espacio estratégico para la gestión de lo público**

Que la capacitación se postule para la construcción de un espacio compartido entre gestores y pensadores es un desafío.

Puede ser osado plantear que la capacitación de gestores y decisores públicos se convierta en una parada en el camino para revisar el cúmulo de tareas, procedimientos, problemas y soluciones de los que se da cuenta en forma cotidiana, a la luz de los anclajes teóricos y supuestos subyacentes en las tendencias actuales de la modernización. Un espacio que permita la formalización (en el buen sentido de la palabra) del "know how" en acto, que habilite a repensar la práctica con la ayuda de instrumentos teóricos de modo de recuperarlos en un nivel más elevado de abstracción que los torne transmisibles, comparables, objeto de enseñanza y de aprendizaje.

Puede ser audaz plantear que los pensadores e la cuestión pública intervengan en la capacitación deteniendo momentáneamente la escalada de abstracciones, suspendiendo algunas certezas e inyectando la teoría con la incertidumbre que caracteriza la acción pública en la práctica cotidiana. Acción pública que no cuenta con demasiados parámetros para su gestión ni su control, que no tiene en general definida la estrategia, que está sujeta a la norma que nunca más se actualizó y que debe resolver instantánea y en el peor y más común de los casos, provisoriamente numerosos problemas de distinto orden, naturaleza e importancia.

Con esas características, la gestión de la capacitación no es un lugar sencillo de ocupar. No es un espacio fácil de concebir por una serie de motivos que arrastran el lastre de una fallida historia de articulación de política y burocracia, de academia y de gestión, de administradores y administrados. Lo que sigue no pretende caracterizar a todas y cada una de las distintas posiciones que componen la relación Estado-Sociedad, sino identificar algunos rasgos que obstaculizan la generación de este espacio.

El lugar de la **reflexión sobre la práctica** no está instalado en la cultura burocrática que se rige con un criterio normativo que convierte el medio en fin y cuya acción está signada por lo urgente antes que por lo importante. No está instalado en la cultura política que se rige principalmente por formas clientelares, contenidos cortoplacistas y criterios de oportunidad. No se encuentra como realidad al interior de la intelectualidad, que aún le teme al mundo de la práctica e ingresa a él en carácter de iluminador, poseedor del saber. No se practica en una sociedad que perdió derechos y

descreyó de obligaciones, en un marco de "supervivencia del más apto" y del "sálvese quien pueda".

A lo mejor la capacitación deba proponerse como esa interfase que articula conocimiento práctico y conocimiento teórico, que negocia diferencias en las prácticas, que iguala para arriba. Ese intersticio que debilite las lógicas únicas y habilite el pasaje a la multiplicidad de perspectivas. Ese motivo de introducción de nuevo pensamiento como objeto de toda crítica antes de la decisión de su apropiación institucional. Ese lugar de intercambio, de transacción entre poderes e intereses diferenciados. Ese espacio que, en la escena estatal, contribuya a que estos personajes e individuos solitarios se asuman en ciudadanos y servidores públicos solidarios.

Evaluar la capacitación en la Administración Pública es un imperativo que exige la rendición de cuentas a gestores y funcionarios. Es una necesidad en el marco de auditar el gasto público en sentido amplio e integral. Y es también una fuente de creación de nuevo pensamiento alrededor de una institución que empezó a cambiar sustancialmente, pero que todavía no ha reencontrado el equilibrio entre lo que se proponía hacer, lo que puede hacer en la práctica y lo que se espera de ella a futuro.

---

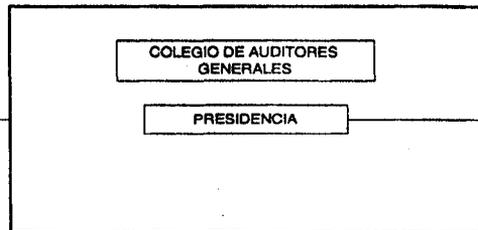
## GUIA DE ANEXOS

- Organigrama de la AGN
- Diseño original del PIC
- Tópicos de la charla de Le Boterf sobre "Construcción de Competencias".
- Guía del observador y pautas de observación de cursos
- Encuesta inicial
- Encuesta a docentes
- Encuesta fin de curso
- Encuesta del Censo
- Programa de taller de evaluación de competencias del proceso de auditoría (no realizado)
- Paralelos entre las operaciones de evaluación de la capacitación y los alcances de la práctica de auditoría
- Ejercicio de contrastación ex ante - ex post

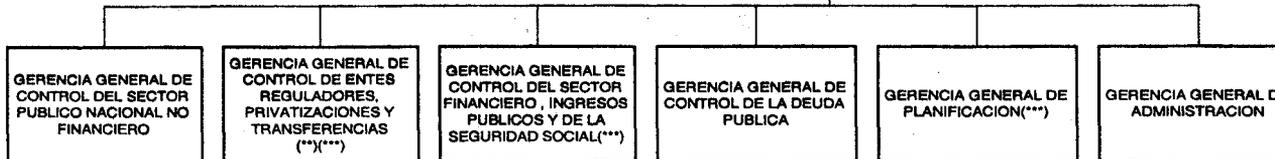
# AUDITORIA GENERAL DE LA NACION

## ESTRUCTURA PRIMEROS NIVELES

COLEGIOS DE AUDITORES GENERALES



GERENCIA GENERAL



GERENCIA



Anexos  
Capítulo 1

**Anexo 1: DISEÑO ORIGINAL DEL PIC**  
**CICLO DE DESARROLLO PROFESIONAL - MÓDULO ORGANIZACIÓN**

CURSO	OBJETIVO
Conducción de Equipos	Comprender los fenómenos que constituyen el trabajo en equipos; instrumentarlos en la gestión, mejorar la eficiencia e incrementar la productividad
Técnicas de Gerenciamiento	Fortalecer las habilidades para la implementación de las distintas técnicas de gerenciamiento. Adquirir conocimientos de las características de los distintos equipos a fin de incrementar su productividad y detectar aspectos a profundizar en la gestión de conducción de equipos de trabajo.
Organización Administrativa	Brindar nuevas herramientas que le permitan cumplir en forma más acabada sus funciones y debatir sobre las experiencias relativas a sus tareas en la organización
Gestión por Competencias	Desarrollar la gestión estratégica de los recursos humanos - Dirección por objetivos y evaluación por resultados.
Diseño y Desarrollo de Talleres de Auditoría	Formar especialistas de capacitación en el área de Auditoría y en el diseño de talleres para capacitación de adultos.
Seminario Nacional de Comunicación en las Organizaciones	Colaborar en la identificación, fortalecimiento y ajuste de los principales circuitos formales e informales de comunicación en la AGN.
Negociación, una Técnica de Resolución de Conflictos	Incrementar la capacidad para individualizar conflictos e identificar los elementos que determinan la evolución de una negociación. Difundir técnicas de entrevistas.
Normas e Instrumentos de Ética Pública	Dar a conocer los principales aspectos de la Ley de Ética Pública y difundir sus instrumentos

**CICLO DE ENTRENAMIENTO EN EL CARGO**  
**- MÓDULO ORGANIZACIÓN**

CURSO	OBJETIVO
Contabilidad Gubernamental	Brindar elementos para abordar el sistema de contabilidad gubernamental, sus aspectos teóricos y prácticos, sus características, objetivos y salidas de información, en el marco de la Ley de Administración Financiera y las finanzas públicas
Administración Financiera Gubernamental como Herramienta de Conducción	Exponer las posibilidades que, como herramienta de conducción, brindan la administración financiera y el control público
Administración Financiera Gubernamental para la función de auditoría	Describir el macrosistema de administración financiera y demostrar los puntos en que se debe ejercer auditoría
Contrataciones para abogados	Brindar una completa información sobre las fuentes doctrinales, jurisprudenciales y normativas en materia de contratos administrativos a los efectos de la toma de decisiones en materia de control
Contrataciones para no abogados	Brindar una completa información sobre las fuentes doctrinales, jurisprudenciales y normativas en materia de contratos administrativos a los efectos de la toma de decisiones en materia de control
Economía para no Economistas	Brindar un conjunto de conceptos utilizados en análisis económico, dirigido hacia actividades del sector público e incluyendo su aplicación a temas de finanzas públicas y evaluación de proyectos

**CICLO DE ENTRENAMIENTO EN EL CARGO  
- MÓDULO CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO-**

CURSO	OBJETIVO
Control y Evaluación de Inversiones Públicas	Dentro de un contexto de administración financiera por objetivos y resultados, hacer un planteo de auditoría y de evaluación ex-post de las inversiones públicas.
Control y Evaluación de Políticas Públicas	Enfatizar el control de gestión como mecanismo que favorece la transparencia y responsabilidad de los funcionarios y fortalece el sistema democrático. Analizar los obstáculos que surgen en la evaluación de las políticas públicas
Control de Licitaciones y Adjudicaciones	Identificar los puntos críticos de los procesos de licitaciones y adjudicaciones. Casos.
Normas de Calidad en los Servicios Públicos	Desarrollar las normas que permitan verificar el cumplimiento y desvíos de los estándares de calidad de los servicios públicos, desde la óptica de la auditoría.
Tarifas en los Servicios Públicos	Identificar y evaluar los componentes técnicos, económico-financieros y costos generales que determinan las tarifas de los principales servicios públicos. Casos

**CICLO DE ENTRENAMIENTO EN EL CARGO  
- MÓDULO AUDITORÍA-**

CURSO	OBJETIVO
Papeles de Trabajo e Informes de Auditoría	Establecer pautas de trabajo homogéneas y lograr expresar conclusiones relevantes en los informes
Taller de Auditoría de Gestión	Discutir e intercambiar experiencias sobre el concepto de Auditoría de gestión y su realidad. Diseñar el enfoque a adoptar para los cursos destinados a los agentes
Auditoría de Gestión	Optimizar programación e informes de auditoría de gestión
Auditoría Financiera	Desarrollar el proceso y los distintos instrumentos utilizados en el control de las entidades financieras estatales, en base a las normativas del BCRA
Auditoría de Proyectos y Programas	Desarrollar metodologías para la identificación /evaluación de proyectos, planificación y determinación de riesgos en la auditoría. Taller de evaluación del gasto.
Auditoría de Gestión de la Deuda Pública	Suministrar los elementos que permitan la evaluación de eficiencia, eficacia y economía en las prácticas de la Deuda Pública
Seminario Nacional de Auditoría de Sistemas	Entender a la Auditoría de Sistemas como una auditoría de gestión. Suministrar herramientas para evaluar el nivel de gerenciamiento, la seguridad de los sistemas y el uso y desarrollo tecnológico
Seminario Internacional "Control de Calidad de la Auditoría Gubernamental"	Reconocer y valorar las transformaciones que genera en la gestión de la organización la incorporación del Control de Calidad
Seminario Internacional de Auditoría de Gestión	Analizar e intercambiar experiencias sobre la aplicación de la Auditoría de Gestión.
Auditoría de la Cuenta de Inversión	Evaluar el manejo de la Cuenta del Ejercicio como reflejo de las inversiones del Estado.
Dirección de Proyectos de Auditoría y Control de Ejecución	Incrementar la capacidad de planificación, monitoreo y control de calidad del proceso de auditoría
Muestreo Estadístico como Herramienta de Auditoría	Mejorar los productos de auditoría. Reforzar la competencia para seleccionar muestras.

# CONSTRUCCION DE COMPETENCIAS

Guy Le Boterf

(tópico charla Fac. Cs. Económicas, 10 de julio 2000. Notas de la investigadora)

## ¿Qué es una competencia?

Hay varias formas de definirlo y los polos de esa definición conceptual están en relación directa con la forma de la organización del trabajo en el que se aplica y utiliza el concepto:

Mientras más taylorista, más rígida sea la organización del trabajo, la competencia remite a una definición débil de "saber-hacer". A más abierta la organización del trabajo, la competencia se define con mayor dinámica: "saber-actuar", manejar situaciones complejas, tomar iniciativas, encarar eventos aleatorios. Estos dos polos pueden encontrarse incluso en una misma organización y para un mismo puesto de trabajo, en donde haya situaciones con aplicación más débil del concepto y otras con aplicación más dinámica.

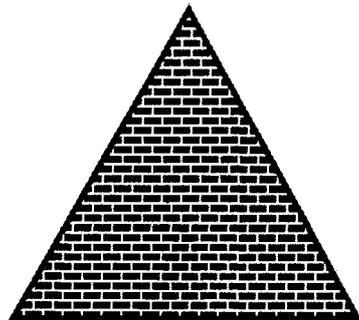
## ¿Qué se entiende por actuar con competencia?

RECURSOS	"Seleccionar, combinar y movilizar un conjunto de recursos pertinentes (conocimientos, habilidades, cualidades, recursos emocionales, cultura, redes)..."
ACTIVIDADES	... para realizar "actividades" con exigencia profesional en un contexto particular..."
RESULTADOS	... con el fin de producir resultados (servicios, productos) respondiendo a ciertos criterios de satisfacción para un cliente"

Según Le Boterf, la COMPETENCIA es la resultante de una construcción que incluye:

### **SABER ACTUAR**

- ✓ Adquisición de recursos
- ✓ Entrenamiento en la combinación de recursos
- ✓ Situaciones variadas de aprendizaje
- ✓ Retornos de experiencia
- ✓ Coaching



### **QUERER ACTUAR**

- ✓ Tener sentido (finalidad)
- ✓ Imagen de si mismo
- ✓ Reconocimiento
- ✓ Contexto incitador

### **PODER ACTUAR**

- ✓ Contexto facilitador
- ✓ Atribuciones
- ✓ Posibilidad de tomar riesgos
- ✓ Redes de recursos

La evaluación de las competencias tiene varias entradas posibles:

<i>POR LOS RESULTADOS obtenidos</i>	<i>POR LAS ACTIVIDADES con sus exigencias profesionales</i>	<i>Por los RECURSOS</i>
<i>Pero esta evaluación no es posible en todos los casos ya que los resultados implican combinación de trabajo simultáneo, de varias exigencias y situaciones profesionales.</i>	<i>Se observa la competencia real que construye cada persona, en una combinatoria individual. Existen "varias buenas interpretaciones de la misma partitura (que sería como la descripción de la competencia)"</i>	<i>Sabiendo que son necesarios pero no suficientes para la evaluación de la competencia.</i>

### **¿Cuál es la contribución específica de la formación en las competencias?**

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Actualizar y desarrollar los recursos (conocimientos, destrezas)</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Entrenar para combinar recursos (simulación, resolución de problemas, alternancia)</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Entrenar para analizar las prácticas profesionales (¿cómo y por qué están actuando? Tomar distancia, analizar para posibilitar la transferencia del aprendizaje adquirido a otras situaciones.)</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Entrenar a aprender (descubrir el estilo propio de aprendizaje, las preferencias y ampliar el abanico de formas de aprendizaje)</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Contribuir a la constitución de una identidad profesional (¿cuál es la unidad? ¿cuál es el sentido? En el marco de la inestabilidad, del cambio constante de trabajo, de puesto, de situaciones profesionales)</li> </ul> |
|--|

Le Boterf concluye que la construcción de competencias implica una RESPONSABILIDAD COMPARTIDA entre:

- ◆ La persona (el empleado)
- ◆ Los directivos
- ◆ Los supervisores
- ◆ Los responsables de Recursos Humanos (gestión por competencias, sistema de reclutamiento, promoción, remuneraciones, organización del trabajo, capacitación)
- ◆ Los responsables y actores de la formación.

## GUIA DE OBSERVACIONES DE CLASE

La idea de esta guía es poder aunar criterios de observación con el objeto de registrar los mismos aspectos por todos los diferentes observadores asistentes a las sesiones y conformar un informe pautado. Estas variables están referidas al desempeño docente, a aspectos formales del curso y a la situación grupal que se genere al interior de cada curso.

CURSO	
AUDITORIO	
DOCENTE	
OBSERVADOR	
FECHA DE OBSERVACION	

### ACERCA DEL DOCENTE

VARIABLES A OBSERVAR	INDICADORES POSIBLES	PREGUNTAS POSIBLES
<b>Estrategias de conducción de la enseñanza. Capacidad para la transmisión, facilitamiento e integración del aprendizaje:</b> Analizar las competencias para la enseñanza del tema, el facilitamiento para el abordaje de los conocimientos nuevos, la conducción a la reflexión de los participantes sobre determinados temas.	<input type="checkbox"/> Manejo de oratoria, calidad de exposición. <input type="checkbox"/> utilización de un lenguaje comprensible y acorde al perfil del auditorio. <input type="checkbox"/> utilización de dinámicas, estrategias, recursos y metodologías acordes al grupo y a las temáticas, <input type="checkbox"/> utilización de casos prácticos, ejemplos, cuadros y síntesis que integren los distintos ítems. <input type="checkbox"/> la "transposición didáctica" <sup>1</sup> de los contenidos específicos (para el observador con manejo de la temática/disciplina a tratar).	<input type="radio"/> ¿Se dirige a los participantes de forma correcta? <input type="radio"/> ¿utiliza un lenguaje comprensible, sencillo, claro, preciso? <input type="radio"/> ¿utiliza estrategias de enseñanza variadas : exposición, espacios de discusión grupal, espacios de participación, etc. a lo largo del curso? <input type="radio"/> ¿Ejemplifica y contextualiza sus desarrollos conceptuales? <input type="radio"/> ¿se sirve de cuadros sinópticos, resúmenes para redondear o sintetizar las ideas expuestas? <input type="radio"/> Cuando explica conceptos provenientes de una disciplina o de una práctica en particular ¿simplifica adecuadamente o en exceso? ¿Trata de mantener el rigor científico del conocimiento a transmitir?
<b>Dominio del grupo:</b> Observar el manejo de aspectos grupales en el desarrollo del curso:	<input type="checkbox"/> Apertura de las clases. Dinamizadores. <input type="checkbox"/> Estrategias de acercamiento a los participantes. <input type="checkbox"/> Manejo de las diferencias de niveles y dimensiones conceptuales (sesgos disciplinarios, profesionales). <input type="checkbox"/> Respeto del "timing" y del "background" grupal e individual. <input type="checkbox"/> Promoción de la participación. <input type="checkbox"/> Habilidad de adaptación a los requerimientos, niveles. <input type="checkbox"/> Capacidad para recuperar e integrar conocimientos y experiencias previas del grupo. <input type="checkbox"/> Gestión y/o resolución de situaciones de conflicto que emerjan en la discusión.	<input type="radio"/> ¿Considera las diferencias de conocimiento entre los participantes? ¿Considera los "no se entendió" verbales o gestuales? <input type="radio"/> ¿Se preocupa por recuperar y aprovechar los conocimientos que sobre el tema ya poseen los participantes? <input type="radio"/> Cuando surgen discusiones entre dos participantes <input type="radio"/> ¿las reprime de buenas a primeras? <input type="radio"/> ¿las promueve? <input type="radio"/> ¿las encuadra? <input type="radio"/> ¿las limita? <input type="radio"/> ¿las retoma? <input type="radio"/> ¿les da un cierre adecuado?

<sup>1</sup> Por "transposición didáctica se entiende el procesamiento o tratamiento de determinados contenidos para hacerlos transmisibles, enseñables, que implica simultáneamente no deformar o desvirtuar el sentido original del contenido o disciplina.

<p><b>Planificación, organización de las clases y Evaluación in situ entre docente y participantes sobre los resultados obtenidos:</b> Existencia de pautas coherentes que organicen el desarrollo temático y de estrategias de ajuste en consenso con los participantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Articulación, consistencia al interior de cada clase y entre clases.</li> <li><input type="checkbox"/> Flexibilidad, capacidad de ajuste y adaptación en el desarrollo de los temas a las demandas o necesidades.</li> <li><input type="checkbox"/> Aprovechamiento del tiempo.</li> <li><input type="checkbox"/> Realización de mini-evaluaciones a efectos de ajustar la marcha del curso.</li> <li><input type="checkbox"/> Congruencia y pertinencia del instrumento de evaluación propuesto en función del desarrollo del curso y en consideración de las características del grupo ( a analizar durante y posterior a la realización de la evaluación pedagógica).</li> </ul>	<p>De una clase a la otra ¿se sigue una línea conceptual y de dinámica coherente?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> ¿se percibe un trabajo previo de planificación, de reflexión?</li> <li><input type="radio"/> ¿Retoma las discusiones, dudas, sugerencias y las incorpora al desarrollo de su plan?</li> <li><input type="radio"/> ¿Se abre y cierra cada clase haciendo resúmenes y referencias a lo previamente visto, a lo que se va a desarrollar y a lo que vendrá?</li> <li><input type="radio"/> La evaluación ¿es más difícil e implica una exigencia de elaboración, estudio y lectura mayor que lo desarrollado por el docente en clase? ¿o es acorde al nivel de información y exigencia mantenidos durante el curso?</li> </ul>
<p><b>Utilización de recursos tecnológicos y didácticos variados:</b> Utilización de materiales de apoyo y de estrategias didácticas acordes con el grupo y la temática:</p>	<p>Oportunidad, variedad y calidad en la utilización de (no implica cantidad):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Rotafolios</li> <li><input type="checkbox"/> Pizarrón</li> <li><input type="checkbox"/> retroproyector / transparencias</li> <li><input type="checkbox"/> cuadros / síntesis / ejemplificación / casos</li> <li><input type="checkbox"/> videos / audio</li> <li><input type="checkbox"/> diversidad de dinámicas grupales/instancias de trabajo individual</li> <li><input type="checkbox"/> materiales didácticos varios: libros, revistas especializadas, manuales, recortes de diarios, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> ¿hace uso de algunos de estos elementos en forma oportuna?</li> <li><input type="radio"/> ¿los utiliza adecuadamente? por ejemplo: las transparencias</li> <li><input type="radio"/> ¿son sintéticas y claras?</li> <li><input type="radio"/> ¿son legibles?</li> <li><input type="radio"/> ¿los videos son excesivamente largos?</li> <li><input type="radio"/> ¿los materiales se relacionan adecuadamente con el tema a tratar?</li> <li><input type="radio"/> ¿facilita los materiales didácticos a los participantes?</li> <li><input type="radio"/> ¿especifica sus fuentes, su bibliografía de consulta?</li> </ul>
<p><b>Otras observaciones respecto del desempeño del docente</b></p>		

ACERCA DEL CURSO Y DEL GRUPO		
(Los niveles de utilidad y rendimiento son variables a evaluar con los participantes y el docente en forma ex-post)		
VARIABLES A OBSERVAR	INDICADORES POSIBLES	PREGUNTAS POSIBLES
Cantidad de participantes previstos:	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Nivel de ausentismo:</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Nivel de deserción:</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> ¿hay muchos ausentes? ¿son siempre los mismos? ¿alguien abandonó? ¿alguien no se presentó nunca? ¿se saben los motivos?</li> </ul>
Duración del curso: El tiempo previsto fue acorde al desarrollo del programa en función del auditorio.	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Puntualidad</li> <li><input type="checkbox"/> Inicio en hora</li> <li><input type="checkbox"/> Finalización en hora</li> <li><input type="checkbox"/> Aprovechamiento del tiempo</li> <li><input type="checkbox"/> "Breaks" y su duración</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> ¿Inicia en hora?</li> <li><input type="radio"/> ¿se cuenta con la mayoría de los participantes al comienzo y al término de cada clase?</li> <li><input type="radio"/> ¿se logra cumplir con los objetivos del día, de la clase, en el tiempo previsto?</li> <li><input type="radio"/> ¿son muy cortos o muy extensos los cortes de descanso?</li> </ul>
Cantidad, grado de actualidad, familiaridad y atractivo de los materiales utilizados	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Originales</li> <li><input type="checkbox"/> Copias</li> <li><input type="checkbox"/> Año de Edición</li> <li><input type="checkbox"/> Editoriales</li> <li><input type="checkbox"/> Accesibilidad del material</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> ¿Resulta adecuada/excesiva la cantidad de material y bibliografía exigida para la lectura de cada clase?</li> <li><input type="radio"/> ¿para la evaluación?</li> <li><input type="radio"/> El material ¿es actual?</li> <li><input type="radio"/> ¿es clásico? (para observador experto)</li> <li><input type="radio"/> ¿es conocido por los participantes o resulta novedoso?</li> <li><input type="radio"/> ¿se maneja copias con los datos editoriales mínimos?</li> </ul>
Niveles de conocimiento e interés del grupo:	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Nivel de información previo y apropiación de conocimientos nuevos (para observador experto, por vía de las intervenciones y de la evaluación).</li> <li><input type="checkbox"/> Pertinencia y cantidad de las intervenciones</li> <li><input type="checkbox"/> Niveles de "creatividad" y/o capacidad de relación de los conceptos nuevos con aspectos de la tarea/ de la organización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> El grupo ¿demuestra saber del tema?</li> <li><input type="radio"/> ¿cómo lo demuestra?</li> <li><input type="radio"/> ¿hay intervenciones continuas?</li> <li><input type="radio"/> ¿cómo son esas intervenciones: pertinentes, inoportunas, acertadas, aclaratorias?</li> <li><input type="radio"/> ¿son siempre los mismo los que participan?</li> <li><input type="radio"/> En sus intervenciones y o elaboraciones ¿los participantes pueden dar "una vuelta más de tuerca" a la explicación del docente?</li> <li><input type="radio"/> ¿Pueden llevar la ejemplificación o aplicación de los conocimientos al terreno de la organización ? ¿de la práctica real, cotidiana?</li> </ul>
Nivel de ntegración grupal y relación docente-participantes	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Nivel de conflicto /integración</li> <li><input type="checkbox"/> Relación con el docente</li> <li><input type="checkbox"/> Niveles de interacción grupal (a analizar seguimiento de grupos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Los participantes ¿Se llevan bien ?</li> <li><input type="radio"/> ¿surgen peleas o disputas continuas?</li> <li><input type="radio"/> ¿de qué orden?</li> <li><input type="radio"/> ¿hay competencia?</li> <li><input type="radio"/> ¿se muestran indiferentes entre sí?</li> <li><input type="radio"/> ¿hay respeto mutuo?</li> <li><input type="radio"/> ¿hay un clima de excesiva confianza entre pares?</li> <li><input type="radio"/> ¿hace ruido en la realización de la clase?</li> <li><input type="radio"/> ¿cómo se relacionan con el docente? ¿hay un encuadre de confianza y/o de formalidad adecuado?</li> <li><input type="radio"/> ¿hay tirantez, rigidez?</li> <li><input type="radio"/> ¿hay competencia con el docente?</li> </ul>
Grados de satisfacción manifestados por el grupo a lo largo del curso	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Verbal</li> <li><input type="checkbox"/> actitudinal.</li> <li><input type="checkbox"/> recomendaciones directas al docente.</li> <li><input type="checkbox"/> Quejas formales.</li> </ul>	

Otras observaciones en  
relación con el desarrollo  
del curso y de la acción  
del grupo

--	--	--

## PAUTAS PARA EL OBSERVADOR DE CLASES

### OBJETIVO DE LA OBSERVACION

A corto plazo, se trata de colaborar con el docente, realizando las observaciones y comentarios más pertinentes y oportunos de aquello que se registra, a fin de que realice ajustes en la marcha del curso y para los posteriores que dicte. A mediano plazo es relevar aspectos del desempeño del docente, de los distintos auditorios y de la oportunidad/provecho de la realización del curso como insumo de la evaluación integral del plan.

### RECOMENDACIONES

Con este objetivo en claro, cabe remarcar que la observación es "NO PARTICIPANTE". Esto quiere decir que la función que se piensa para dicho observador es la de registrar cuestiones relativas a los ítemes que trabajamos y discutimos en común y producir informes sucintos que podamos cruzar, chequeando apreciaciones e información para la construcción de los "datos".

Nuestra presencia al interior del curso ya va a provocar un "ruido" -mayor, menor- y la idea es poder minimizar dicho efecto. En otras palabras, no queremos generar más resistencia de la que ya existe entre los participantes para "decir" determinadas cuestiones que surgen en una reunión de pares o en una clase que dé la ocasión. Tampoco queremos producir una sensación de "persecución" sobre el docente profesional que distorsione el desarrollo "normal" de la clase. Es por ello, que, por más que estemos capacitados y tentados de realizar intervenciones, con la mejor intención de colaborar, encaminar, reencauzar, la mejor posición será la de NO INTERVENCION.

Va de suyo que la reserva en relación a información "confidencial" que pueda ser mencionada forma parte del "manual de ética" del observador (y del docente también, suponemos).

Es posible también que en alguna clase nos "re-enganchemos" con el docente, con el tema, con las discusiones (ojalá, buena señal). No obstante, será bueno intentar una "distancia óptima", instrumental que nos permita operar en nuestro rol de observadores.

Si nos toca administrar, ya sea la encuesta inicial o la final, hagamos una breve explicación del sentido de cada una de ellas al auditorio y tratemos de que todos las completen y entreguen. A medida que las recibamos las iremos procesando (estudiaremos un procedimiento en cuanto tengamos las primeras).

Si el docente, después de la clase nos pide nuestra opinión, tratemos de hacérsela llegar por escrito a posteriori, previa revisión de la Gerencia.

Por último, una sugerencia respecto del pasado en limpio de las observaciones: apenas terminamos la observación, pasemos inmediatamente en limpio, a máquina y siguiendo los ítems del modelo, para que se no se nos escapen demasiados detalles de la memoria. También, tratemos de hacer intercambios y chequear información cruzada con las personas que compartan la observación en otra clase del mismo docente y/o auditorio.

Muchas gracias

12/3/99

AREA:

CATEGORIA:

**Encuesta Inicial de Expectativas del Curso-Taller**

**"Técnicas de Negociación aplicadas a la entrevista de Auditoría"**

Queremos conocer sus **expectativas**. Con la integración de esta encuesta Ud. está participando de la **evaluación** de la **calidad y efectividad** del Curso en términos de los resultados esperados sobre el desempeño de la AGN. Por este motivo, rogamos se sirva completarla y entregarla a la Gerencia de Recursos Humanos en el primer encuentro.

**Objetivos propuestos**

- Entrenar al personal de campo para la realización de entrevistas en base a la comprensión de la naturaleza y características de los conflictos y el manejo de herramientas teórico-prácticas en negociación para optimizar el desempeño de los profesionales y los resultados de esa actividad.
- Lograr una matriz común de criterios y definiciones entre los participantes respecto de las estrategias a desplegar en diferentes situaciones de entrevista.

1. ¿Realiza actualmente entrevistas de auditoría?

- Sí  
 No

2. ¿Considera que los objetivos propuestos por la actividad se corresponden con las necesidades del auditor de campo en la instancia de entrevista de auditoría? ¿por qué?

---



---

3. Según el temario del programa adjunto ¿Cómo calificaría su conocimiento previo sobre el tema?

- Conozco la mayoría de los temas a ser desarrollados de acuerdo al programa  
 Conozco algunos de los temas a ser desarrollados  
 No conozco ninguno de los temas a ser desarrollados

4. ¿Qué problema o desafío específico (propio/del área/de la organización) piensa que esta capacitación colaborará a resolver o encarar?

---



---

5. ¿Qué condiciones prevé necesarias (en su equipo de trabajo/en su área/en la AGN) para que los conocimientos y técnicas de esta capacitación sean llevadas a la práctica? Marque las dos que considere más importantes y desarróllelas.

- |   |  |
|---|--|
| <input type="radio"/> de orden técnico: _____ | <input type="radio"/> de organización: _____ |
| <input type="radio"/> de orden legal: _____   | <input type="radio"/> actitudinal: _____     |
| <input type="radio"/> cultural: _____         | <input type="radio"/> otros ¿cuáles?: _____  |

6. ¿Qué expectativas tiene de este Curso-Taller?

---



---

**La Gerencia de Recursos Humanos prevé realizar un seguimiento específico de las aplicaciones de este curso ¿Estaría Ud. dispuesto a colaborar con esta iniciativa? Si es así, por favor indique su nombre e interno.**

# ENCUESTA A DOCENTES DEL PLAN INTEGRAL DE CAPACITACION - QUINTO PERIODO

Curso:

Fecha:

Docentes:

Nos interesa mucho conocer su opinión y percepciones sobre auditorios y aspectos institucionales en el marco del curso que Ud. dictó. La información que se releve será de análisis exclusivo de la Gerencia de Recursos Humanos. Rogamos se sirva completar esta planilla y entregarla el último día de clase (6/12/2000).

*Niveles de participación / interés de los participantes en la temática abordada por el curso.*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Bajo		Mediano/Dispar		Bueno		Muy bueno		Excelente	

*Otros comentarios relativos a los participantes de la actividad de capacitación.*

*Restricciones encontradas en la gestión de su curso, en relación con aspectos diversos: administrativos, tecnologías de apoyo didáctico, duración del curso, interacción con los grupos, etc.*

*Desde su contacto con miembros de la organización, ¿qué aspectos resultarían claves de fortalecer institucionalmente en pos de mejorar/acompañar los resultados e impacto del Plan de Capacitación? (por ejemplo, aspectos de la gestión y apoyo de esta Gerencia, decisiones-técnicas, tecnológicas, equipamientos, etc.).*

Muchas Gracias por su colaboración

AGN - Gerencia de Recursos Humanos  
Noviembre del 2000

Sírvase completar esta breve encuesta a fin de relevar sus impresiones sobre el Curso que finaliza, como parte de la evaluación de la calidad de la capacitación.

<b>AREA</b>	
-------------	--

1. ¿Qué apreciación global le merece el Curso que finaliza hoy?

- Excelente
- Muy Bueno
- Bueno
- Regular
- Insatisfactorio

2. ¿En qué medida los contenidos y la metodología empleada por el docente resultaron adecuados?

Criterio y Puntuación	Contenidos			Metodología		
	Muy Adecuado	Adecuado	No adecuado	Muy Adecuado	Adecuado	No adecuado
XXXXX						

3. En qué medida se cumplieron sus expectativas iniciales respecto de los objetivos del Curso?

Expectativas consignadas en encuesta inicial	Cumpl. Total	Cumpl. Parcial	No se cumplió
Lograr conocimiento adicional, específicamente para auditar deuda pública.			
Ampliar el enfoque en el tratamiento macro y micro de endeudamiento público			
Clarificar las características de la deuda argentina, y beneficios y costos de los distintos tipos de financiamiento			
Profundizar y revisar temas como: riesgo país, manejo de deuda y normas de entidades financieras para enfrentar shocks			

4. ¿Cuál es su opinión sobre los aspectos organizativos? (marque con una cruz)

- Muy Buena
- Buena

- Regular
- Deficiente

5. Considera Ud. que los temas desarrollados y su tratamiento:
- Aumentaron significativamente sus conocimientos sobre el tema.
  - Actualizaron sus conocimientos previos del tema
  - No representaron un aporte significativo a sus conocimientos previos.
6. ¿Considera Ud. que los contenidos desarrollados en este curso resultan **útiles y aplicables** a las tareas y procesos desarrollados en la AGN?
- Sí, resultan aplicables** (elija el indicador general de aplicación más apropiado de los elaborados por el auditorio en el inicio del curso y/o elabore uno propio)
- En el análisis del financiamiento.
  - En el análisis del impacto del endeudamiento público sobre otras variables macroeconómicas.
  - En aclarar cuestiones vinculadas con el riesgo país y las calificaciones de riesgo.
  - En la planificación y realización de auditorías sobre títulos públicos y endeudamiento del Estado Nacional.
  - En la determinación y tiempos de definición de la cartera de préstamo y desarrollo de los informes sectoriales.
  - En mejorar la calidad y profundización de los informes de auditoría.
- ¿Desea elaborar otros indicadores generales de aplicación de contenidos de este curso?
- \_\_\_\_\_
  - \_\_\_\_\_
- Resultan **medianamente** aplicables (sírvese fundamentar su opinión)
- No**, no resultan aplicables (sírvese fundamentar su opinión)

## ENCUESTA A PARTICIPANTES DEL PLAN INTEGRADO DE CAPACITACION (PIC) 1998-2000.

1) Según nuestros registros, a julio de 2000 usted participó de los cursos abajo listados<sup>1</sup>. Sírvase marcar el curso/seminario que le resultó más útil y cuyos aprendizajes pudo aplicar a sus tareas.

**Nota:** de no ser exactos los datos consignados, sírvase corregirlos. Se excluyen los cursos de computación e idiomas.

1.-Conducción de Equipos	14.-
2.-	15.-
3.-	16.-
4.-	17.- Seminario Internacional "Control de Calidad en la Auditoría Gubernamental"
5.-	18.- Negociación: una técnica para la resolución de conflictos
6.-	19.-
7.-	20.-
8.-	21.-
9.-	22.-
10.-	23.-
11.- Control y Evaluación de Inversiones Públicas	24.-
12.-	25.-
13.-	

2) ¿En qué medida cree que se lograron los siguientes objetivos generales de capacitación?

Referencia puntuación	Ninguna/Baja				Media			Alta		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Objetivos Generales de la Capacitación</b>										
Brindar Información actualizada sobre temas vinculados a las tareas de la organización.	--									
Profundizar y sistematizar los conocimientos previos, las técnicas utilizadas y las prácticas profesionales aprendidas en el trabajo.										
Reflexionar sobre las prácticas vigentes específicas de las áreas a partir de nuevo conocimiento, enfoques y técnicas innovadoras en Administración Gubernamental y Auditoría.										
Facilitar el acceso a bibliografía y material actualizado de consulta y ampliación sobre los temas desarrollados.										
Posibilitar el intercambio de opiniones entre los participantes de otras áreas del organismo.										
Impulsar o acompañar propuestas de cambio y transformaciones estratégicas en la Organización.										
Otros logros tales como (si gusta desarrolle una opción):										

<sup>1</sup> La numeración de los cursos corresponde a un ordenamiento interno de la Gerencia de Recursos Humanos, sírvase obviarla.

3) En su opinión ¿quién es el **principal beneficiario** del logro de esos objetivos de la capacitación? *(de elegir más de una opción marque un ranking, siendo 1 el principal, 2 el siguiente, etc.)*

- El capacitado en forma individual.
- El equipo de trabajo en que se desempeña el capacitado.
- Los Gerentes.
- Los Coordinadores y Supervisores.
- Los Auditores de Campo.
- La AGN en general.
- Los entes auditados.
- Otros \_\_\_\_\_



2) ¿En qué medida cree que se **lograron los siguientes objetivos generales** de capacitación?

Referencia puntuación	Baja			Media				Alta			Ns Nc
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>Objetivos Generales de la Capacitación</b>											
Brindar <b>Información actualizada</b> sobre temas vinculados a las tareas de la organización.											
<b>Profundizar y sistematizar los conocimientos previos</b> , las técnicas utilizadas y las prácticas profesionales aprendidas en el trabajo.											
<b>Reflexionar sobre las prácticas vigentes</b> específicas de las áreas <b>a partir de nuevo conocimiento</b> , enfoques y técnicas innovadoras en Administración Gubernamental y Auditoría.											
Facilitar el <b>acceso a bibliografía</b> y material actualizado de consulta y ampliación sobre los temas desarrollados.											
Posibilitar el <b>intercambio de opiniones</b> entre los participantes de otras áreas del organismo.											
<b>Impulsar o acompañar propuestas de cambio</b> y transformaciones estratégicas en la Organización.											
Otros logros (si gusta desarrolle una opción):											

3) En su opinión ¿quién es el **principal beneficiario** del logro de esos objetivos de la capacitación? *(de elegir más de una opción marque un ranking, siendo 1 el principal, 2 el siguiente, etc.)*

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> El capacitado en forma individual.   | <input type="checkbox"/> Los Auditores de Campo. |
| <input type="checkbox"/> El equipo de trabajo del capacitado. | <input type="checkbox"/> La AGN en general.      |
| <input type="checkbox"/> Los Gerentes.                        | <input type="checkbox"/> Los entes auditados.    |
| <input type="checkbox"/> Los Coordinadores y Supervisores.    | <input type="checkbox"/> Otros                   |

4) Habiendo transcurrido un tiempo desde que finalizó el último curso que asistió, ¿qué considera que **puede usted realizar** con los conocimientos obtenidos en capacitación?

Competencias adquiridas y/o mejoradas A partir de la capacitación recibida puedo...	Sí	Gran medida	Alguna medida	No
... definir nuevos conceptos y técnicas aprendidas.				
... consultar material bibliográfico con mayor precisión y referencias.				
... manejar y aplicar los nuevos conocimientos a mis tareas específicas.				

<b>Competencias adquiridas y/o mejoradas A partir de la capacitación recibida puedo...</b>	<b>Sí</b>	<b>En gran medida</b>	<b>En alguna medida</b>	<b>No</b>
... detectar errores con mayor precisión y retroalimentar el proceso de trabajo.				
... transmitir, ejemplificar y discutir estos conocimientos a otras personas en mi área de trabajo.				
... evaluar el desempeño de mis empleados con mayor objetividad técnica y elementos de análisis.				
... brindar mejor y mayor orientación técnica específica a personal del ente en que audito.				
Otros:				

5) Relátenos alguna **situación profesional** en que haya podido hacer **USO** de los conocimientos, metodologías o técnicas aprendidas en capacitación.

6) ¿Encontró usted **factores simultáneos o posteriores** a la capacitación que facilitaron la utilización de los conocimientos aprendidos?

Sí ¿cuáles? (marque algunas de las opciones abajo enumeradas o elabore una propia)  No

Formación profesional y/o capacitación externa (cursos, carreras de posgrado, maestrías, especializaciones, etc.) complementaria a la del PIC.

Con subsidio de la AGN (beca, licencia, etc.)

Importante estímulo al desarrollo de mi carrera profesional en la organización (promoción, reconocimiento público a la labor, asunción de mayores responsabilidades, etc.)

- Cambios organizativos o procedimentales positivos en mi equipo de trabajo (mayor cantidad de personal o con mejor preparación, participación activa en la planificación operativa, mayor capacidad de influir sobre las decisiones operativas, etc.)
  - Cambios importantes en el ente que audito (cambio de interlocutores, mejora de las condiciones de trabajo en el organismo, etc.)
  - Introducción de nuevas tecnologías y equipamiento en la Gerencia donde me desempeño (computadoras, canales de comunicación, bases de datos, etc.) .
  - Otros:
- 
- 

7) ¿Encontró **factores externos** a la capacitación que **impidieron o dificultaron el uso** de conocimientos aprendidos en la capacitación?

- Sí ¿cuáles? (marque algunas de las opciones abajo enumeradas o elabore una propia)  No

- Las rigideces de las normas y procedimientos (formales e informales) de la organización.
  - El escaso apoyo de los niveles con poder de decisión para incorporar nuevas estrategias o técnicas provenientes de la capacitación.
  - La baja vinculación entre las tareas desempeñadas y el tipo de capacitación recibida.
  - La ausencia de motivación o incentivo para realizar innovaciones en el área.
  - La falta de recursos (tecnológicos, logísticos, técnicos, humanos) en la AGN o en el organismo que audito.
  - El cambio inesperado de tareas que volvió obsoletos o no pertinentes los conocimientos y técnicas aprendidos.
  - Otros motivos tales como:
- 

8) Existe personal de la AGN que no ha sido capacitado a lo largo de este plan de capacitación por diferentes motivos. Desde la relación laboral que mantiene con estas personas ¿considera que deberían **participar en la capacitación institucional**?

- No, porque (sírvese fundamentar su posición)
- 
-

Sí, porque a través de la **capacitación** (marque la opción que mejor respalde su opinión o elabore una **propia**)...

... compartirán una visión **macro** del Sistema Global de Administración y Control en el que se inserta la Auditoría General de la Nación.

... contarán con información o con categorías para analizar el contexto en que emergen las dificultades específicas de nuestra tarea de auditoría.

... manejarán las herramientas puntuales que se brindaron desde la capacitación en lo que concierne a la tarea de auditoría, de administración y/o de conducción.

... conocerán las experiencias y puntos de vista de personas de otras áreas de la organización respecto de los conocimientos, técnicas y enfoques brindados en capacitación.

... tomarán contacto con bibliografía actualizada y/o materiales de consulta sobre temas específicos que se facilitan en el marco de la capacitación.

Otro motivo por el cual considera de importancia la inclusión de este personal en la capacitación:

---



---

9) ¿Considera que la existencia de personal no capacitado **condiciona** en alguna medida sus tareas o responsabilidades?

<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> En gran medida	<input type="checkbox"/> En alguna medida	<input type="checkbox"/> No
¿Por qué?			

10) Usted y los demás asistentes del PIC señalaron **aspectos de la organización** (funcionamiento de equipos, gerenciamiento, productos, situación profesional) que podrían **mejorar** con la aplicación de conocimientos aprendidos en capacitación, junto con el acompañamiento de otros factores. Díganos si, desde su experiencia, usted constata:

Indicadores de Impacto de la Capacitación	Sí	En gran medida	En alguna medida	No	Ns Nc
Aumento de la calidad y la profundidad profesional.					
Mejor ambiente de trabajo que redunda en la productividad individual y grupal.					
Mejor funcionamiento de la organización, en lo que concierne a comunicación entre áreas, equipos y gerencias.					
Refuerzo/reconocimiento de una identidad colectiva institucional.					

Indicadores de Impacto de la Capacitación	Sí	En gran medida	En alguna medida	No	Ns Nc
Mejor coordinación institucional entre autoridades y las distintas áreas.					
Inclusión de un enfoque de gestión por objetivos y resultados en las planificación y realización de auditorías.					
Unificación de pautas en el manejo de sistemas, integración y verificación de los registros de SIGADE, SIDIF.					
Uniformidad de criterios en la preparación de los papeles de trabajo entre las Gerencias.					
Mayor agilidad en los procesos administrativos.					
Mayor independencia en los análisis resultantes de las tareas de campo.					
Adopción de un enfoque integral de auditoría.					
Incremento de proyectos de auditoría de gestión en la planificación de la AGN.					
Mayor Concientización de la importancia de la auditoría de sistemas y de las tecnologías de control de información.					
Creciente calidad de los informes y sus distintos subproductos.					
Una mejor recepción y aplicación de las recomendaciones.					
Mejor imagen externa de la AGN.					

11)- Sirvase calificar la **calidad de la gestión** de la capacitación a lo largo del PIC según los siguientes items.

Items	Referencia puntuación		Deficiente		Regular		Bueno		Muy Bueno		Excelente	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
La inscripción a los cursos a través de las Gerencias Generales												
Los criterios <sup>3</sup> para conformar los grupos en función del tema y de los objetivos del curso.												
La selección de docentes en la Universidad de Buenos Aires.												
La duración de los cursos (cantidad total de horas y por jornada)												
La disponibilidad de los materiales para los participantes.												
La preparación y el equipamiento del aula de capacitación.												
Las fechas y los horarios del dictado de los cursos.												

<sup>3</sup> Los criterios utilizados fueron: Por niveles organizacionales (la mayoría), por el involucramiento directo de las áreas (Ej.: Cuenta de Inversión, Tarifas en el Sector Público), por nivel de conocimiento o formación profesional (Ej.: "Contrataciones" para abogados y para no abogados, Curso de "Diseño de talleres de auditoría" según experiencia docente.

Referencia puntuación	Deficiente		Regular		Bueno		Muy Bueno		Excelente	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Items										
La presencia de la Gerencia de Recursos Humanos en los cursos dictados.										
El sistema de consulta permanente a los participantes a través de encuestas y entrevistas.										
La certificación escrita del curso firmada por el docente.										
La difusión de los resultados de la capacitación a participantes, docentes y autoridades de la AGN.										
La capacidad de respuesta de la Gerencia de Recursos Humanos frente a observaciones y reclamos.										

Anote sus **recomendaciones e ideas** para la mejora de la gestión en los puntos más débiles:

---



---



---

12)- El PIC (1998-2000) abarcó en forma progresiva y simultánea estos cuatro módulos temáticos en los que se distribuyó la oferta de cursos y seminarios:

- 1- Gerenciamiento
- 2- Administración Financiera Gubernamental
- 3- Control y Evaluación del Sector Público
- 4- Auditoría

¿En qué temas o tópicos considera que la capacitación debe seguir contribuyendo? Marque del siguiente menú hasta **cinco áreas prioritarias de capacitación** para el organismo y sus agentes.

- |   |   |   |  |
|---|---|---|--|
| <input type="checkbox"/> Administración y control Públicos<br><input type="checkbox"/> Modernización del Estado<br><input type="checkbox"/> Derecho Administrativo<br><input type="checkbox"/> Planificación estratégica<br><input type="checkbox"/> Responsabilidad del funcionario público<br><input type="checkbox"/> Gestión por resultados<br><input type="checkbox"/> Comunicación organizacional<br><input type="checkbox"/> Conducción, Liderazgo, Toma de decisiones | <input type="checkbox"/> Auditoría comparada<br><input type="checkbox"/> Auditoría en el MERCOSUR<br><input type="checkbox"/> Auditoría de Gestión (Value For Money)<br><input type="checkbox"/> Muestreo en Auditoría<br><input type="checkbox"/> Redacción de Informes de Auditoría<br><input type="checkbox"/> Tarificación de Servicios<br><input type="checkbox"/> Calidad de los Servicios Públicos<br><input type="checkbox"/> Auditoría Legal<br><input type="checkbox"/> Auditoría Informática | <input type="checkbox"/> Auditoría específica (bancaria, ambiental, social, de inversiones públicas, de entes reguladores, de la deuda, etc.)<br><input type="checkbox"/> Unificación de criterios en Papeles de Trabajo de Auditoría<br><input type="checkbox"/> Trabajo en Equipo Interdisciplinario<br><input type="checkbox"/> Técnicas de entrevista para auditoría<br><input type="checkbox"/> Formulación, seguimiento y evaluación de Proyectos | <input type="checkbox"/> Idioma Inglés<br><input type="checkbox"/> Idioma Portugués<br><input type="checkbox"/> Internet<br><input type="checkbox"/> Utilitarios específicos de auditoría<br><input type="checkbox"/> Comunicación escrita eficaz<br><input type="checkbox"/> Utilitarios específicos de administración<br><input type="checkbox"/> Organización administrativa<br><input type="checkbox"/> Tecnologías administrativas y de gestión de organizaciones públicas<br><input type="checkbox"/> Otros temas o tópicos: |
|---|---|---|--|
- 
-

13) Otros comentarios y apreciaciones que desee agregar a esta encuesta:

14) ¿Estaría dispuesto a participar de **otras instancias de evaluación** de la capacitación en forma individual o grupal?

Sí (por favor incluya su nombre, gerencia, teléfono y mail)       No

Esta encuesta será retirada de su Gerencia General el día Lunes, 25 de Setiembre de 2000.

Muchas gracias por su colaboración.

**Primer Taller de Evaluación de Competencias  
del Proceso de Auditoría  
Con Coordinadores y Supervisores**

**Programa**

<b>Objetivos del Taller:</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Determinar colectivamente las competencias (entendidas como conocimientos, capacidades, habilidades y actitudes) del proceso de auditoría (planificación, trabajo de campo y elaboración de informes).</li><li>2. Conocer la contribución de la capacitación (Plan Integrado de Capacitación, PIC 1998-2000) en la formación de competencias del proceso de auditoría.</li><li>3. Lograr el compromiso de Coordinadores y Supervisores en el monitoreo y evaluación de competencias propias y en el personal de campo.</li></ol>
<b>Coordinación:</b>	✓ Lic. Silvia NAKANO y Lic. Octavio de Barberis – Gerencia de Recursos Humanos
<b>Dirigido a:</b>	Coordinadores y Supervisores que manifestaron su disposición a participar de una instancia grupal de evaluación de competencias generadas en capacitación, a través del censo.
<b>Fecha y horario:</b>	Jueves 7 de Diciembre de 2000. De 10 a 13 hs.
<b>Temas a desarrollar:</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Líneas de trabajo del Plan 2001.</li><li>2. Presentación del Sistema de Evaluación de la capacitación: instancias y herramientas.</li><li>3. Etapas del proceso de auditoría y DEFINICIÓN de competencias del proceso de auditoría</li><li>4. Etapas del proceso de Auditoría y EVALUACION de competencias fortalecidas y a fortalecer con capacitación en auditores de campo, Coordinadores y Supervisores.</li><li>5. Plan 2001: Observatorio de Competencias del proceso de auditoría.</li></ol>
<b>Metodología:</b>	Actividades y discusiones grupales.

GERENCIA DE RECURSOS HUMANOS

## Paralelos entre las operaciones de evaluación de la capacitación y los alcances de la práctica de auditoría

Reflexionando acerca de las formas, los contenidos y los móviles de la evaluación de la capacitación en esta organización pública que se dedica profesional y técnicamente al control externo, en este estudio se realizó un ejercicio comparativo: se trazó un paralelo entre la función sustantiva de la organización, a saber, la realización de auditorías expost (en términos de la información que releva y examina en cada uno de sus modelos) y los ejes o preguntas rectoras sobre los que se orientaría la evaluación de la capacitación en forma integral.

El resultado del ejercicio se muestra a continuación:

	Tipo de control <sup>1</sup>	Tipo de información a relevar y preguntas guía	
		En el caso de auditorías	En el caso capacitación
E V A L U A C I O N	1) Verifica la conformidad y cumplimiento de las acciones realizadas.	Se gastó. Se compró según lo planificado. Conformidad de las cuentas en antecedentes.	Se realizó la actividad. Asistió la gente convocada. Asistió el docente. Se pagó al docente.
	2) Controla Grados de desempeño / Formas en que se realizó la ejecución.	¿Se gastó en tiempo? ¿se gastó en forma? ¿cuánto se gastó? ¿de donde salieron los recursos? ¿quien vendió? ¿fue el mejor precio? ¿qué pliego de licitación se utilizó?	¿Cuántas personas asistieron? ¿asistieron aquellos según el perfil de la convocatoria? ¿cómo se desarrolló la actividad? ¿se utilizaron los recursos previstos? ¿El docente desarrolló su planificación? ¿qué aprendieron los alumnos? ¿cuánto aprendieron?
	3) Examina el sentido de la acción a través de analizar sus resultados	¿Para qué se gastó? ¿Qué resultado tuvo ese gasto? ¿en qué y en dónde se ven los beneficios de ese gasto? ¿cómo afectó al presupuesto general de la organización?	¿Para qué se capacitó? ¿le sirve a la organización? ¿a las personas? ¿se cumplieron los objetivos estratégicos de mejorar la organización? ¿qué mejoró? ¿en donde se constata esa mejora? ¿cuánto cambió el funcionamiento de la organización a partir de la capacitación?
	4) Retroalimenta, mejora el proceso	Recomendaciones para el siguiente proceso similar en la organización según la detección de desvíos, errores u omisiones y sus causas.	Reformula etapas del proceso y la programación del siguiente plan o periodo de capacitación (de sus pilares conceptuales, los porqué y los para qué, junto con los hacia dónde).

La inclusión de este ejercicio en el marco del estudio es al sólo efecto de clarificar, en un modo sencillo y algo esquemático, cuáles son y han sido las orientaciones a las prácticas concretas de control y evaluación en sentido amplio. Al mismo tiempo, permiten ubicar este estudio dentro del nivel tres, si bien recorre todos los niveles en el análisis.

No obstante, cabe aclarar que la comparación anterior no es ni exhaustiva ni exacta ya que la estrategia de control ejercida por la organización AGN es, en primer lugar, externa a las organizaciones a las que se audita, en tanto el control realizado desde este plan es interno a la propia gestión de la capacitación.

En segundo lugar, la auditoría externa de la AGN es ex post, esto es, que se realiza a posteriori de lo que las organizaciones realizan para cumplir su misión y funciones, de acuerdo con los recursos de los que disponen, en términos contables, financieros, legales y de la gestión propiamente dicha. Mientras que los controles internos que operan en el PIC bajo análisis son y han tenido lugar durante y posteriormente a la gestión del plan de capacitación en términos de lo que cada unidad analizada (curso o período) en particular generaba como resultados (cobertura, presentismo, alcance temático, satisfacción de los participantes, calidad del aprendizaje realizado) y efectos inmediatos y de mediano plazo, reales y potenciales en los participantes.

Otras diferencias en el caso de la estrategia de evaluación, es que la auditoría externa tiene como producto principal un informe que es elevado ante el Congreso, las autoridades de la casa y el ente auditado a efectos de tomar conocimiento de los dictámenes, juicios y recomendaciones que derivan y se sustentan en el

<sup>1</sup> Este modelo sigue el desarrollo de A. Ginestar expuesto en "Anclajes teóricos y Organizadores Metodológicos"

análisis de la gestión realizada. En el caso de la capacitación evaluada puede afirmarse que los informes producidos en estas instancias de evaluación no representan el producto principal del Plan, ni tampoco tuvieron un interlocutor obligado, aún si se elevaron sistemáticamente a las autoridades de la AGN y del BID.

Las evaluaciones parciales de resultados del Plan que tuvieron lugar al interior del proceso de capacitación fueron reformulando algunos aspectos críticos detectados en la capacitación. Ejemplos de las reformulaciones "sobre la marcha" son: perfeccionamiento de los procedimientos de búsqueda del perfil de los docentes, registro y sistematización de los pasos administrativos del proceso de diseño de una actividad, agilización de los trámites de certificación de la actividad para los participantes, reformulación de preguntas de encuestas, reforzamiento de la comunicación y difusión de las actividades, entre otros.

Tal vez, lo más importante de extraer de este esquema, sea la ejemplificación práctica de las diferencias entre los distintos tipos de control de gestión (durante y ex post) realizados en la evaluación de la capacitación, y al mismo tiempo, las estrechas relaciones que mantienen las múltiples estrategias abordadas.

Otro de los motivos de la realización del ejercicio se vincula con la hipótesis de trabajo que pone en relación por un lado, las restricciones y posibilidades que circunscriben a las organizaciones públicas y por otro, las producciones internas. Dicho de otro modo, las oportunidades que se presentan a una organización dedicada al control externo (en términos de experiencia, reconocimiento, conocimientos y procedimientos) define también las fortalezas con que cuentan las intenciones de desplegar el control interno de la capacitación. A su vez, las amenazas o limitantes al ejercicio de ese control externo, también influyen en su capacidad interna.

Si bien estas relaciones entre el afuera y el adentro de la organización no son mecánicas, ni lineales sino que están mediatizadas por una serie de lógicas, factores e intereses, a veces ajenos al control y a sus productos, este estudio supone que no opera la casualidad (aunque no se constituya a esta altura del estudio en una relación causal) en la posibilidad de realizar una evaluación interna de la capacitación.

Otro propósito asociado a la comparación se refiere a la concatenación o imbricación planteadas desde el marco teórico entre el control y la evaluación. Dicho de otro modo, la riqueza de oportunidades que abren las estrategias y los datos del control para la evaluación apuntan a que la pertinencia de la interpretación de cualquier resultado organizacional surge de su puesta en relación (decodificación) con las condiciones de su producción; como diría Bourdieu<sup>2</sup>, surgen con su historización.

---

<sup>2</sup> Bourdieu, Pierre, Op. Cit.

## Ejercicio de contrastación ex ante - ex post

Evaluación de Momentos	Productos del Plan		Efectos en los capacitados	
	Ex ante	Ex post	Ex ante	Ex post
<b>Política</b>	Define voluntad de capacitar en el marco de la misión y funciones de la organización, de acuerdo con las oportunidades (y restricciones) que marca el contexto	Definición de "Objetivos Estratégicos" de la Capacitación y determina los recursos destinados a ese fin.	La política se traduce en definiciones sobre la población objeto y las grandes líneas sobre las que versa la capacitación en el marco de los objetivos estratégicos	Obtiene respuestas positivas y negativas, esperadas y no esperadas en términos de objetivos logrados, beneficios alcanzados y beneficiarios principales, secundarios y ausentes.
<b>Diseño</b>	Interpreta señales del contexto, definiciones y decisión política, necesidades y demandas detectadas en la organización	Diseño de un Plan que ordena y clasifica las demandas, requisitos y definiciones de los actores. Plan aprobado por las autoridades.	El diseño busca la adhesión y consenso de los actores, en término de participación, compromiso activo y comunicación efectiva para lograr la convocatoria.	El diseño logra la participación de expertos en forma individual, ajustes negociados a los programas con los docentes, compromiso desigual entre los actores y baja comunicación a la organización de la totalidad del diseño.
<b>Ejecución</b>	Busca cumplir con la programación de las actividades, según los objetivos, recursos y tiempos en los que se dispone la ejecución para lograr la capacitación requerida	Dictado de cursos y realización de actividades, de acuerdo con los objetivos y la programación.	Como efecto del cumplimiento de la programación espera satisfacer requisitos, definiciones, demandas, necesidades y expectativas del conjunto de actores.	Obtiene efectos esperados y no esperados en términos de satisfacción alcanzada, tipo de aprendizaje logrado, eficacia docente y pertinencia de los conocimientos.
<b>Aplicación</b>	Busca que las personas capacitadas hayan incorporado los conocimientos transmitidos y sean capaces de operar con ellos	Entran del pasaje de un menor a un mayor conocimiento, la calidad de ese aprendizaje y sus proyecciones de aplicabilidad	Proyecta altos niveles de aplicabilidad del conocimiento y augura generación de competencias en el ámbito laboral. Advierte de factores necesarios en el contexto (otras variables que acompañen la aplicación de conocimiento).	Alcanza diferentes competencias con señalamiento de riesgos (obstaculizadores) a las aplicaciones.

## LIBROS, DOCUMENTOS Y MATERIALES CITADOS

AGN, "Manual de Procedimientos de Auditoria de Gestión de Empresas y Sociedades del Estado" aprobado el 26 de octubre de 1994 por Resolución 129/94 AGN.

———, Manual de misiones y funciones, 1994.

ARDOINO, BERGER et al. D'une évaluation en miettes à une évaluation en actes. Andsha Matrice, Paris, 1993.

BALLART, Xavier. ¿Cómo evaluar Programas y Servicios Públicos? Aproximación sistemática y estudio de casos, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992

BERTONI, A., POGGI, M., TEOBALDO, M. Evaluación. Nuevos significados para una práctica compleja, Kapelusz, Buenos Aires.

BOTTINELLI, Cristina. "Capacitación y formación de Funcionarios Públicos. Relevamiento de experiencias de capacitación realizadas en los años 1992 y 1993". En Primeras Jornadas nacionales sobre formación de Administradores Públicos, la Plata Diciembre 1993.

BOURDIEU, Pierre. El oficio del Sociólogo, Siglo XXI, México 1975.

CARLINO, Florencia. La evaluación educacional. Historia, problemas y propuestas. Aique, Buenos Aires, 199. p. 106, 134 y 145. La autora adopta el sentido de Formativo para la evaluación como lo entiende SCRIVEN, es decir, como la función de "ayudar a desarrollar programas y otros objetos".

CICOUREL Aaron. El método y la medida en sociología. Ed. Nacional, Madrid, 1983

COHEN E. y FRANCO R., Evaluación de Proyectos Sociales, Siglo Veintiuno Editores, México, 1992.

CORMICK, Hugo et al. "Nuevas formas de gestionar lo público. Un estado que aborde los problemas por y con la sociedad." Mimeo, Buenos Aires, 2000.

CROZIER, Michel "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública", I Congreso Latinoamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, CLAD, BID, PNUD, mayo 1997.

DRINCOVICH y GANTMAN. "¿Crisis de los Recursos Humanos?", en Revista Decisiones, Buenos Aires, Diciembre 2000-Febrero 2001.

GALLEGO, Humberto "Administración pública versus administración privada. Aspectos de eficiencia", ficha de cátedra, Sociología de las Organizaciones, Maestría en Administración Pública, UBA.

GINESTAR, Angel (comp.). "Elementos básicos de Administración Financiera Pública" en Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público, Volumen II Notas Introdutorias, CITAF-OEA y UBA, Buenos Aires, junio de 1998.

GLYNN, John. "La reforma de la gestión del sector público. Las nuevas responsabilidades y la función de las auditorías de gestión", en Auditoria de gestión y modernización de la administración, Cap. 5, Ministerio de las Administraciones Públicas MAP, Madrid, 1999.

GORE, Ernesto. La Educación en la Empresa. Aprendiendo en contextos organizativos, Ed. Granica, Buenos Aires, 1996.

HOUSE, Ernest, "Evaluating with validity", Jossey Bass, Beverly Hills, en OCDE Promouvoir l'utilisation de l'évaluation de programme, Service de la gestion publique, Paris, 1997. Traducción de la autora.

INAP, Dirección Nacional de Estudios y Documentación, Informes de avance de Proyectos de Investigación 2000 "El Modelo de Gestión por Resultados en el Sector Público Argentino, el caso ANSES".

-----, "El planeamiento estratégico en la Administración Pública: Oportunidades y Amenazas" en Temas, Año 5, N° 18, noviembre 1999.

-----, "Reflexiones acerca de la profesionalización del servicio civil" en TEMAS. Estado, Administración y Políticas Públicas, Año 5, N° 17, junio 1999.

ISHIKAWA, Kaoru. ¿Qué es el control total de calidad? La modalidad japonesa. Grupo Editorial Norma, Colombia, 1995.

JODICE, Esther. "Investigación evaluativa. Resultados e Impacto de la formación de posgrado - Programa INTA/BID", mimeo, Buenos Aires, 1994.

KLIKSBERG, Bernardo. Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina, CLAD, INAP, Fondo de Cultura Económica, México. 1983.

KREPS, Gary. La comunicación en las organizaciones, Cap. 7 Cultura organizacional, teoría de la organización, Addison Wesley Iberoamericana, U.S.A., 1995.

LE BOTERF, Guy. Como gestionar la calidad de la formación. Ed. Gestión 2000, Barcelona, 1993.

LE BOTERF, Guy. "Construcción de Competencias". Conferencia en la Fac. de Ciencias Económicas, UBA, 10 de julio de 2000.

LEVY-LEBOYER, Claude. Gestión de las competencias, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 1997.

MELILLO, Fernando y NAKANO, S. "Evaluación del Impacto y Calidad de la Capacitación, una propuesta metodológica", Dirección Nacional de Capacitación, INAP, 1996.

NAKANO, Silvia. Informe final de Pasantía, Maestría en Administración Pública UBA, junio 1996.

-----, "El sentido de la capacitación del Sector Público en el Nuevo Estado: la importancia de explicitar el proyecto estratégico", ponencia en Jornadas de Estado y Sociedad, Buenos Aires, Julio 1996.

OLIVEIRA Y GARCÍA. "Las encuestas ¿Hasta dónde?" en Revista Mexicana de Sociología, año XLIX, México 1987.

OSBORNE, David. La reinención del gobierno, apéndice B, el arte de medir los rendimientos, Paidós, Barcelona, 1994.

OSZLAK O. "Las demandas de formación de administradores públicos frente al nuevo perfil del Estado". Ponencia en las Primeras Jornadas sobre Formación de Administradores Públicos, La Plata, diciembre 1993.

OSZLAK O. y O'DONNELL G. "Estado y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en Kliksberg - Sulbrandt (comp.) Para investigar la Administración Pública, INAP Alcalá de Henares, Madrid s/a.

PAÍN, Abraham, Capacitación laboral, Ediciones Novedades Educativas, Serie Los Documentos, Fac. Filosofía y Letras, UBA, julio 1996.

PAÍN, Abraham. Cómo evaluar las acciones de capacitación, Ed. Granica, Buenos Aires, 1993.

PINEDA, Pilar. Auditoría de la Formación. Ed. Gestión 2000, España, 1995.

RUTTY, Gabriela. "Evaluación de Impacto de la Capacitación", paper presentado en el IV simposio de análisis organizacional II del Cono Sur, mimeo, Buenos Aires Agosto 1999.

SCHLEMENSON, Aldo. Análisis organizacional y empresa unipersonal. Crisis y conflicto en contextos turbulentos. Paidós, Buenos Aires, 1995.

SLOAN, Nick. "Objetivos de las auditorías de gestión y medición de los resultados" en Auditoría de gestión y modernización de la administración, Cap. 5, Ministerio de las Administraciones Públicas MAP, Madrid, 1999.

SUÁREZ, Francisco. "La naturaleza compleja de la profesionalización en la administración pública" en Ética, profesionalización y reformas de la función pública, CLAD, Caracas, 1997.

STUFFLEBEAM, Daniel. "La evaluación orientada hacia el perfeccionamiento" en Stufflebeam y Shinkfield. Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica. Ed. Paidós, Barcelona, 1993.

SUBIRATS Joao, "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación", en Gestión y Política Pública, México, Vol. IV, num. 1, primer semestre de 1995.

TASCHEREAU, Suzanne. Evaluating the impact of Training and Institutional Development Programs. A collaborative approach. Economic Development Institute of the World Bank, Washington, 1998.

THOMPSON J.D. - McEWEN W.J. "Los fines de la organización y el medio ambiente: el establecimiento de los fines como un proceso de interacción" en American Sociological Review, Feb. 1958, Vol. 23.

URBAN INSTITUTE. "Evaluation Guidebook", U.S. Department of Justice, Dec. 1997.

VULOVIC, Pedro "Autoevaluación y Comunicaciones" en Revista IDEA N° 121, Junio 1988

WEEKS, Linda "Foro de Capacitación: evaluación de los programas de capacitación" en Revista Internacional de Auditoría Gubernamental, Contraloría General de los Estados Unidos, EEUU, Abril y Julio de 1986. WEISS, Carol. Investigación evaluativa, Trillas, México, 1975.