

UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO

Carrera de: Administración Pública

**CAPACITACIÓN Y SU EVALUACIÓN
EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS, INP Y SENCE:
UN ESTUDIO EXPLORATORIO DESCRIPTIVO**

Nombre Profesor Guía : Ramón Mella Farías

Nombre alumnas : Alexandra Díaz Muñoz
Dolores Figueroa Molina

Tesis para optar al grado de: Licenciatura en Ciencias Políticas

Tesis para optar al título de: Administrador Público

Santiago
2003

A las siguientes personas se agradece su colaboración en el presente estudio:

Sr. Pedro Navarro Donoso
Srta. Verónica Macías Pizarro
Sra. Claudia López Echeverría
Sr. Jaime Celis Meléndez
Sr. René Casas Fica

Instituto de Normalización Previsional

Sr. José Luis Lobos Aguirre
Hugo Vergara Reyes
Raúl Ulloa Flaíne
Angélica Burgos Muñoz

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo

Y en forma especial a:

**la Srta. Elizabeth Parraguirre Martínez,
al Sr. Alejandro Salinas López y nuestro
Profesor Guía Sr. Ramón Mella Farías y a todos aquellos que
desinteresadamente nos acompañaron en este proceso.**

*A ma fille que tout ce qu'elle touche se transforme en vie,
en ange et aussi en amour mythologique...
A ma mère pour son appui inconditionnel...
Et a lui, que tout ce qu'il inspire
est nocturne et profond....*

*" Jamais personne d'autre ne te remplace
et les choses les plus banales
se transforment en fondamentales
parce que tu es en train d' arriver a nos foyer."*

M. Benedetti

Alexandra Díaz Muñoz



ÍNDICE

Introducción	1
Fundamentación del Problema a Investigar.....	3
Objetivos.....	9

CAPÍTULO I

Marco Teórico.....	11
Capacitación.....	12
La Capacitación y el Servicio Público.....	26
Evaluación de la Capacitación.....	35
Rol de la Evaluación en el contexto del Servicio Público de hoy.....	66
Retroalimentación.....	68

CAPITULO II

Metodología y Tipo de Investigación.....	70
Técnica de Recolección de la información.....	70
Análisis de la información.....	71
Criterios de rigurosidad científica.....	72

CAPITULO III

Casos Utilizados.....	74
Resultados: Codificación, Categorías.....	75
<i>Análisis de la Información</i>	76
Discusión de la Información.....	83
Conclusiones.....	102
Sugerencias.....	109
Referencias Bibliográficas.....	118
Anexos.....	120

INTRODUCCIÓN

El cambio y la innovación de las prácticas administrativas en el aparato público, son los ejes rectores de la nueva visión de la administración pública, de tal forma que la modernización de la Administración en Chile, no puede pasar por alto la necesidad de cambio en la llamada globalización de la economía. Es, a partir de estos antecedentes que el proceso de modernización se concibe incorporando las tecnologías más avanzadas al que hacer público, perfeccionando de manera constante el modelo organizacional.

En este contexto, la modernización de este sector, necesariamente ha debido ejecutarse a partir de la estructuración de un Estado de Servicio a la Ciudadanía, ésto ha implicado propiciar un cambio en la actitud de los funcionarios, con el fin de responder a las nuevas demandas administrativas y de los ciudadanos, destinatarios finales de los servicios públicos.

En el proceso de innovación en la gestión pública, la capacitación interna a sus trabajadores (elemento transversal de las instituciones), ha permitido desarrollar de manera integral cambios culturales en la administración y una actitud proactiva en relación con la entrega de un servicio de calidad a la población.

De este modo, la capacitación ha llegado a ser valorada, en especial en el mundo empresarial, por su injerencia en la productividad. Sin embargo, hacer una investigación de carácter exploratorio descriptivo sobre las actividades de capacitación y evaluación que realiza el Servicio Público, nos permite conocer el papel otorgado a la capacitación y su evaluación al interior del Instituto de Normalización Previsional (INP) y del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), dos servicios dependientes del Ministerio

del Trabajo y Previsión Social. Por otra parte, este análisis nos proporciona también la función del administrador público, puesto que dentro del ámbito laboral, se encuentra la capacitación o la posibilidad de intervenir en ella y en la medición de sus resultados.

FUNDAMENTACION DEL PROBLEMA A INVESTIGAR

Las constantes innovaciones sociales, económicas y tecnológicas del mundo contemporáneo y la creciente especialización de la fuerza de trabajo son factores determinantes para que las organizaciones busquen métodos para perfeccionar y fortalecer el recurso humano, con el fin de utilizar al máximo su potencial y de lograr que las instituciones se desarrollen de manera más óptima en sus interacciones con el medio.

A medida que ha pasado el tiempo las políticas de potenciación del recurso humano han tomado cada vez mayor relevancia en el contexto organizacional, ya que actualmente el entorno obliga a las entidades a incrementar la competitividad y conduce a poner énfasis en el mejoramiento de la calidad y la productividad, redimensionando la relevancia del recurso humano y buscando desarrollar en el trabajador todas las habilidades necesarias para adaptarse a los cambios del medio.

En este contexto es donde surge el tema de la capacitación, la cual constituye “un proceso continuo orientado a la adaptación a los cambios, mediante el cual los recursos humanos desarrollan sus aptitudes, habilidades y conocimientos en beneficio de las necesidades individuales, organizacionales y de la sociedad” (Elaboración propia: véase Conceptos de capacitación).

En el caso de nuestro país, en que la economía ha experimentado un crecimiento acelerado en la última década, resulta de vital importancia y de una gran rentabilidad económica y social lograr traspasar dicho crecimiento a la población, no sólo en un aumento de recursos financieros, sino que también en acciones conjuntas entre el Estado y el sector privado tendientes a favorecer e incrementar la calificación técnica de las personas.

En el caso del INP (Instituto de Normalización Previsional) el promedio anual de empleados que recibió al menos un tipo de capacitación, durante el año 1998 fue del 85%, considerando que la dotación del personal en el ámbito nacional se distribuye de la siguiente manera: 1 honorario; 2.730 contrata y 599 planta; en el caso de SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo) fue de un 87%, considerando que la dotación de su personal a escala nacional se distribuye de la siguiente manera: 35 honorarios; 162 contrata y 73 planta.

Considerando lo anterior, y al contrastar el porcentaje de funcionarios capacitados en ambos servicios durante el año 1998, se comprueba el creciente interés de estas instituciones en desarrollar programas de capacitación al interior de cada una de ellas.

Sin embargo, pese a los esfuerzos de los servicios presentes en nuestra investigación por establecer acciones sistemáticas de capacitación, resulta de vital importancia plantear la siguiente pregunta: ¿Cómo puede ser determinado si los objetivos de la capacitación han sido logrados?

La pregunta antes expuesta da origen a la necesidad de comprobar si los servicios presentes en nuestra investigación ejecutan alguna acción de seguimiento con el fin de dimensionar el impacto de la capacitación en los procesos, ya sea productivos o administrativos, de cada organización.

Es así como surge el tema de la evaluación de la capacitación, lo que es un medio para asegurar la transparencia de la capacitación, medir su eficacia contribuyendo en los resultados de los servicios públicos, no sólo representa considerar si los recursos invertidos en la capacitación han sido

realmente aprovechados sino que también constituye un medio a través del cual el Servicio Público puede determinar si los objetivos que sustentan la actualización del recurso humano han sido logrados y si representan un aporte real en beneficio de un aumento productivo al interior de la organización.

Tomando en cuenta los elementos antes mencionados, surgió en los autores de esta investigación una inquietud en establecer si el INP y SENCE, en tanto Servicios Públicos presentes en el total de la Administración Pública chilena, realizaban acciones de evaluación de la capacitación, y en caso de una respuesta favorable a lo anterior, si hacían uso para ello de algún modelo de evaluación de la capacitación existente en alguna literatura, y cuáles eran éstos.

Esta inquietud se origina sobre el conocimiento del Programa de Modernización del Estado, específicamente lo que se refiere a la capacitación de los funcionarios públicos, donde se plantea un Rediseño Institucional y de Gestión, desarrollando de manera integral el recurso humano, generando un cambio cultural en la administración y una actitud proactiva en relación con la entrega de un servicio de calidad a la población. Sobre esta base, a pesar de la existencia vigente de dicho Programa de Modernización del Estado, creemos que no existían investigaciones que dieran cuenta de la existencia de acciones de evaluación de la capacitación al interior de los Servicios Públicos, por lo que se desconocía si estas organizaciones verificaban el cumplimiento de los objetivos de las acciones de capacitación realizadas.

El paradigma cualitativo, dentro del cual nuestra investigación se haya inscrita, ofrece la posibilidad de replantear el objeto de estudio tomando en consideración los temas emergentes más recurrentes en el proceso de recolección de datos.

La anterior situación llevó a los investigadores a replantear el objeto de estudio de la presente investigación, centrando la atención en los siguientes aspectos:

- Explorar el papel asignado a la capacitación y a la evaluación de la capacitación en el Servicio Público.
- Describir qué acciones de evaluación de la capacitación son utilizadas en el INP y SENCE, y su relación con los modelos de evaluación de la capacitación encontrados en la literatura.

La relevancia de establecer el papel otorgado a la capacitación y a su evaluación radica en determinar cómo éstas son valoradas dentro de las políticas organizacionales, lo que podría servir de base para futuros estudios, debido a que representaría un diagnóstico de la situación actual del área dentro de los casos incluidos en la presente investigación.

La importancia de conocer y relacionar las acciones de evaluación de la capacitación utilizadas por los Servicios Públicos, INP y SENCE, con los modelos de evaluación presentes en la literatura radica en la elaboración de un diagnóstico de las estrategias que el INP y SENCE utilizan para dimensionar el efecto de la capacitación, permitiendo también contrastar la

información obtenida con la teoría, y aportar al conocimiento de los profesionales que se desempeñan en el área.

Cabe señalar que, debido a la naturaleza metodológica de nuestro trabajo, los estudios exploratorios no pueden establecer hipótesis, puesto que no se permite presuponer (afirmando) algo que apenas va a explorarse.¹ Estos antecedentes ayudaron a definir el nuevo problema de investigación, el cual buscó indagar y responder a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el papel otorgado a la capacitación y a la evaluación de la capacitación en los Servicios Públicos: INP y SENCE?
- ¿ Cuáles son las acciones de evaluación de la capacitación utilizadas en los Servicios Públicos: INP y SENCE, y cómo se relacionan con los modelos de evaluación presentes en la literatura?

¹ Roberto Hernández S., Carlos Fernández C. y Pilar Baptista L. "Metodología de la Investigación" - pág. 95 - Ed. McGraw-Hill 2ª edición - Bogotá 1998.

OBJETIVOS

Objetivos Generales

- Explorar el papel asignado a la capacitación y a la evaluación de la capacitación en los Servicios Públicos: INP y SENCE.
- Conocer las acciones de evaluación de la capacitación utilizada en los Servicios Públicos: INP y SENCE, y relacionarlas con los modelos de evaluación de la capacitación presentes en la literatura.

Objetivos Específicos

- Realizar un análisis crítico respecto al papel asignado a la capacitación y a la evaluación de la capacitación en los Servicios Públicos: INP y SENCE.
- Describir los modelos de evaluación de la capacitación encontrados en la literatura.
- Establecer elementos comunes entre las acciones de evaluación de la capacitación detectadas en los Servicios Públicos: INP y SENCE, y las acciones propuestas por los modelos de evaluación de la capacitación encontrados en la literatura.

CAPITULO I
MARCO TEORICO

CAPACITACIÓN

A efectos de brindar un marco contextual a la capacitación dentro de nuestra investigación hemos considerado conveniente señalar los antecedentes históricos y legales de la capacitación en Chile.

Los registros del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) refieren que los primeros esfuerzos reales por desarrollar la capacitación laboral en Chile se remontan a la década de 1950, con la puesta en marcha de programas de capacitación dirigidos a adultos, los cuales se ejecutaban por la Universidad Técnica del Estado, actual Universidad de Santiago (SENCE, 1999).

En el año 1952 se firma un acuerdo de asistencia técnica, que llevaría a la formación del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), que otorgaría asistencia técnica y financiera con el apoyo de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Luego SERCOTEC organiza el Departamento de Formación Profesional, impulsado por el precario nivel de educación con que contaba la fuerza laboral. En efecto, de acuerdo con los datos del censo de 1960, el 50% de ésta presentaba menos de cinco años de escolaridad, afectando negativamente el desarrollo del país. Para enfrentar esta situación, se llevaron a cabo programas de capacitación para más de 35.000 personas, contando con la asistencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), (SENCE, 1999).

En 1966 sobre la base estructural y funcional de lo que había sido SERCOTEC, se forma el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP), con el objetivo de apoyar el proceso de desarrollo del recurso humano que ya se había iniciado con anterioridad en el país.

Paralelamente a la constitución del INACAP, con recursos fiscales, surge como iniciativa privada el Instituto Chileno de Administración Nacional (ICARE) el cual estaba abocado a la capacitación de trabajadores de nivel administrativo y ejecutivo.

Posteriormente a la formación de INACAP y gracias a los convenios con diversos países, fue posible implementar Centros de Instrucción en distintas áreas y especialidades, como el Centro Chileno-Danes (Maipú), Centro Franco-Chileno (Rancagua). Al mismo tiempo fueron creados distintos Centros de Capacitación, como el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), el Instituto de Capacitación e Investigación de la Reforma Agraria (ICIRA), el Instituto de Ventas y Mercadotecnia (IVEM) y el Departamento Universitario Obrero y Campesino (DUOC). Todos ellos son financiados con recursos del sector privado, poniendo a disposición de éste cursos relacionados con actividades mineras, manufactureras y agrícolas (SENCE 1999).

Uno de los avances más relevantes en el tema de la capacitación, lo constituye la promulgación del Estatuto de Capacitación y Empleo en 1976, primer cuerpo legal que se dictó en Chile sobre esta materia y que incluye la constitución del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE.

En 1989, mediante el D.F.L. N° 1 se estableció la responsabilidad de las empresas contribuyentes en primera categoría de la Ley de Impuesto a la Renta, en todos sus niveles jerárquicos, de atender las necesidades de capacitación de sus trabajadores, con lo cual las actividades de capacitación ocupacional pasaron a estar bajo su responsabilidad.

Entre otras disposiciones, el Estatuto de Capacitación estableció un incentivo tributario que permitió a las empresas privadas imputar al impuesto a la renta anual los gastos de capacitación de sus trabajadores, hasta por un máximo equivalente al 1% de la plantilla anual de remuneraciones ó 3 ingresos mínimos mensuales (IMM), en el caso de las pequeñas empresas. Con la promulgación del nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo en 1997, se elevó el piso de la franquicia de 3 IMM a 13 Unidades Tributarias Mensuales (UTM), (SENCE, 1999).

Conocer la historia de la capacitación en Chile nos ayuda a comprender la evolución que ha tenido esta materia en nuestra realidad nacional y la relevancia que ha adquirido este concepto en las organizaciones de hoy, debido en gran parte a la mayor importancia que ha cobrado la optimización de los recursos humanos al interior de las organizaciones para que éstas sean capaces de lograr mayor efectividad y productividad en el competitivo medio actual.

El Estado consciente por una parte de la necesidad imperiosa de preparar recursos humanos que respondan a los avances tecnológicos y por otra, que la educación formal no prepara a sus alumnos con sentido ocupacional y a fin de compatibilizar estos dos sistemas con las necesidades del mercado del empleo, promulga el 8 de mayo de 1976 el Decreto Ley N° 1.446, el cual crea el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) que como Organismo del Estado y dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, será el encargado de la aplicación de las políticas de capacitación, donde es importante indicar las modificaciones introducidas el 14 de octubre de 1997 que fijan en Nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo, Ley N° 19.518.

El SENCE tiene por lo tanto la siguiente finalidad u objetivo central:

Administrar las acciones, disposiciones y normas establecidas en el estatuto u objetivos puntuales:

1.- En materia de Orientación:

- Entregar información que facilite a los trabajadores la elección de profesiones, actividades u ocupaciones;
- Entregar información sobre acciones de capacitación que realizan los Organismos Técnicos de Ejecución, a fin de que tanto los trabajadores como las empresas elijan aquellas que mejor se adecuan a sus intereses.

2.- En materia de Capacitación:

- Impulsar la Capacitación Ocupacional en el País;
- Sistematizar las actividades de capacitación ocupacional, a través de normas y procedimientos estandarizados;
- Controlar las acciones del sistema de capacitación ocupacional;
- Dar oportunidad de capacitación a los estudiantes, personas que buscan trabajo por primera vez y a los trabajadores cesantes para una ocupación útil en aquellas áreas de mayor interés para el país.

3.- En materia de Colocación:

- Normalizar, coordinar, orientar y fiscalizar el sistema de colocación.

4.- En materia de Estudios:

- Mantener sistemas de información actualizados que sirvan de apoyo a los programas de orientación y capacitación ocupacional.

El Estatuto define la Capacitación Ocupacional como:

“El proceso destinado a promover, facilitar y desarrollar las aptitudes, habilidades o grados de conocimiento de los trabajadores con el fin de permitirles mejores oportunidades y condiciones de vida y de trabajo y de incrementar la productividad nacional, procurando la necesaria adaptación de los trabajadores a los procesos tecnológicos y las modificaciones estructurales de la economía”.

Basado en el principio de subsidiariedad del Estado, el Estatuto de Capacitación y Empleo, establece, por una parte, que son las empresas las encargadas de atender las necesidades de capacitación de sus trabajadores y para los sectores de población de escasos recursos, se contempla un sistema de becas de capacitación ocupacional administrado por el SENCE.

La complementación de ambos sistemas, denominados Programas de Empresas y Programas de Becas, respectivamente, permiten que un amplio sector de la fuerza laboral chilena tenga acceso a la capacitación ocupacional.

Concepto de Capacitación

Consideramos que para efectos de esta investigación, conocer los diversos conceptos de capacitación presentes en la literatura puede facilitar el comprender el papel que ésta juega en los servicios públicos estudiados.

Al definir capacitación encontramos que hay diferentes acentos por parte de los autores en diversos aspectos de la capacitación: Requerimientos Organizacionales, Acciones Educativas, Adaptación a los Cambios y Variables Subjetivas como la Motivación o el Clima Laboral.

Es así como para Pierre Louart ² la formación profesional es una herramienta de adaptación que permite a los asalariados optimizar sus conocimientos y evolucionar en su trabajo. Para la Organización, es una manera de reforzar o transformar las competencias disponibles, con el fin de realizar sus objetivos de cambio. Algunas acciones son puntuales y otras responden a programas complejos y elaborados por etapas.

Por su parte Chiavenato define la capacitación como un proceso educativo a corto plazo, aplicado de manera sistemática y organizada, mediante el cual las personas aprenden conocimientos, actitudes y habilidades, en función de objetivos definidos. Estos tres aspectos son parte de cualquier tarea por muy sencilla que esta sea. ³

Según la National Industrial Conference Board, el propósito de la capacitación es ayudar a alcanzar los objetivos de la empresa, proporcionando oportunidades a los empleados de todos los niveles para

² Pierre Louart "Gestión de los Recursos Humanos"- pág. 182 - Ed. Gestión 2000, S.A.- Barcelona 1994

³ Idalberto Chiavenato "Administración de Recursos Humanos" – pág. 557 - Ed. MacGrawhill – Bogotá – 2001.

obtener el conocimiento, la práctica y la conducta requerida por la organización.⁴

La capacitación es un tipo de educación profesional más específico que la formación profesional y el perfeccionamiento profesional. La capacitación es un proceso educativo destinado a generar cambios de comportamiento. Su contenido implica transición de información y desarrollo de habilidades, actitudes y conceptos. Es un proceso que implica un ciclo de cuatro etapas: inventario de necesidades, programación de capacitación, implementación y ejecución, y evaluación de resultados.

La primera etapa comprende un diagnóstico de los problemas de la capacitación, y puede analizarse en tres aspectos diferentes: organizacional, de recursos humanos existentes y de operaciones y tareas que deben realizarse.

La segunda etapa busca planear la manera como deberán atenderse las necesidades diagnosticadas: qué capacitar, a quién capacitar, cuándo capacitar, donde y como capacitar, con el fin de utilizar la tecnología de instrucción más adecuada.

La tercera etapa implica un binomio instructor/aprendiz y la relación instructor/aprendizaje.

La cuarta etapa busca obtener retroalimentación del sistema, y puede hacerse en los ámbitos organizacionales, de recursos humanos o de tareas y operaciones.

⁴ Idalberto Chiavenato "Administración de Recursos Humanos" – pág. 557 - Ed. MacGrawhill – Bogotá – 2001.

Las anteriores definiciones a nuestro juicio, si bien le otorgan importancia a la consecución de los objetivos organizacionales, por otra parte no incorporan las consecuencias en el ámbito subjetivo de las acciones de capacitación, en términos de satisfacción en el puesto de trabajo o aumento de la motivación por parte de los capacitados.

Las características dinámicas del entorno y la necesaria adaptación a los cambios hacen que la capacitación sea un proceso de formación cuyo propósito es asegurar que el funcionario pueda desempeñar actividades de mejora, control y mantenimiento de operaciones y equipo, y al mismo tiempo desarrollar en el funcionario todas las habilidades necesarias y potenciar su capacidad de adaptación a los cambios que se habrán de producir en la estructura de trabajo y en definitiva contribuir al crecimiento continuo de los recursos humanos de la organización.

A nuestro juicio esta primera definición que construimos referida a la capacitación, nos hace reflexionar sobre un aspecto de creciente relevancia hoy en día, dados los constantes cambios tecnológicos que se producen, con todas las implicaciones en el orden social y laboral, lo que hace necesario una constante adecuación de las organizaciones a su medio circundante y por ende de sus integrantes.

Además, consideramos oportuno presentar la definición jurídica que entiende la capacitación como “el proceso destinado a promover, facilitar, fomentar y desarrollar las aptitudes, habilidades o grados de conocimientos de los trabajadores, con el fin de permitirles mejores oportunidades y condiciones de vida y trabajo y de incrementar la productividad nacional,

procurando la necesaria adaptación de los trabajadores a los procesos tecnológicos y las modificaciones estructurales de la economía” (Estatuto de Capacitación y Empleo, Ley N° 19.518/97).

Según lo visto hasta ahora, esta definición presenta varios elementos que son relevantes, tales como el desarrollo de aptitudes, habilidades y mayores conocimientos por parte de los capacitados, lo que podrá repercutir en sus condiciones laborales y de vida. Por otra parte, esta definición incluye la idea de la necesaria adaptación de las organizaciones y los individuos al medio circundante, y la noción de la contribución de la capacitación al conjunto de la sociedad. Sin embargo, se advierte la ausencia de variables de tipo individual, como la motivación o el compromiso de los individuos con los objetivos organizacionales.

Considerando las definiciones presentadas, éstas otorgan aspectos interesantes, que nos permiten elaborar una definición propia de capacitación, la que integra las diferentes visiones respecto al concepto, las cuales son:

- Adaptación a los cambios,
- Enseñanza – aprendizaje,
- Necesidades individuales,
- Necesidades organizacionales,
- Necesidades de la sociedad.

En este sentido la capacitación podríamos definirla entonces como: “Un proceso continuo orientado a la adaptación a los cambios, mediante el cual los recursos humanos desarrollan sus aptitudes, habilidades y conocimientos en beneficio de las necesidades individuales, organizacionales y de la sociedad” .

Principios de la Capacitación

Junto con definir el concepto de capacitación consideramos importante para este estudio mencionar algunos principios de la capacitación que son:

- *La capacitación debe tener un carácter propio, específico y concreto.*

Sus esquemas deben conducir a respuestas originales o adaptadas a la solución de problemas específicos y concretos y en forma oportuna.

- *El aprendizaje, más que la enseñanza, es lo que debe predominar en la capacitación.*

Uno de los aspectos que tipifica este proceso es su carácter práctico y funcional, para lo cual se requiere de una tecnología educativa innovadora, dinámica, con un proceso experimental de búsqueda, evaluación y perfeccionamiento permanente.

- *La necesidad de que la capacitación tenga un efecto multiplicador en los individuos*

En la capacitación el trabajador es un sometido a esta acción, sin embargo es necesario señalar su calidad de agente en este proceso. Como agente debe ser capaz de seguir capacitándose por sí mismo y a la vez colaborar con la capacitación de otros.

- *Capacitación permanente y sistemática*

Se refiere a la necesidad de que las acciones de capacitación sean planificadas conscientemente en el tiempo y que no obedezcan a decisiones impulsivas o correspondan a soluciones parciales.

- *La capacitación en su acción debe abordar a los sujetos considerándolos en su totalidad*

Es decir, hay que considerar al trabajador como una persona integral con sus valores morales y culturales, hay que brindarle una capacitación que vaya más allá de la mera adquisición de habilidades manuales o intelectuales.

Estos principios nos llevan a reflexionar que existe una cercana relación entre ellos y la posterior evaluación del proceso de capacitación. Estos principios deben ser considerados como indicadores a ser medidos al momento de evaluar la capacitación, buscando que ésta haya sido específica y concreta y que apunte a la solución de problemas. Por otro lado, debe formar parte de un proceso permanente, sistemático y que posea continuidad en el tiempo; debe poseer un efecto multiplicador, es decir, que el individuo sea capaz de transferir a otros y a la organización global los conocimientos y destrezas adquiridos durante el proceso.

Finalmente, debe considerar todas las dimensiones del ser humano y representar una instancia de aprendizaje. Es decir, estos principios nos hacen reflexionar cómo debe planificarse y desarrollarse un programa de capacitación considerando tanto los aspectos individuales como organizacionales y además nos entregan una guía de los objetivos mínimos que debe cumplir todo programa de capacitación.

Características de la Capacitación

Asimismo, consideramos importante mencionar que las características en las actividades de capacitación son las siguientes:

- Trascienden la concepción de una educación limitada a la edad escolar y dentro de establecimientos escolares.
- Son impartidas en unidades temáticas que se caracterizan por su relativa autosuficiencia, la que hace innecesaria una secuencia de contenidos rígidamente estructurados y permite una gran variedad de ellos.
- Predominan en ellas el principio de la formación acelerada y el carácter funcional que se le suele asignar a sus objetivos, contenidos y actividades, ligándolos directamente a la satisfacción de necesidades específicas de los individuos, organizaciones o sociedad.
- Por su carácter más espontáneo y la mayor flexibilidad que poseen sus formas, la convierten en un medio multiplicador con respecto a su desarrollo, lo que va generando cada vez modalidades nuevas.

Las características de la capacitación recién reseñadas nos llevan a pensar en la naturaleza de ésta, entendida como un tipo o modalidad de educación, lo que ha llevado a nombrarla como educación no formal, no académica, asistemática, parasistemática, compartiendo sin embargo con la educación formal sus fundamentos básicos.

Tipologías de Capacitación

Entendiendo que, la capacitación es un proceso en el cual se utilizan distintas clasificaciones, consideramos distinguir tres categorías básicas:

- *Capacitación Inicial o de Ingreso*

Está destinada a entregar el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que forman las conductas de ingreso que se requieren para el desempeño de un cargo.

- *Capacitación Durante el Desempeño del Cargo*

Supone la necesidad de atender a dos instancias de semejante importancia. Por un lado está la necesidad de satisfacer en cada trabajador lo que le falta aprender y/o adquirir para desempeñar eficazmente el cargo y por otro lado está la necesidad permanente de mantener a todo el personal actualizado adquiriendo los conocimientos, habilidades o actitudes que demandan el cambio de métodos y oficios; la evolución de la tecnología, perfeccionamiento de maquinarias y la permanente búsqueda de nuevas posibilidades.

- *Capacitación para Promoción o ascensos*

Está destinada a la conformación del inventario de recursos humanos calificados que permitan satisfacer las necesidades de personal para los niveles ejecutivos y de supervisores de la organización.

Una clasificación más detallada con respecto a este proceso es la de SENCE (1999), que realiza una distinción entre las siguientes acepciones, acompañadas de su correspondiente definición:

- Formación: Cursos dirigidos a personas sin conocimientos ni experiencias en una ocupación determinada, que tienen como fin desarrollar las aptitudes (conocimientos, habilidades y actitudes) iniciales para el desempeño de dicha ocupación a un nivel de ayudante o aprendiz.
- Perfeccionamiento: Cursos o acciones de capacitación dirigidos a personas con ciertos conocimientos y/o experiencias en una ocupación, cuyo fin es mejorar sus habilidades y aptitudes para lograr desempeñarse en ese cargo para ser promovido a una categoría ocupacional superior.
- Especialización: Cursos dirigidos a sujetos que poseen experiencias y conocimientos en una ocupación determinada y que buscan desarrollar al más alto nivel las aptitudes, conocimientos y habilidades necesarias para desempeñarse en una rama de dicha ocupación, mediante el uso de equipos y técnicas de nivel especializado.

Lo anterior nos lleva a reflexionar que actualmente la capacitación está estrechamente ligada al desarrollo organizacional de las empresas y que es considerada una de las herramientas fundamentales para mejorar la calidad de vida de los trabajadores, los ambientes de trabajo y la productividad de las empresas en el competitivo medio actual.

LA CAPACITACIÓN Y EL SERVICIO PÚBLICO

Nuestra investigación está orientada a profundizar en los aspectos del papel otorgado a la capacitación y a la evaluación de la capacitación, y a la naturaleza de las acciones de evaluación que se desarrollan en los Servicios Públicos INP y SENCE. Como una forma de posibilitar el conocimiento de lo que sucede en estas Instituciones con respecto a esta materia, es necesario distinguir las distintas concepciones teóricas que definen este tipo de organización.

En los siguientes epígrafes, nos referiremos al concepto de Servicio Público y a la consideración de éste como un todo en el cual se enmarca el proceso de capacitación y su evaluación.

Conceptos de Servicio Público

Son órganos administrativos, encargados de satisfacer las necesidades colectivas de manera regular y continua, actúan bajo personalidad jurídica y con bienes y recursos del Fisco, sometidos a la dependencia del Presidente de la República, a través del Ministerio respectivo.⁵ Su accionar se relaciona con los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a fin de cumplir con los deberes y obligaciones que la estructura jurídica, económica y social le manda a fin de satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

⁵ Definición adaptada de la L.O.C. de Bases Generales de la Administración del Estado N° 18.575, artículo 25 entregada en las clases de Administración Pública 2, por el Profesor Ramón Mella.

El termino "Servicio" es un termino propiamente analítico, al definirlo se puede decir que este es netamente político ya que se crea por una decisión de tipo político para satisfacer una necesidad de la sociedad, sin finalidad y produciendo un servicio a la comunidad, generar productos públicos los cuales son demandados por el grupo social.

Dentro de la macro administración y más bien como parte de un modelo tridimensional se ubica los Servicios, las Instituciones y los Sectores Públicos. Cabe señalar, como ya se ha indicado en lo referente a la macro en la administración, el Servicio Público considera aspectos relevantes que trascienden al nivel gubernamental en este aspecto (macro) este considera, diferentes poderes como los del Estado, el de los Partidos Políticos y aquellos grupos de poder.

Otra definición de Servicio Público interpretada del artículo 25 de la Ley de Bases Administrativas, se refiere a que es un conjunto coherente y armónico de normas y procesos destinados a proveer a las empresas (instituciones) publicas de insumos, eficiente y eficazmente para que sea cumplida su finalidad institucional.

Una tercera definición de Servicio Público, es que éste trata de adquirir el equilibrio entre las fuerzas de poder para lograr finalmente cumplir sus objetivos intermedios y estables de la macro administración que es satisfacer las necesidades colectivas de manera regular y continua.⁶

La historia del derecho administrativo atribuye al profesor francés León Duguit quien impulsa de la tendencia, que ya se perfilaba en la jurisprudencia,

⁶ Definición entregada en la cátedra de Políticas Públicas, dictada por el Profesor Ramón Mella

a conformar toda una escritura legal administrativa relacionada con el concepto de Servicios Públicos, según la cual “la noción de Servicio Público sustituye al concepto de soberanía como concepto del Derecho Público. El fundamento del Derecho Público no es el derecho subjetivo de mando, es la regla de organización y gestión de los Servicios Públicos”.

Duguit, niega la personalidad jurídica del Estado y la soberanía estatal. En cambio, propuso construir una noción de Estado sobre el concepto del Servicio Público:

“...el Estado no es, como se lo ha querido hacer y como se ha creído algún tiempo que era, una potencia que manda, una soberanía; si no que es una cooperación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes.”

Importa entonces precisar esta noción de servicio público, que es capital, y alrededor de la cual gravita todo el derecho público moderno.

El autor citado define el servicio público como:

“...Toda actividad cuyo cumplimiento debe asegurarse, reglarse y controlarse por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la relación y el desarrollo de la interdependencia social, y que ella es de tal naturaleza que no se puede realizar completamente más que por intervención de la fuerza gobernante.”

Duguit, establece el servicio público como la base no solo del derecho administrativo sino del derecho público. En el análisis del concepto de soberanía expone que en el siglo XVII y en el siglo XVIII, la soberanía es el

derecho de mandar, cuyo titular es el Rey y que se manifiesta principalmente en las leyes, como expresión de voluntad real soberana.

Con la supresión de las monarquías, estas características se atribuyeron al Estado y a la soberanía nacional, se expresa de la misma forma que se manifestara antes: como indivisible, inalienable e imprescriptible.

Por último, para Efraín Pérez, *el poder de dominación persistente siempre; pero no es derecho subjetivo de que el Estado como persona jurídica sería titular: es ante todo una función social. Esta función social es, en el fondo, el Servicio Público.*⁷

⁷ Efraín Pérez "El Poder Ejecutivo, en el Derecho Público y en la Constitución" – Ed. ESTADE - sc -sf

Rol de la Capacitación en el Contexto del Servicio Público de hoy

A partir de los últimos años, en el contexto de la economía mundial, comienzan a suceder una serie de cambios importantes. Las economías nacionales se abren a la competencia internacional, se busca ampliar la competencia interna, se racionalizan y disminuyen los aranceles, etc.

La preocupación de capacitar a los funcionarios públicos surge de la “necesidad” de capacitación, concepto que implica carencias técnicas y de conocimientos técnicos y prácticos que posee un trabajador para realizar un desempeño óptimo de su función. Esto se sustenta, sobre la base de:

- Establecer que la capacitación es una alternativa ante determinadas carencias;
- Un comienzo para el desarrollo del personal;
- Fundamento en el que se basan los planes y los futuros programas de capacitación;
- Reflejo de la retroalimentación del interés del trabajador y de la institución;
- Finalmente, el resultado de un proceso sistemático y que es de gran complejidad, en el que participan todas las instancias de la institución.

Objetivos de la Capacitación en el Sector Público

- Suministran los conocimientos necesarios;
- Enseñar y desarrollar habilidades específicas;
- Enfatizar actitudes positivas.

Bajo este punto de vista lo que se busca es desarrollar un nuevo sistema de capacitación del sector público, que se convierta en pieza clave del proceso modernizador en:

- Eficiencia de los servicios;
- Oportunidades de los funcionarios;
- Mejor calidad de servicio al usuario.

A partir del enfoque de Max Weber que señala la Administración Pública sobre principios científicos e independiente de la política, el autor señala a los casos promotores de la burocratización a los medios de comunicación modernos los que entran en el cuadro de la Administración Pública.

Asimismo, Weber precursor de la burocracia entendida como una organización formal con subdivisión detallada del trabajo, relaciones jerárquicas y reglas generales, es la forma típica en que se institucionaliza la actualidad formal, basándose en normas aceptadas como legítimas por la organización, el actor sostiene la “superioridad” de este tipo de organización desarrollando la tesis que el mundo moderno depende de ello.

La burocracia corresponde a la denominación legal por parte del Estado, puesto que sus organizaciones poseen un orden establecido, reglas generales formuladas sin consideración a los funcionarios.

Basándose en esta perspectiva, el desarrollo administrativo del tipo burocrático tiende a centralizar las organizaciones como en el caso de la mayoría de las instituciones chilenas, en teoría son descentralizadas, aunque

en la práctica totalmente dependientes del poder central, desde el punto de vista decisonal, generación y recursos, etc.

Por esto también, históricamente las instituciones de cualquier índole han sido tradicionalmente centralizadas, léase instituciones de gobierno, sociales, político-partidistas, económicas y otras se han caracterizado por su excesivo centralismo.

Rol de las políticas gubernamentales

Según la perspectiva que los fines del Estado es el bien común, los derechos inherentes al ser humano, etc., las que son ejecutadas por el Gobierno como órgano ejecutor del Estado, formulando y coordinando políticas públicas. A partir de lo anterior y señalando al proceso de la Administración Pública como el conjunto de acciones necesarias para llevar a cabo la voluntad del Gobierno por su parte activa, cuya función es la aplicación del derecho según la elaboración de los órganos legislativos. Al hacerse la Administración Pública más especializada y compleja se presta mayor atención a determinados sectores o procesos.

A partir de los inicios de la Modernización del Estado en 1993 con el Plan Piloto de Modernización en siete Servicios Públicos, la posterior creación del Comité de Modernización de la Gestión Pública, para posteriormente en marzo de 1995 materializar la política de Modernización con el Plan Piloto, con la selección de cuarenta y tres servicios públicos con compromisos de modernización, la realización de seminarios con

experiencias modernizadoras de diferentes países. Hacia el año 1997 se produce un cambio de estructura y denominación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, asimismo se elabora y aprueba el plan de acción de modernización para el período 1997-2000 centrándose en recursos humanos, calidad de servicio y participación ciudadana, transparencia y probidad de la gestión pública, instrumentos de gestión, comunicación y extensión, institucionalidad y descentralización.

Según este contexto la Administración Pública es la administración que se produce en el Estado dentro de la esfera del Gobierno y que el proceso modernizador del Estado sobre la base de los lineamientos señalados con anterioridad creará tendencias hacia democratizar la Administración Pública, puesto que las funciones de un Estado Moderno y su Administración Pública son nuevas por su dinamismo y por su universalidad puesto que el desarrollo tecnológico y la evolución de la sociedad explican la razón de la expansión del Gobierno y sus funciones administrativas, y la demanda de grupos que gradualmente son reconocidos en el poder político son cada vez mayor. Bajo esta perspectiva en función de la generación de cambios efectivos bajo el marco modernizador surgía la posibilidad clara de democratizar la Administración Pública visto que es una actividad de la rama ejecutiva del Estado.

Desde otra perspectiva la modernización debe acentuarse para cambiar aspectos inflexibles tales como: el Estatuto Administrativo, el proceso de Inducción en el ingreso de la Administración, etc.

Este entorno obliga a los Servicios Públicos a incrementar la competitividad y a otorgar mayor relevancia al recurso humano, considerando

una amplia gama de habilidades humanas que son esenciales para alimentar debidamente la dinámica del desarrollo.

En este contexto surge la necesidad de capacitar al recurso humano con el fin de desarrollar sus habilidades en función del medio que rodea al Servicio Público y que representa continuas exigencias de desarrollo.

Por último, para Chiavenato, los propósitos de la capacitación en la Organización apuntan a los siguientes elementos:

- Transmisión de informaciones: siendo el contenido un elemento esencial en muchos programas de capacitación, es decir: repartir información entre los entrenados como un cuerpo de conocimientos.
- Desarrollo de habilidades y conocimientos: principalmente aquellos relacionados con el desempeño del cargo actual, o de posibles ocupaciones futuras. Se trata de capacitación orientada directamente al trabajo.
- Desarrollo o modificación de actitudes: generalmente cambio de actitudes negativas por actitudes más favorables entre los trabajadores, aumento de la motivación, desarrollo de la sensibilidad del personal de supervisión en cuanto a los sentimientos y reacciones de otras personas.
- Desarrollo del nivel conceptual: la capacitación puede ser implementada para desarrollar un alto nivel de abstracción, y

facilitar la aplicación de conceptos en la práctica administrativa.

Los elementos enunciados por Chiavenato, a nuestro juicio brindan un panorama integral de los objetivos de la capacitación en las empresas, abarcando la adquisición de conocimientos y acentuando aspectos como el aumento de la motivación de los trabajadores, y un cambio de actitud general frente al trabajo, lo que guardaría relación con nuestra propia definición de capacitación brindada, al incluir factores de índole individual.

EVALUACIÓN DE LA CAPACITACIÓN

Concepto de Evaluación de la Capacitación

Evaluación es un concepto dinámico que tiene usos diferentes y que puede aplicarse a una gama muy variada de actividades humanas.

En una acepción amplia, evaluar implica “señalar el valor de una cosa” (Diccionario de la Lengua Española, 1984). Este concepto designa el conjunto de actividades que sirven para dar juicio, hacer una valoración o medir “algo” (que bien puede ser un objeto, situación o proceso). Se trata pues, de un término ligado a la idea de medición, pero que no es la misma cosa.

La evaluación es el acto o proceso de determinar el valor de alguna cosa y aplicado al término de planes o proyectos, la evaluación consiste en utilizar una serie de procedimientos destinados a comprobar si se han conseguido o no las metas y objetivos propuestos, identificar los factores o razones que han influido en los resultados (éxito y fracaso) y formular las recomendaciones pertinentes que permitan tomar decisiones con el fin de introducir las correcciones o los reajustes que sean necesarios. En este último sentido, podríamos decir que la evaluación es un instrumento de retroalimentación.

La evaluación precisa el grado de éxito o fracaso de una acción, comparando sus resultados con lo que se esperaba de ella. Es decir que mediante la evaluación es posible contrastar acciones y resultados con los objetivos planteados permitiendo obtener congruencia y efectividad. Esta idea de evaluación apunta a cualquier tipo de programa o proyecto, sin embargo, en el caso de la evaluación de programas de capacitación es necesario considerar factores que son propios de los fenómenos que se producen en las organizaciones en relación con las actividades de capacitación realizadas.

Al igual que toda actividad, la capacitación debe ser evaluada en el sentido de poder obtener así una retroalimentación traducida en mejores planes de capacitación, de manera que la evaluación constituya un proceso de búsqueda e interpretación de evidencias respecto a lo que ocurre como resultado de las acciones de capacitación.

De igual manera, podríamos indicar que la evaluación a través de una medición científica y continua, es posible determinar el grado de congruencia

o discrepancia entre los objetivos de capacitación y los resultados de las actividades capacitadoras, como una forma de respuesta a las necesidades detectadas. Asumiendo lo planteado, la evaluación pretende entonces verificar si la capacitación produce cambios positivos o favorables en el comportamiento de los individuos afectos y a la organización.

Por otra parte para Gajardo y Ruz ⁸, evaluar "significa estimar la utilidad del entrenamiento, es decir verificar si ha modificado el comportamiento de un sujeto o grupo de sujetos de tal modo que esto se traduzca en beneficios tanto para él como para la empresa, ya sea en aumento de la productividad, mayores utilidades, más competitividad, etc."

A nuestro juicio esta definición proporcionada por Gajardo y Ruz es la más adecuada, pues se mencionan los beneficios potenciales que la evaluación de la capacitación podría significar para el individuo, así como también para el conjunto de la organización, incluyendo los siguientes elementos:

- La determinación de la utilidad del programa de capacitación.
- La modificación del comportamiento de los capacitados.
- Beneficios individuales.
- Beneficios organizacionales.

⁸ Gustavo Gajardo P. y Joaquín Ruz P. "Evaluación de la Capacitación, Ingresos y Egresos Relevantes" - Tesis para optar al título Ingeniería Comercial en Administración de Empresas – Facultad Administración y Economía - Universidad de Santiago de Chile – Santiago – 1992.

La evaluación es un componente integral y permanente de los procesos de reclutamiento y capacitación, que puede ayudar a identificar oportunamente deficiencias y corregirlas. El punto de partida debe ser los objetivos y estándares de desempeño establecidos como parte esencial de la planeación y administración de los programas de reclutamiento y capacitación. Esos estándares comprenderían el desempeño en términos de eficiencia, efectividad, integridad y servicio.

La evaluación esta dirigida a determinar si los métodos de reclutamiento:

- Proveen el volumen de personal requerido;
- Alientan a los solicitantes con suficientes habilidades básicas para colaborar en funciones logísticas;
- Permiten retener personal competente con experiencia previa.

Al considerar estos factores la evaluación debe atender cuestiones como las siguientes:

¿Está siendo efectivamente identificado el personal potencial en los procesos de reclutamiento?:

- ¿Los procedimientos son muy amplios o muy estrechos para interesar a quienes tienen las habilidades básicas requeridas?;
- ¿Existen grupos que deben ser identificados específicamente?;
- ¿Se requieren mensajes o promocionales más frecuentes;
- ¿Representa alguna ventaja mantener contacto con el personal que participó en elecciones previas?

¿Son apropiados los criterios de selección?

- ¿Prueban adecuadamente las capacidades básicas requeridas para las actividades específicas de la logística?;
- ¿Fueron aplicados debidamente en la selección de los solicitantes?

¿El empleo es lo suficientemente atractivo para atraer a los solicitantes con las habilidades mas apropiadas?. Si no lo es ¿existe algún medio por el que se puedan mejorar las condiciones de servicio para promover un mayor número de solicitantes?. Las mejoras no son necesariamente económicas. En principio, la atención se debe dirigir hacia soluciones que no impliquen costos mayores como:

- Incrementar el prestigio de la posición;
- Realizar los arreglos para que la capacitación tenga algún tipo de reconocimiento o validez educativa;
- Darle preferencia al personal que haya trabajado en alguna elección en otro tipo de empleos públicos;
- Garantizar el pago oportuno.

No obstante, también se debe considerar si los salarios son adecuados para atraer al personal apropiado.

Tipos de Evaluación

Según sean los objetivos que persiga la capacitación, se estructurarán formas específicas de tipos de evaluación. Considerando la capacitación como proyecto, la evaluación puede realizarse de acuerdo al momento en que se aplica, la naturaleza de lo que se evalúa y la procedencia de los evaluadores.

Según el instante o momento la evaluación puede ser:⁹

- Evaluación Intermedia: es la que busca información durante el desarrollo del programa, con la finalidad de mejorarlo en los aspectos que sea necesario. Es una actividad de apoyo permanente que evalúa el desarrollo y comportamiento de los diversos componentes del programa. Una tarea principal dentro de esta evaluación, consiste en establecer los factores que dificultan o facilitan la marcha del programa.

Este punto dice relación con la evaluación del programa de capacitación en sus aspectos pedagógicos y metodológicos (relatores, contenido de los cursos, etc.).

- Evaluación Terminal: es el estudio que se realiza después que el programa ha terminado y se realiza con el fin de establecer cuál fue su funcionamiento y cuáles son los resultados finales estimados.

⁹ Guillermo Briones "Evaluación de Proyectos Sociales: Teoría y Metodología de la Investigación Evaluativa", Cap. 1 y 2 – Fotocopia - Santiago PIIE - 1985.

La información recogida permite formular juicios evaluativos sobre el programa y derivar conclusiones que pueden ser utilizadas en la puesta en marcha de programas similares.

Este punto se relaciona con la evaluación de impacto, es decir, con los efectos de la capacitación en el individuo o la organización.

Estos tipos de evaluación según el instante, a pesar de ser definidos por distintos autores, presentan la misma intencionalidad: medir la efectividad del proyecto durante y después del proceso de capacitación.

Según la procedencia de los evaluadores, la evaluación puede ser: ¹⁰

- Evaluación Interna: Es aquella que se realiza por parte de las personas que proceden del interior de la institución.
- Evaluación Externa: Es aquella que se realiza por medio de evaluadores externos a la institución, normalmente por encargo de ella.
- Evaluación Mixta: Es aquella que se realiza por un equipo de trabajo constituido por evaluadores internos y externos a la institución.

¹⁰ Mario Espinoza Vergara "Evaluación de Proyectos Sociales" – pág. 18 y 19 - Ed. Humanitas – Buenos Aires – 1993.

Según la naturaleza de lo que se evalúa: ¹¹

- Evaluación de necesidades: Es el diagnóstico de las necesidades, nace del requerimiento de conocer sobre aquello que se formulará. No debe confundirse con la evaluación diagnóstica, la cual no observa necesidades, sino que prevé lo que puede suceder en el transcurso del proyecto o sistema de capacitación.
- Evaluación de Diseño: Es aquella que se aplica inmediatamente después de formulado un programa y sirve para determinar el grado de idoneidad y de factibilidad de las acciones propuestas, para resolver la necesidad que originó su existencia.
- Evaluación de Desempeño: Es la más frecuente y su objetivo es medir la forma en que se está comportando un programa. Para ello, valora los modelos, las metodologías desarrolladas, los efectos esperados y los alcanzados.
- Evaluación de Impacto: Es aquella que mide los efectos del proyecto sobre los participantes. Estos efectos están, generalmente, enunciados a través de los objetivos mediatos e inmediatos y su medición requiere de esfuerzos especiales de evaluación, ya que muchos de ellos comienzan a tener expresión bastante tiempo después de finalizado el programa de evaluación.

Si bien estos criterios pueden guiar el procedimiento a seguir al momento de evaluar las acciones de capacitación, existen autores que han

¹¹ Mario Espinoza Vergara "Evaluación de Proyectos Sociales" – pág. 18 y 19 - Ed. Humanitas – Buenos Aires – 1993.

propuestos modelos de evaluación, los que constituyen un método planificado, ordenado y sistemático para realizar las acciones de evaluación de la capacitación.

Modelos de Evaluación de la Capacitación

Para Arnau modelo “es el intento de sistematización y descripción de lo real en función de presupuestos teóricos”.¹² Es una constitución racional que interpreta, explica y dirige una realidad. El modelo cumpliría, pues, el papel de puente que posibilita a la teoría la función interpretativa de los hechos; es decir, el modelo es un instrumento de trabajo de investigación. De aquí que los modelos hayan de ser valorados en función de su utilidad; la teoría, en cambio, se valora en función de su veracidad y comprobabilidad.

Existen algunos modelos de evaluación propuestos por varios autores, los cuales buscan descubrir los efectos de la capacitación en el ámbito individual y organizacional.

Con el propósito de relacionar las acciones de evaluación de la capacitación utilizadas en los casos incluidos en nuestro estudio con los modelos presentes en la literatura, a continuación realizaremos una descripción de ellos:

¹² Gloria Pérez Serrano “Investigación Cualitativa: Retos e Investigación, Vol 1 Métodos” – Pág. 219 - Ed. La Muralla – Madrid – 2001.

Modelo de Kirkpatrick ¹³

Donald Kirkpatrick distingue cuatro niveles en la evaluación de acciones de capacitación. Cada uno de éstos puede constituir la evaluación, como también pueden ser entendidos en conjunto.

Nivel 1: Reacción:

“Grado en que los entrenados disfrutan el programa de entrenamiento”. En esta fase la evaluación no mide el resultado de ningún aprendizaje, sino que se intenta apreciar la receptividad de los sujetos. El proceso típico usado para administrarlo en los participantes, es a través de un cuestionario al término de la experiencia de aprendizaje.

Beneficios: Una evaluación de este nivel nos permite obtener información significativa para tomar decisiones respecto del:

- a. Contenido del aprendizaje;
- b. Diseño del aprendizaje; y
- c. Conducción de la acción de capacitación.

Nivel 2: Aprendizaje:

Determina el grado en que los participantes han adquirido los objetivos de aprendizaje establecidos para las acciones de capacitación. El proceso utilizado para administrarlo a los participantes, para medir Aprendizaje Cognitivo, utiliza una prueba de lápiz y papel; para medir Aprendizaje de Habilidades, se utiliza una prueba de rendimiento, requiriéndose de una simulación y de observadores entrenados.

¹³ Rolando Zapata C. “Cómo Evaluar el Impacto de la Capacitación en las Empresas” - Seminario CIDES – Santiago - 2000.

Beneficios: Este nivel de evaluación actúa como una especie de proceso de aseguramiento de la calidad. Los resultados de las evaluaciones del aprendizaje pueden asegurar que:

- a. El diseño de aprendizaje efectivamente desarrolla los objetivos de aprendizaje establecidos;
- b. Los objetivos de aprendizaje se logran independientemente de quien conduce la acción de capacitación.
- c. Los resultados pueden usarse para mejorar la calidad del diseño y/o la entrega de la capacitación.
- d. Los resultados pueden utilizarse para mejorar la acción de capacitación en tiempo real, es decir, mientras se está entregando.

Nivel 3: Actitud:

Determina si los participantes han transferidos a su trabajo las habilidades y el conocimiento adquirido en una acción de capacitación. El proceso utilizado para administrarlo a los participantes, es a través de una evaluación antes de la acción de capacitación, mediante distintas fuentes, con la finalidad de establecer la "línea base para los resultados". Luego de realizada la acción de capacitación, algunas semanas o meses, y utilizando las mismas fuentes, se obtiene la información para comparar los resultados.

Beneficios: Determina si la capacitación ha "hecho alguna diferencia" y si vale la inversión. Además enseña a la gerencia que la capacitación, por sí sola, no produce cambio en el rendimiento.

Provee información que puede ser usada para:

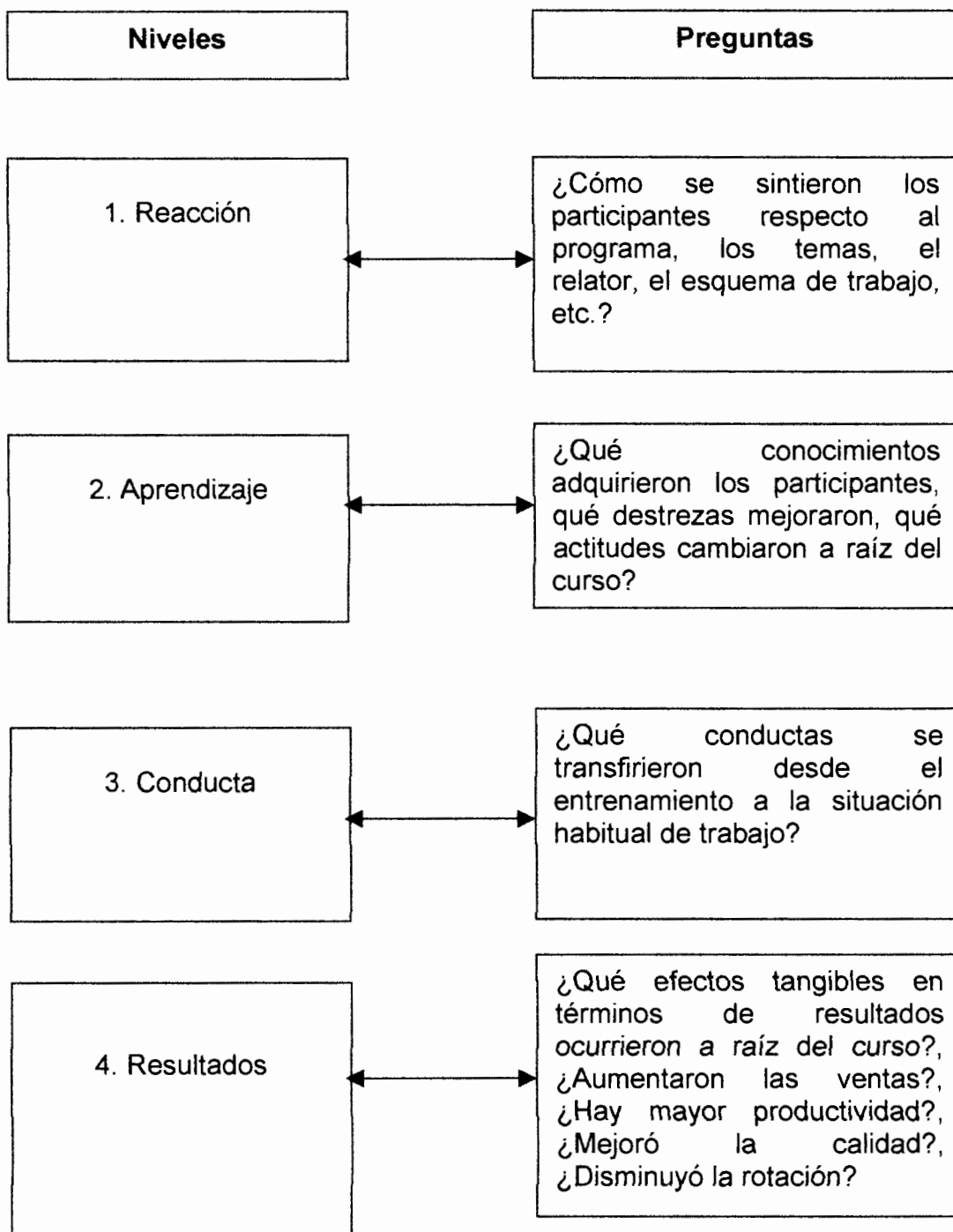
- a. Modificar la acción de capacitación para mejorar su efectividad;
- b. Modificar el ambiente de trabajo para que apoye más la transferencia de habilidades; y/o
- c. Dejar de hacer la capacitación porque no se está obteniendo un retorno.

Nivel 4: Resultados:

Determina el impacto operacional que ha producido una acción de capacitación. Si el impacto puede expresarse en pesos, se puede identificar el retorno sobre la inversión (ROI). El proceso utilizado para administrarlo a los participantes, es realizado en conjunto con una evaluación del nivel de Actitud. Esta determina el cambio en el desempeño; una revisión de las cifras operacionales identifica cómo ha impactado este cambio en el desempeño a los indicadores operacionales.

Beneficios: Además de los beneficios señalados para la evaluación del nivel de Actitud tenemos:

- a. Demuestra claramente si una acción de capacitación ha valido la inversión.
- b. Entrega a la gerencia información de capacitación en términos de negocios.



Niveles de Evaluación según Donald Kirkpatrick.

Modelo de Phillips ¹⁴

El modelo de evaluación de la capacitación planteado por Jack Phillips, constituye una variación del modelo de Kirkpatrick. Este modelo preserva los niveles de Reacción, Aprendizaje, Conducta y Resultados, añadiendo en el nivel de Reacción las acciones planeadas por los participantes en el programa de capacitación a partir de lo que aprendieron.

Por otra parte Phillips agrega otro nivel, Retorno de la inversión (ROI, véase anexo 1), el cual está referido a medir el valor monetario o financiero a un determinado programa de capacitación, con el objeto de validar económicamente la decisión de implementar la capacitación en la empresa, para así poder saber si el valor monetario de los resultados sobrepasa el costo del programa y de ser así si la inversión será productiva y justificada para la organización.

Es decir, este modelo considera los cuatro primeros niveles de Kirkpatrick, pero agrega un nuevo nivel acentuando el elemento cuantitativo y monetario a la medición de las actividades de capacitación.

¹⁴ Rolando Zapata C. "Cómo Evaluar el Impacto de la Capacitación en las Empresas" - Seminario CIDES – Santiago - 2000.

Niveles	Preguntas
1. Reacción y acciones planeadas	¿Cómo reaccionaron los participantes al programa?, ¿Qué planean ellos hacer a partir de lo que aprendieron?
2. Aprendizaje	¿Qué destrezas, conocimientos o actitudes han cambiado? ¿En cuánto?
3. Aplicación de lo aprendido en el trabajo	De lo que aprendieron, ¿qué han aplicado los participantes en el trabajo?
4. Resultados de negocio	Lo que han aplicado los participantes, ¿produce resultados medibles?
5. Retorno de la inversión	¿Qué valor monetario tienen los resultados cuando se descuentan los costos del programa y de su medición?

Niveles de Evaluación según Jack Phillips.

Modelo de Hamblin ¹⁵

Anthony Hamblin propone un modelo capaz de mostrar las relaciones existentes entre diversas aproximaciones para evaluar capacitación. Existen muchas maneras diferentes de clasificar la evaluación de un programa de capacitación. Sin embargo, estas clasificaciones no logran explicar en forma adecuada las relaciones existentes entre los distintos tipos de evaluación, ni las maneras en las que estas evaluaciones pueden ser combinadas.

Por esta razón Hamblin propone un modelo capaz de mostrar las relaciones existentes entre diversas aproximaciones para evaluar capacitación.

En relación con lo anterior, existen cinco niveles de efectos de capacitación que corresponden también a los niveles de definición de objetivos y de evaluación. Estos niveles se denominan Reacciones, Aprendizaje, Comportamiento Laboral y Organización, respectivamente, y entre ellos existe una relación de causalidad, la cual puede ser postulada de la siguiente manera:

¹⁵ Rolando Zapata C. "Cómo Evaluar el Impacto de la Capacitación en las Empresas" - Seminario CIDES - Santiago - 2000.

CAPACITACIÓN	
Conlleva a	→ REACCIONES
Que llevan a	→ APRENDIZAJE
Que lleva a	→ CAMBIOS EN EL COMPORTAMIENTO LABORAL
Que provocan	→ CAMBIOS ORGANIZACIONALES
Que producen	→ CAMBIOS EN EL LOGRO DE LAS METAS FUNDAMENTALES

Nivel 1: Las Reacciones

Al momento de recibir una capacitación, las personas reaccionan ante el programa y lo hacen de manera muy compleja y cambiante. Las personas reaccionan ante el relator, su discurso y su método, ante el contexto de la capacitación y ante sus propios compañeros de grupo; y estas reacciones se verán influidas por los niveles de aprendizaje previo que posean, por sus actitudes hacia el relator, hacia otros relatores y hacia el contenido del curso; por eventos, relacionados o ajenos a la capacitación, ocurridos recientemente y por ocurrir; y por el estado de ánimo o estado mental que posean.

Nivel 2: Aprendizaje

El segundo nivel de evaluación se relaciona con el monto y tipo de aprendizaje que los participantes han adquirido durante la capacitación. Es posible evaluar un programa de capacitación sólo sobre la base de este segundo nivel y olvidarse de las reacciones, en el caso que los objetivos de aprendizaje estuvieran definidos con precisión y los pasos de aprendizaje fueran breves. Esto corresponde al principio de la instrucción programada, donde el entrenado recibe una instrucción, su aprendizaje es evaluado y luego se establece un nuevo objetivo de aprendizaje para el próximo paso. Pero, la mayoría de los programas de capacitación no pueden ser evaluados de esta manera, porque la evaluación del aprendizaje debe llevarse a cabo en bloques relativamente largos. Por ello, se vuelve necesario recordar que el Aprendizaje depende de las Reacciones, ya que si una persona reacciona en forma inadecuada no será capaz de aprender apropiadamente.

Para lograr los objetivos de aprendizaje de un programa de entrenamiento, se requieren tres condiciones:

1. Los entrenados deben poseer las actitudes básicas (inteligencia, personalidad, destrezas, etc.) para ser capaces de alcanzar los conocimientos, habilidades y actitudes deseadas.
2. El estado de aprendizaje de los entrenados (conocimientos, habilidades y actitudes) debe ser compatible con los objetivos del programa de capacitación.
3. Los participantes deben reaccionar favorablemente al entrenamiento, es decir, deben ser receptivos a la capacitación.

Nivel 3: Desempeño Laboral

Existen diversos programas de capacitación que pueden ser evaluados al nivel de objetivos de aprendizaje y al nivel de reacciones. Pero también existen programas en los que es posible identificar en qué situaciones y bajo qué condiciones los entrenados han aplicado lo aprendido en el puesto de trabajo. Esto corresponde al tercer nivel de evaluación relacionado con los Efectos del Desempeño Laboral (E3) que requieren de Objetivos de Desempeño Laboral (O3).

Una gran cantidad de programas de capacitación define sus objetivos finales en términos del desempeño laboral y el programa es considerado exitoso cuando se ha logrado el cambio esperado de comportamiento.

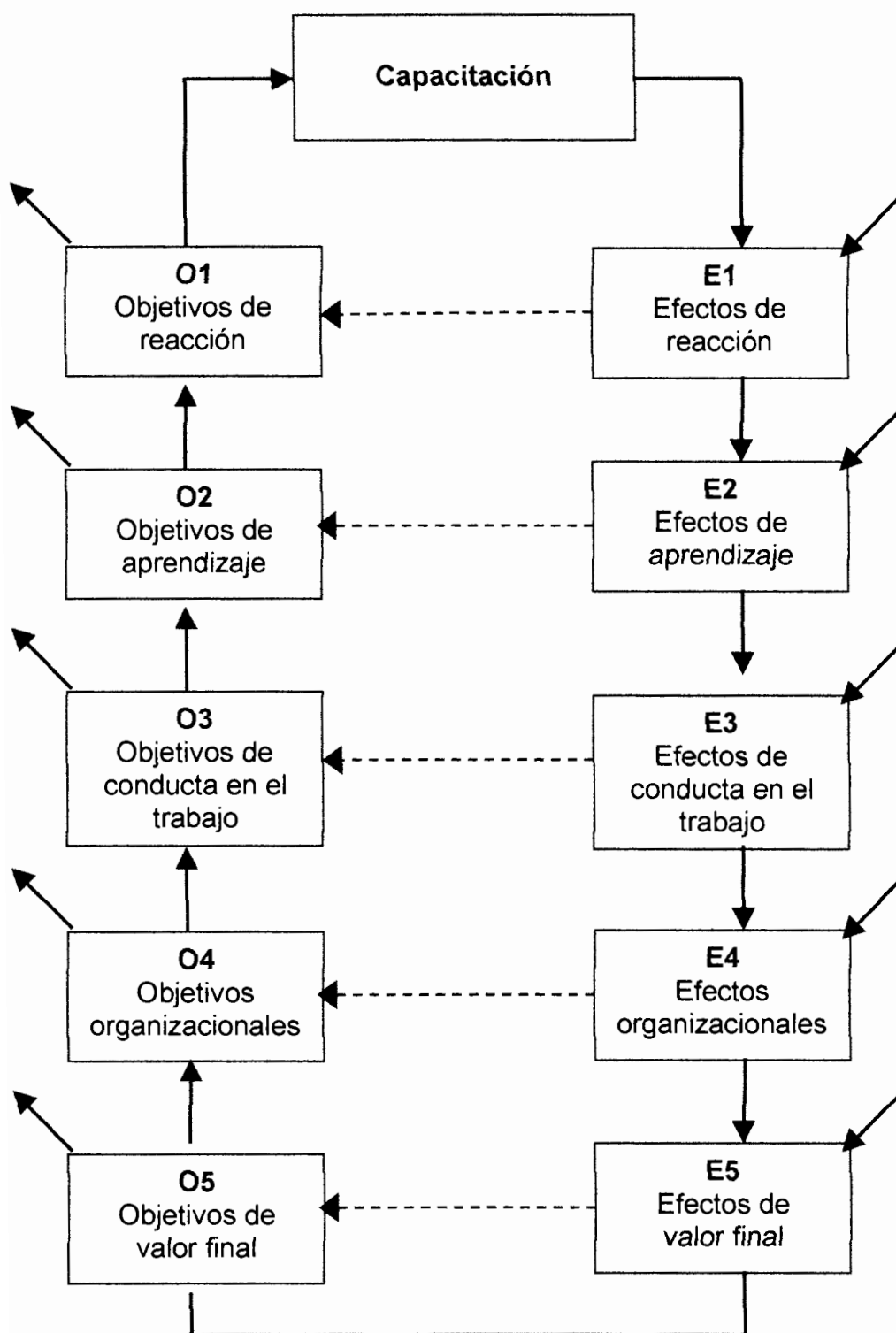
Nivel 4: La Organización

En otros casos, es posible ir más allá del desempeño laboral de los entrenados y estudiar los efectos que provoca cualquier cambio de comportamiento en el funcionamiento de la organización, para descubrir si la capacitación resultó conveniente en términos del último criterio por el cual la organización evalúa sus actividades.

Este modelo puede ser interpretado de dos maneras. Por un lado, puede ser visto como un ciclo de eventos (hechos) que ocurren en una organización, donde los objetivos de la capacitación y los efectos de la misma se encuentran relacionados entre sí y donde estos últimos conllevan a más objetivos de capacitación. Por otro lado, el modelo puede referirse a un ciclo de actividades de evaluación a cargo del relator/evaluador, donde cada

actividad externa a la actividad de capacitación constituye una etapa en el proceso de evaluación del programa.

Al lado izquierdo del diagrama, el evaluador investiga y evalúa la situación para definir los objetivos de la capacitación. De esta manera, cada una de las actividades que comprenden desde O5 hasta O1 representan el proceso global de investigación de situaciones previas a la capacitación, de análisis de las necesidades de capacitación y de establecimiento de los objetivos específicos. Al lado derecho del diagrama, el evaluador investiga las situaciones posteriores a la capacitación para evaluar el cambio ocurrido. De esta manera, cada una de las actividades que comprenden desde E1 hasta E5 representan el proceso de acogida, análisis y evaluación de datos sobre el contenido y efectos específicos de los programas de capacitación.



Jerarquía de Hamblin de Niveles de Evaluación.

Las flechas, en el diagrama, también pueden ser interpretadas de dos maneras. En el caso del modelo como un ciclo de eventos organizacionales, éstas representan la dirección esperada de causalidad. En cambio, si el modelo es visualizado como un ciclo de evaluación de actividades, las flechas representan simplemente la secuencia normal de tiempo de ocurrencia de las actividades. Desde este punto de vista, las flechas no son de carácter unidireccional, siendo posible para el evaluador retroceder y avanzar en dirección opuesta cuando lo considere necesario. Por ejemplo, sería posible investigar las necesidades organizacionales después de haber investigado las necesidades de desempeño laboral; o bien, también sería posible realizar una evaluación retrospectiva de la situación previa a la capacitación después de haber finalizado el curso; o evaluar al nivel de aprendizaje, para luego volver al nivel de reacciones para identificar reacciones adversas que pudieron influir en los fracasos de aprendizaje, y, además, sería posible omitir un nivel de evaluación.

Modelo de Pain¹⁶

Abraham Pain considera a la evaluación de la capacitación uno de los aspectos más críticos del proceso de la educación en el trabajo, y su modelo se centra en tres ideas básicas:

- La evaluación de las actividades de capacitación es una necesidad urgente de los respectivos servicios, para que sus acciones sean reconocidas como una función que contribuye a la realización de los proyectos de la empresa.

¹⁶ Abraham Pain "Como Evaluar las Acciones de Capacitación", Ed. Granica – Buenos Aires – 1993.

- Es necesario actuar de manera tal que la evaluación de las acciones de capacitación esté integrada a la capacitación misma, así como la noción de calidad ha sido incorporada a todo el proceso de producción de bienes y servicios.
- Para que la evaluación sea eficaz, la supervisión directa y los participantes deberán estar involucrados desde el principio en la preparación de las acciones de capacitación.

Pain propone una guía para actuar sobre el terreno, a partir de un manual esencialmente práctico estructurado con tres tipos de fichas:

- La “ficha mirada”, que describe un caso;
- La “ficha método”, que aporta consejos metodológicos;
- La “ficha herramienta”, que ofrece instrucciones para la acción.

El primer paso lo constituye situar la práctica dentro del contexto organizacional, para luego decidir desde el comienzo de la preparación de la acción de capacitación la necesidad y la amplitud de la evaluación (quién debe hacerse cargo, cómo integrar la evaluación en el proyecto de capacitación, formular objetivos evaluables); luego determinar qué se quiere evaluar (finalidades y aspectos a observar, cuáles son los criterios de evaluación); qué instrumentos para qué momentos de la acción de capacitación (qué se puede evaluar en cada momento de una acción de capacitación, análisis de los inconvenientes y las ventajas de diferentes instrumentos); instalar el diálogo entre los protagonistas para lograr una

evaluación exitosa (cómo implicar al personal jerárquico en una acción de capacitación, el rol motor del responsable de capacitación); organizar la evaluación (seguimiento en el lugar del trabajo) y dar a conocer los resultados (procesar y validar las informaciones, conclusiones y recomendaciones; comunicar los resultados; extraer enseñanzas).

Modelo de evaluación sistemática de programas de formación profesional según Pierre Drouet.

El modelo de evaluación sistemática de programas de formación profesional de Pierre Drouet ¹⁷ comprende un campo de evaluación que incluye: el programa mismo, el campo de aplicación y el ámbito de influencias.

Según el autor, la evaluación intraprograma consiste en verificar su coherencia interna, controlar el desarrollo de las operaciones que lo componen y en medir el grado de realización de los objetivos previstos al final de cada período.

La evaluación intrasistema tiene por objeto medir el impacto que ejerce el programa sobre algún sistema mayor del que forma parte. Entre éstos, distingue a los sistemas sociales, económicos e institucionales que están ligados al programa: producción, ventas, resultados, relaciones humanas, etc.

El otro tipo de evaluación que distingue el autor es la evaluación de los efectos inducidos. Con esto se refiere a la medición que se puede realizar en los sistemas económicos, sociales o institucionales menos inmediatos que los

¹⁷ Luis Castro G. y Domingo Sánchez C. "Evaluación de la Capacitación en las Empresas" - Pág. 20 - Universidad de Chile – Santiago – 1982.

precedentes, y que sólo experimentan en forma indirecta los efectos del programa.

Modelo de Jesús Reza

Este modelo señala que para que la capacitación sea bien administrada, deben ser considerada bajo un enfoque sistémico, es decir aunque cada fase de la capacitación es única, estas son interdependientes entre sí.

En relación con la evaluación, plantea que existe la necesidad de verificar en qué medida los planes establecidos, los programas tendientes a satisfacer una necesidad, siguen siendo útiles en términos de lo que demanda un conjunto de actores o participantes involucrados en algún fenómeno. Para este modelo, la evaluación aspira a conocer y valorar la correlación entre éstos y los medios utilizados con el propósito de tomar alguna decisión tendiente a mejorar lo realizado previamente.

Para este modelo, existen dos dimensiones en las cuales se puede evaluar:

Dimensión 1: Macro:

Revisar aspectos generales del funcionamiento del sistema de capacitación que existe al interior de la empresa, entre ellos diagnóstico organizacional, diagnóstico de necesidades de capacitación, cálculo de productividad, costo beneficio, etc.

Dimensión 2: Micro:

Revisa procesos de Enseñanza-Aprendizaje en el aula a través del análisis del comportamiento de los participantes, de los facilitadores o instructores, de las condiciones ambientales, equipos necesarios, etc., es decir, insumos, procesos y retroalimentación.

Como modelo general de seguimiento, Reza plantea los puntos más importantes a considerar:

- Describir el problema de la forma más precisa con el objeto que éste sea detectado a tiempo y susceptible de mejorar a través de programas de capacitación. En este punto es importante revisar todos los indicadores que puedan ser observables.
- Formular los objetivos que desea, preocupándose que éstos sean congruentes con el problema.
- Realizar las actividades para el logro de los objetivos anteriormente señalados. Revisar el número de sujetos a capacitar, los métodos empleados y todo lo relacionado con la implementación y desarrollo del programa de capacitación. Aplicar evaluaciones para obtener la reacción y revisar que los objetivos se hayan cumplido.
- Revisar y asegurar que el conocimiento adquirido es útil en el puesto de trabajo del capacitado.
- Revisar el éxito de los objetivos en el aula y en el puesto; determinando los costos del programa antes y después del proceso educativo, llevando un registro de los resultados.

- Describir e interpretar con la ayuda de la estadística o de las herramientas de la calidad total, el comportamiento de sus programas de capacitación.
- Repetir las experiencias exitosas y volver a someter al proceso de evaluación descrito, registrando toda la información que se genere.

Los modelos presentados nos llevan a reflexionar que éstos poseen la ventaja de contar con un respaldo conceptual y una planificación coordinada de actividades que guían el proceso a través de etapas ordenadas y estructuradas.

A nuestro juicio los modelos antes reseñados pueden dividirse en dos grupos: los derivados del modelo de Kirkpatrick y los que representarían modelos de elaboración independiente.

El modelo de Donald Kirkpatrick fue creado en 1958, habiendo sido aplicado hasta la fecha en muchas organizaciones alrededor del mundo, siendo hasta ahora el modelo más utilizado, lo que a nuestro juicio sería el resultado de una estructura de aplicación relativamente simple, lo que lo haría factible en una gran variedad de organizaciones, al observar un recorrido gradual, desde la evaluación de las reacciones de los participantes en un programa formativo hasta la valoración del aporte de la formación a los resultados de la organización.

No obstante, frente a las ventajas planteadas para cada nivel del modelo de Kirkpatrick en las páginas anteriores, podemos observar también ciertas limitaciones:

Para que el nivel de Reacción sea valioso se requieren evaluaciones hechas a la medida para cada una de las acciones de capacitación, lo que podría resultar un tanto engorroso.

En el nivel de Aprendizaje su principal limitación se encontraría en el hecho de que el encargado de diseñar las pruebas de lápiz y papel requiere de un alto grado de habilidad y un conocimiento profundo del contenido a evaluar, y por otra parte en el aspecto de aprendizaje de habilidades se requieren observadores expertos para evaluar la calidad del rendimiento.

Por otra parte, en el nivel de Actitud se requiere una gran cantidad de tiempo por parte de los encargados para preparar un reporte de los resultados de la evaluación.

Los beneficios señalados y las limitaciones que a nuestro juicio podrían presentar los niveles de Kirkpatrick pueden aplicarse también a los modelos de Phillips y Hamblin, dado que éstos comparten los niveles de Reacción, Aprendizaje, Conducta (que para el caso del modelo de Phillips sería Aplicación de lo aprendido en el trabajo y para Hamblin Desempeño Laboral) y Resultados (Resultados de Negocio para Phillips y Organización para Hamblin).

No obstante las similitudes, cada modelo posee variantes que señalaremos a continuación.

El modelo de Phillips agrega un elemento en el nivel de Reacción, al incorporar las acciones planeadas por los participantes del programa a partir de lo que aprendieron, lo que a nuestro juicio es relevante ya que los capacitados se convierten en una parte proactiva del proceso total de capacitación. En este sentido, la ventaja de este modelo consistiría en que le brinda un elemento de retroalimentación a los participantes del programa.

Por otra parte, Phillips añade un nuevo nivel, el de Retorno de la Inversión (ROI, véase Anexo 1), enfatizando los aspectos monetarios de la medición de las actividades de capacitación, lo que constituye una instancia que permite medir financieramente los resultados de las actividades de capacitación. Si bien los otros modelos incorporan al ROI dentro de su operatoria Phillips lo sitúa en un nivel específico.

Estos dos elementos nos llevan a concluir que este modelo sería el más adecuado al momento de evaluar un programa de capacitación. Por una parte el modelo de Phillips recoge la trayectoria y la experiencia del modelo de Kirkpatrick, y por otra enfatiza dos elementos que a nuestro juicio son importantes: las proyecciones de los capacitados desde su propia perspectiva y el Retorno de la Inversión.

No obstante lo recién indicado, creemos necesario señalar las potenciales limitaciones del Retorno de la Inversión y que también pueden alcanzar al nivel de Resultados de Kirkpatrick (Resultados de Negocio para Phillips y Organización para Hamblin), que dirían relación con la dificultad

para establecer una relación causal entre el desempeño logrado durante la capacitación y los indicadores operacionales que el trabajador presentaba antes de iniciar la actividad de capacitación. Además, sólo un número reducido de actividades de capacitación es adecuado para este nivel de evaluación, por la complejidad de indicadores cualitativos implicados en el proceso de evaluación.

Dentro de los modelos de elaboración independiente, el modelo de Pain presentaría la ventaja de acentuar el compromiso tanto de las jefaturas como los capacitados en el proceso de capacitación, aunque su debilidad estribaría en su alto grado de complejidad al momento de ser aplicado, ya que a nuestro juicio la utilización de fichas o instancias de elaboración requeriría una considerable inversión de tiempo.

El modelo de Pierre Drouet a nuestro juicio presentaría un vacío en relación con los efectos inducidos, en razón de la dificultad para evaluar los efectos de las acciones de capacitación en sistemas tan amplios como los sociales e institucionales. A nuestro parecer, la complejidad inherente a determinar los efectos de la capacitación en la organización, se multiplicaría al intentar ampliarlo al contexto que rodea a la organización.

Por último, el modelo de Jesús Reza presenta la ventaja de permitir evaluar en dos niveles (macro y micro), aunque a nuestro juicio el segundo nivel mencionado no sería más que un resumen del nivel de reacción planteado por Kirkpatrick.

A continuación, se mostrará un cuadro comparativo señalando el énfasis que los autores proporcionan a cada modelo de evaluación de la capacitación mencionado anteriormente:

Modelo	Énfasis
Donald Kirkpatrick	Proceso sistemático de cuatro niveles graduados, desde la reacción hasta los resultados organizacionales.
Jack Phillips	Proceso sistemático de cinco niveles graduados, cuyo acento es la consideración de aspectos financieros y la reacción de los capacitados.
Anthony Hamblin	Relaciona los efectos de la acción de capacitación con los objetivos organizacionales y evidencia sus interrelaciones a través de cinco niveles.
Abraham Pain	El compromiso y la participación de los actores involucrados.
Pierre Drouet	Evaluación intrasistémica que considera el programa mismo, su desarrollo y el impacto que puede ejercer sobre algún otro sistema.
Jesús Reza	Enfoque sistémico, que considera cada una las partes involucradas en forma independiente.
Fuente: Elaboración Propia.	

ROL DE LA EVALUACIÓN DE LA CAPACITACIÓN EN EL CONTEXTO DEL SERVICIO PÚBLICO DE HOY

El papel de la evaluación de la capacitación en las organizaciones puede, al igual que la capacitación, ser visualizado a través de dos enfoques: el Tradicional y el Moderno.¹⁸

En el enfoque Tradicional la evaluación de la capacitación es considerada como una forma a través de la cual se puede medir la eficacia y los resultados del programa educativo elaborado para la capacitación, y de la labor del instructor, con el fin de obtener la información que permita mejorar las habilidades y corregir los eventuales errores.

Este enfoque a nuestro juicio es limitante ya que sólo se aboca a evaluar la implementación del programa de capacitación en sus aspectos operativos (relator, materiales empleados, contenido de los cursos), sin reparar en el impacto de las acciones de capacitación al nivel de la organización.

Por otra parte para el enfoque Moderno la evaluación permite medir resultados y su función principal es demostrar el valor de las acciones de capacitación para lograr que éstas se continúen efectuando. En este planteamiento se ve una clara relación de la función de evaluación como un medio de retroalimentación en el proceso de capacitación.

A nuestro juicio este enfoque es el más adecuado ya que a través de él se transfiere el acento desde el programa de capacitación al impacto de éste en la organización.

¹⁸ Marcela Toledo M. "Evaluación de la Capacitación en el Sistema Bancario Chileno" - Tesis para optar al título de Ingeniero Comercial en Administración de Empresas – Facultad de Administración y Economía - Universidad de Santiago de Chile – Santiago – 1996.

No obstante la existencia de las visiones antes señaladas, se aprecia una concordancia entre los autores respecto de la creciente necesidad de evaluar las acciones de capacitación. A partir de esto, las razones para evaluar para Abraham Pain son las siguientes:¹⁹

- La creciente importancia de la capacitación, encarada cada vez más como una herramienta de la administración y no solamente como una función marginal;
- Las crecientes demandas, dirigidas a los responsables de capacitación, de los resultados alcanzados en relación con las sumas invertidas;
- La creciente profesionalización de los responsables de capacitación, que traduce la voluntad de “actuar mejor” y
- El aumento del número de personas que hay que capacitar.

Los puntos señalados anteriormente nos llevan a señalar que hoy en día las organizaciones experimentan una creciente necesidad de establecer la idoneidad de las acciones de capacitación realizadas para así hacer frente a los cambios del entorno con una herramienta eficaz.

No obstante lo anterior, en nuestro país recientes investigaciones señalan que “a pesar de que las organizaciones en su mayoría dan por hecho

¹⁹ Abraham Pain “Como Evaluar las Acciones de Capacitación” - Ed. Granica – Buenos Aires – 1993.

el valor y la efectividad de los programas de capacitación, prestan un mínimo de atención a la manera cómo podrían ser evaluados”.²⁰

A nuestro juicio, la principal razón por la que no se evalúa, es porque se cree que es muy difícil cuantificar el impacto de la capacitación, debido principalmente a las limitaciones que produce contabilizar exhaustivamente los costos de los programas en contraste con los resultados generados por él.

Lo anterior nos lleva a reflexionar acerca de la creciente inversión de recursos que se han designado en materia de capacitación para los funcionarios públicos chilenos en la administración pública, lo que no estaría recibiendo una retroalimentación suficiente en cuanto al impacto de las actividades de capacitación.

RETROALIMENTACIÓN

Una buena forma de determinar que tan apropiados han sido los métodos y estilos de capacitación y de tener una idea precisa de donde puede ser necesaria una mayor capacitación es la de interrogar al personal mismo.

Esto puede hacerse formalmente al final de las sesiones de capacitación mediante el llenado de cuestionarios que incluyan asuntos como los siguientes:

²⁰ Gustavo Gajardo P. y Joaquín Ruz P. "Evaluación de la Capacitación, Ingresos y Egresos Relevantes" - Tesis para optar al título Ingeniería Comercial en Administración de Empresas – Facultad Administración y Economía - Universidad de Santiago de Chile – Santiago – 1992.

- Lo conveniente y confortable que ha resultado el sitio y las facilidades de la capacitación, la duración de las sesiones, los recesos y las oportunidades de formular preguntas;
- Lo relevante que ha sido el material presentado y cualquier área en la que el personal considere que requiere mayor información o práctica;
- Lo conveniente que han resultado los estilos y métodos de capacitación empleados qué resultó efectivo y qué no al transmitir la información;
- Una autoevaluación integral de conocimiento en las responsabilidades encomendadas;
- *Sugerencias para mejorar sesiones futuras de capacitación.*

METODOLOGÍA Y TIPO DE INVESTIGACIÓN

El presente estudio utilizó una aproximación al objeto de estudio de tipo inductivo, y se inscribe como exploratorio–descriptivo, con la utilización de técnicas propias de la investigación cualitativa.

La metodología cualitativa “consiste en descripciones detalladas de situaciones, eventos, personas, interacciones, y comportamientos que son observables. Además, incorpora lo que los participantes dicen, sus experiencias, actitudes, creencias, pensamientos y reflexiones, tal y como son expresadas por ellos mismos”, según Watson–Gegeo.²¹

La elección de este tipo de metodología se justifica porque a través de ésta fue posible acceder a las reflexiones, pensamientos y actitudes de los informantes respecto del papel otorgado a la capacitación y a la evaluación de la capacitación, y a sus experiencias en relación con las acciones de evaluación de la capacitación utilizadas en sus propias organizaciones.

TÉCNICA DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

La recolección de los datos se realizó a través de la entrevista con profundidad, la que se define como una conversación entre dos personas, un entrevistador y un informante, dirigida y registrada por el entrevistador con el propósito de favorecer la producción de un discurso conversacional, continuo

²¹ Gloria Pérez S. “Investigación Cualitativa: Retos e Interrogantes Vol. 1 Métodos” - Pág. 46 - Ed. La Muralla – Madrid - 1998.

y con una cierta línea argumental del entrevistado sobre un tema definido en el marco de una investigación.

La utilización de esta técnica se justifica porque a través de ella fue posible abordar acontecimientos y actividades no observables directamente, como lo son las acciones de evaluación de la capacitación utilizadas en los casos de nuestra investigación, y por otra parte nos permitió acceder a la visión de los informantes respecto del papel de la capacitación y la evaluación de la capacitación. De esta manera los informantes operaron como observadores de los investigadores, revelando no solamente sus propios modos de ver, sino que describiendo lo que sucede y el modo como otras personas lo perciben.

ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

En el análisis de la información se utilizó el método de análisis de contenido, el que se refiere a tratamientos de los datos que se llevan a cabo generalmente preservando su naturaleza textual, poniendo en práctica tareas de categorización y sin recurrir a las técnicas estadísticas. Es un conjunto de manipulaciones, transformaciones, operaciones, reflexiones, comprobaciones que realizamos sobre los datos con el fin de extraer significado relevante en relación con un problema de investigación.

En el marco de nuestra investigación se utilizó el método del análisis de contenido con el fin de extraer significado relevante en relación con el valor asignado a la capacitación y a la evaluación de la capacitación por parte de los informantes, a la naturaleza de las acciones de evaluación de la capacitación utilizadas y a su relación con los modelos de evaluación presentes en la literatura.

CRITERIOS DE RIGUROSIDAD CIENTIFICA

Los criterios de rigurosidad científica utilizados en nuestra investigación corresponden a los señalados por Briones,²² y son los siguientes:

- Credibilidad: sustentada a través de la triangulación de investigadores o verificación intersubjetiva, “tanto la utilización de varios observadores o entrevistadores mientras se obtienen los datos, como de varios analistas o evaluadores mientras se analiza el mismo conjunto de datos, para luego comparar sus hallazgos”. En el curso de nuestro estudio se llevó a cabo este tipo de triangulación a través de la participación de los investigadores en todas las etapas del proceso de investigación: a través del debate, el análisis de los datos y el contraste y discusión de los mismos.

²² Guillermo Briones “Evaluación de Proyectos Sociales: Teoría y Metodología de la Investigación Evaluativa” - Cap. 1 y 2 - Santiago PIIE - 1985.

- Comprobabilidad: en este punto la presente investigación se sometió a la comprobación por parte de observadores externos expertos respecto de la estrategia seguida en todo el proceso de investigación, la calidad de la información recogida y la coherencia interna de los datos. Este papel correspondió a los profesores correctores y profesor guía de la presente investigación.

CASOS UTILIZADOS

En el marco de nuestra investigación se abordaron dos Servicios Públicos: INP y SENCE, dependientes del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Para este estudio se entrevistó a los funcionarios responsables de las actividades de capacitación de cada servicio (Encargadas de Capacitación), además se entrevistó al Coordinador de la capacitación en los Servicios Públicos.

La selección de las instituciones participantes en la investigación se basó en un criterio deliberado, considerando aspectos tales como una representación de un servicio público pequeño (SENCE) y otro grande (INP), teniendo como base comparativa el número de funcionarios de cada institución, disponibilidad para participar en el estudio y el carácter de dependencia jerárquica, pues ambos servicios están insertos en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

RESULTADOS

Codificación:

En esta etapa, la recolección de la información se utilizó la técnica de la entrevista con detalle, las que fueron realizadas a las encargadas de capacitación de INP Y SENCE.

Con el propósito de efectuar el análisis de la información se llevó a cabo una transcripción textual de las entrevistas (véase anexo 2); estas transcripciones fueron analizadas y se seleccionaron los temas más recurrentes de los entrevistados, considerando su relevancia y relación con nuestra investigación. El objetivo de esta etapa fue reducir los datos y seleccionar los temas, los cuales fueron agrupados hasta llegar a una categorización de los datos.

Con respecto a las cifras obtenidas, estas fueron tabuladas y graficadas a objeto de poder obtener una segunda lectura de la situación referida al gasto destinado a la capacitación interna.

Categorías:

- Concepto de capacitación: Caracterización del concepto capacitación.
- Importancia de la capacitación: Importancia asignada a la capacitación.
- Impacto de la capacitación: Consecuencias de las acciones de capacitación en el ámbito organizacional.
- Concepto de Evaluación de la Capacitación: Caracterización del concepto evaluación de la capacitación.
- Importancia de la Evaluación: Importancia asignada a la evaluación de la Capacitación.

- Impacto de la Evaluación: Consecuencias de las acciones de evaluación de la capacitación en el ámbito organizacional.
- Aspectos a Evaluar: Qué se evalúa, es decir, qué elementos de las acciones de capacitación se evalúan (el programa, los temas, el relator, el esquema de trabajo, conocimientos y destrezas adquiridas, transferencia del aprendizaje, impacto organizacional, etc.).
- Instrumentos Utilizados: Cómo se evalúa, es decir, cuáles son los métodos utilizados para evaluar.

ANALISIS DE LA INFORMACION

Concepto de Capacitación

El discurso de las informantes conceptualiza a la capacitación como una actividad destinada a desarrollar las aptitudes y la adquisición de conocimientos con la finalidad de mejorar sus competencias y habilidades,

“Capacitar es proveer efectivas oportunidades de aprendizaje a las personas, de manera que éstas adquieren habilidades y conocimientos que les posibilite alcanzar niveles de desarrollo y desempeño acordes con los objetivos y valores del Servicio.”

Otra definición sobre la capacitación se enmarca bajo la visión de que ésta comprende una serie de actividades destinadas a subsanar áreas deficitarias o puntos críticos, propios del acontecer inmediato, en una perspectiva a corto plazo,

“Se detectaron siete áreas prioritarias de desarrollo, que responden a los temas que debieran permitir disminuir la brecha entre desempeño esperado y desempeño real”.

También se reveló la visión de capacitación como un instrumento de potenciación no sólo de las carencias presentes sino también para proyectarse hacia la realidad y necesidades futuras,

“El citado estudio, analizado y mejorado por el área de capacitación, provee información que permitirá orientar la satisfacción a las necesidades de capacitación para el período 2003-2005”

Otro aspecto que se detectó en la entrevista, es la visión de la capacitación como un proceso con características específicas a cada organización, de acuerdo a su naturaleza particular,

“Existe una vinculación en los objetivos estratégicos y los desafíos institucionales, que en ocasiones son designados por el Gobierno Central, por ejemplo: en ocasiones ha sido relevante la capacitación que se le ha entregado a funcionarios para que éstos aborden de la manera más eficiente los diversos programas sociales que surgen de manera específica”

“Estos objetivos institucionales son la preocupación por la PREVISION (acción de recaudar y pagar), la PREVENCIÓN (de accidentes y enfermedades profesionales), y la PROTECCIÓN (protección de lo social)”

Importancia de la Capacitación

Sobre la percepción que se le atribuye a la importancia de la capacitación interna, se pudo evidenciar que ésta posee una gran relevancia en la medida que cumple con su objetivo, el cual es entregar conocimientos y habilidades que faciliten el cumplimiento de los propósitos y metas de la organización,

“Tiene un rol importante, por cuanto está relacionado fuertemente a los proyectos que ha impulsado el Gobierno”

“Para ello, la actividad central y prioritaria del Plan de Capacitación, es alinear el conjunto de actividades y acciones que se programen, teniendo en cuenta, los planes y proyectos estratégicos definidos por la Dirección Nacional”

“Contribuir directamente en el logro de éstos, a través del desarrollo de competencias generales y específicas de sus funcionarios para facilitarles mayores oportunidades, aumento de su calidad de trabajo y una mayor eficiencia en el ámbito institucional”

“En la medida que las capacitaciones se desarrollan, éstas generalmente son de la siguiente manera: primero, la misión del servicio; segundo los objetivos estratégicos y por último los programas puntuales que deba desarrollar la institución”

Otra idea asignada a la importancia de la capacitación está relacionada con la obtención de nuevas habilidades y conocimientos que proporciona la capacitación, lo que se traduciría en un mejor desempeño y aumento en la productividad,

“Uno de los ejes centrales del proceso de modernización de la Administración Pública es el desarrollo de los recursos humanos. El desafío de modernizar el Servicio, involucra introducir nuevas técnicas modernas de gestión, cambiar los procesos administrativos, aplicar nuevas tecnologías de información y adoptar nuevos estilos de trabajo, ello demanda de sus funcionarios competencias especiales, distintas a aquellas adquiridas por la mera experiencia acumulada”

Uno de los factores de los capacitados diría relación con la oportunidad de perfeccionamiento desde el punto de vista educativo,

“La prioridad número uno es que los cursos sean destinados al conocimiento, en segundo lugar a las habilidades y por último a las actitudes, en definitiva es una forma de ir educando a los funcionarios frente a las distintas actividades de capacitación”

Impacto de la Capacitación

Esto puede expresarse en un mayor compromiso de los objetivos y metas de la Institución,

“Sin duda alguna, la capacitación interna ha cumplido un rol fundamental, pues precisamente para lograr las metas, los funcionarios han debido ser capacitados, ya sea por la vía externa como por la vía interna, pues son ellos precisamente los que deben conocer en detalle los procedimientos para llevarlos a cabo”

Concepto de Evaluación de la Capacitación

Esta categoría guarda relación con la percepción y caracterización que le otorgan los Servicios al concepto de evaluación de la capacitación, lo que los encargados entienden por evaluación de la capacitación, lo que involucra no solo una definición, sino que también lleva impreso el significado y sentido que se le otorga a la evaluación de la capacitación en la organización,

“El Programa Mejoramiento de la Gestión (PMG), ha permitido controlar objetivamente la productividad, por otra parte, existe otro sistema de medición, que están relacionadas a la metas institucionales que determina el Gobierno Central”

“Se han contratado los servicios de empresas externas quiénes están realizando un estudio que permita tener un óptimo sistema de evaluación”

“El rol que ha jugado el Comité Bipartito ha sido de importancia, pues ellos han asumido el rol de asesores, puesto que evalúan el resultado de las actividades de capacitación”

Importancia de la Evaluación

Un aspecto que no escapa a la percepción de los entrevistados, guarda conexión con la importancia de la evaluación en relación con el impacto económico y el autoestima de los capacitados,

“La evaluación ha ido adquiriendo importancia en la medida en que se han incorporado indicadores de gestión, los que se reflejan en aumentos de salarios y por ende el funcionario aumenta su autoestima”

Impacto de la Evaluación

Al referirnos al impacto atribuido a las acciones de evaluación, las entrevistadas imprimen énfasis principalmente a las repercusiones que este proceso tiene en relación con la toma de decisiones relacionadas con la capacitación.

Con respecto a este punto, podemos observar que la evaluación genera un impacto relacionado con factores económicos, debido a que si ésta es positiva se tiende a pensar que los recursos asignados en la planificación anual fueron bien aprovechados y esto generará que en el futuro se realicen inversiones similares.

“El funcionario arriesga una nota de demérito puesto que se asume como una pérdida de recursos monetarios para la institución, que bien podría ser asignado a otro funcionario con mayor interés en capacitarse”

“Los funcionarios ven la posibilidad de capacitación como un beneficio al que pueden acceder sin costo monetario para ellos”

Aspectos a Evaluar

Las respuestas referidas a los aspectos a evaluar se refieren a aspectos que abarcan una amplia gama de elementos. Estos son: la aplicación del programa de capacitación, la idoneidad de los organismos o responsables del programa de capacitación,

“Existe un análisis que permite observar el tipo de capacitación que requiere la institución, a partir de las obligaciones gubernamentales”

Los aspectos a evaluar que la entrevista reflejó están relacionados con la pedagogía, la metodología de los relatores y el contenido del curso, asimismo el efecto de la capacitación en las personas o en la organización,

“Sólo al final de cada curso se realiza una medición del grado de aprendizaje, lo que en definitiva da lugar a la formulación de juicios respecto de la efectividad del mismo”

Instrumentos Utilizados

El resultado de la entrevista nos da cuenta que sólo se utiliza la encuesta, pues a juicio de las entrevistadas constituye una buena herramienta para evaluar el proceso de capacitación,

“Se observa directamente y se combina con encuestas, para ver las reacciones, y los conocimientos adquiridos”

“Corresponde sólo a encuestas de opinión realizadas al final de cada capacitación”

DISCUSIÓN DE LA INFORMACIÓN

El análisis de la información da cuenta en primer lugar de una visión de la capacitación como un instrumento capaz de generar cambios tanto en los sujetos como en el funcionamiento global de la organización, a través de la entrega de herramientas a los capacitados con el fin de mejorar su desempeño. Lo anterior evidenciaría una comprensión adecuada de los objetivos de la capacitación en las organizaciones, de acuerdo a las definiciones encontradas en la literatura.

No obstante lo anterior, desde el punto de vista de la definición planteada por las investigadoras, las informantes no hicieron alusión al impacto de la capacitación dentro de la sociedad, lo que nos llevaría a pensar que en los casos de nuestro estudio e incluso al nivel de la literatura la capacitación sería considerada solamente en el ámbito organizacional, visualizando al entorno generalmente en términos de intercambio económico y no de orden social.

Otra definición brindada por las entrevistadas se refiere a la capacitación como una instancia, a través de la cual los funcionarios adquirirían conocimientos y habilidades con el fin de potenciar la ejecución de los objetivos particulares de cada organización.

En relación con lo anterior, es posible señalar que en los servicios públicos incluidos en nuestra investigación se observarían dos posiciones respecto de la capacitación: una reactiva, donde en alguno de los casos la capacitación sería entendida como una serie de actividades destinadas a

brindar “soluciones parche” frente a carencias percibidas en el recurso humano, es decir, se haría patente una tendencia a considerar la capacitación como una instancia coyuntural de optimización de puntos deficitarios o críticos donde se le otorgaría una gran importancia a la capacitación “de oportunidad” o a corto plazo.

Por otra parte, las entrevistadas se refirieron a la naturaleza específica de la capacitación, es decir, que ésta deba estar dirigida en función de los objetivos estratégicos y desafíos institucionales. Lo anterior estaría en concordancia con la naturaleza específica de la capacitación planteada en la literatura²³, que señala que ésta debe tener un carácter propio, específico y concreto.

Respecto a la importancia brindada a la capacitación dentro de las organizaciones es posible percibir la relevancia asignada por parte de los encargados, siendo para ellos de primer orden la capacitación. Esta importancia de la capacitación radicaría en su función de facilitar la adecuación de los participantes a las nuevas tecnologías de información.

Este papel es ampliamente compartido por las entrevistadas que mostrarían la necesidad de las instituciones de mantenerse a la par de los avances del conocimiento y la técnica, lo que sería compartido con lo que señalaron las investigadoras en el segundo párrafo de la Fundamentación del Problema de Investigación, respecto al papel de la capacitación frente a los cambios del entorno.

En este punto se puede apreciar que cuando la capacitación está dirigida solamente a aspectos coyunturales, se produciría una situación

²³ Luis Castro G., Domingo Sánchez C. “Evaluación de la Capacitación en las Empresas” - Pág. 8 - Universidad de Chile – Santiago - 1982.

conflictiva, pues a nuestro juicio la adecuación a los cambios del entorno requiere políticas de capacitación orientadas a largo plazo y no a problemas o falencias específicas. Es nuestra opinión que la dinámica de las estructuras económicas y sociales requiere que los servicios públicos investigados elaboren planes de desarrollo con miras a los escenarios futuros, con el fin de entregar herramientas a sus integrantes a objeto de que éstos puedan hacer frente a los cambios tecnológicos.

Por otra parte, es un hallazgo relevante la importancia que para las informantes representaría la capacitación en relación con el aumento de la motivación por parte de los capacitados, pues ellos serían los que valoran en mejor grado la capacitación, de todos los involucrados en el proceso.

Lo anterior indicaría un grado de reconocimiento por parte de las informantes de la importancia de la capacitación en relación con el aumento de la motivación y el compromiso por parte de los capacitados, y el papel que cumpliría la capacitación como un medio para enriquecer el horizonte educativo de éstos, optimización que redundaría en beneficio de las metas organizacionales.

De acuerdo a lo señalado por las informantes, en los dos servicios públicos se invierte en capacitación y las jefaturas señalarían la importancia de ésta. La capacitación interna en los dos servicios públicos investigados estaría vista como una serie de actividades frente a las cuales no existiría siempre una posibilidad cierta de establecer su impacto real, lo que generaría en algunas ocasiones cierta sensación de estar invirtiendo tiempo y recursos en actividades con un incierto resultado.

Lo anterior sería producto de que algunas jefaturas prestarían gran atención a los elementos cuantitativos al momento de pronunciarse sobre la conveniencia de determinada acción, mientras los encargados del área sólo dispondrían de herramientas de tipo cualitativo para entregar los resultados.

En este sentido, las entrevistadas mencionan la importancia del rol que ha jugado en estos años el comité bipartito, frente a la Dirección Nacional de cada institución, puesto que, este comité ha cumplido un rol de mediador entre los funcionarios y los objetivos estratégicos de cada servicio, toda vez que la capacitación interna, forma parte de los beneficios que podría ésta representar frente a la potenciación del recurso humano.

En el ámbito individual se sentirían más seguros acerca de su propio desempeño y al mismo tiempo parte del proyecto colectivo de la organización, con un claro aumento de un sentido de pertenencia al servicio.

Además de lo anterior, los capacitados valorarían el grado de potenciación de habilidades y conocimientos proporcionado por la capacitación, que incrementaría la calificación y la empleabilidad laboral.

Como consecuencia de lo anterior, el impacto a escala organizacional guardaría relación con el mejoramiento de las funciones.

Considerando todos los elementos señalados, a nuestro juicio, dentro de las características asignadas a la capacitación en los casos incluidos en nuestro estudio, se podría visualizar la existencia de rasgos propios de lo que

se considera como visiones Tradicional y Moderna de la capacitación dentro de las organizaciones.²⁴

Por una parte, la importancia asignada a la capacitación en las organizaciones incluidas en nuestro estudio, si bien existirían algunas jefaturas que considerarían un área de inciertos resultados, pero asimismo están aquellas jefaturas que considerarían como un valioso elemento al momento de preparar al recurso humano con el fin de alcanzar los objetivos comunes a la organización.

En otro aspecto, se consideraría a la capacitación como una instancia auxiliar para subsanar problemas puntuales, sin una perspectiva a largo plazo, y al mismo tiempo, también la capacitación sería considerada como una herramienta destinada a subsanar necesidades presentes y futuras de la organización.

Pasando a otro punto, es interesante el discurso de una de las informantes en el sentido de que a su juicio sería difícil estimar el impacto de las acciones de capacitación, dado que podrían existir variables intervinientes desconocidas que podrían ser la causa de un cambio en el desempeño, como cambios en el medio ambiente laboral, manejar la presión y enfrentar el trabajo en forma positiva y con una adecuada salud mental. En este sentido, a nuestro juicio es donde entraría en juego el papel de la evaluación de la capacitación, con el fin de determinar si dichas variables pueden ser aisladas a efectos de establecer el real efecto de las acciones de capacitación.

²⁴ Marcela Toledo M. "Evaluación de la Capacitación en el Sistema Bancario Chileno" – Tesis para optar el título de Ingeniero Comercial en Administración de Empresas – Facultad de Administración y Economía – Universidad de Santiago de Chile – Santiago – 1996.

Con respecto a la evaluación de la capacitación, a nuestro juicio es un hallazgo relevante un relativo desconocimiento por parte de las informantes acerca del tema. Las definiciones brindadas por las entrevistadas revelarían un conocimiento precario del área en comparación con lo brindado en relación con la capacitación. En este contexto, las entrevistadas revelarían estar conscientes de esto, al señalar a la evaluación como un área en desarrollo.

Este hallazgo nos sugiere que los servicios públicos seleccionados nos brindaron una definición del término evaluación de la capacitación, relacionado a los conocimientos de cada informante y de su propia experiencia laboral, resultando en la mayor parte de los casos en definiciones embrionarias, que generarían una diversidad de visiones.

Dentro de las características de la evaluación de la capacitación existe un carácter específico, que se refiere a que la capacitación, debe realizarse de acuerdo a la naturaleza del cargo o función en particular, característica no advertida en la información recogida en las entrevistas. Sin embargo, a nuestro juicio nos parece importante señalar este vacío en el manejo del tema por las encargadas, dada la creciente complejidad y diferenciación de las tareas que implican los nuevos desafíos en el servicio público chileno.

Lo anterior indicaría un grado de conocimiento entre las informantes acerca de la necesidad del carácter específico y situacional de la evaluación de la capacitación, tomando en cuenta las características propias de cada organización.

Respecto a la importancia otorgada por las entrevistadas a la evaluación de la capacitación como un elemento inseparable del proceso total de la capacitación, se advierte una clara importancia, a pesar de no haberlo señalado de manera explícita.

En otro punto, no podemos obviar la importancia de la evaluación como una instancia de validación del área de capacitación frente a los capacitados. El discurso de las informantes revela que al aplicar acciones de evaluación, los trabajadores considerarían que las acciones de capacitación recibidas fueron hechas “en serio”, con profesionalismo, aumentando su grado de satisfacción y de aprecio frente a las actividades impulsadas.

En relación con los elementos que le otorgarían importancia a la evaluación se imprimiría un fuerte acento en la totalidad de las organizaciones a la posibilidad que brinda la evaluación de establecer la idoneidad de los organismos capacitadores, lo que indicaría una tendencia a situar a la evaluación en un nivel básico, es decir, evaluar la calidad de los organismos a través de criterios tales como el relator, los materiales de estudio, la metodología, etc.

Por otra parte, se observó que las informantes insinuaron una tendencia general a focalizar en los aspectos iniciales del proceso de capacitación, no señalando la importancia de la evaluación para establecer la transferencia de lo aprendido al lugar de trabajo, es decir, si los capacitados hacen uso de lo recibido de la capacitación en la ejecución de sus funciones. Esto nos indicaría que no existe una apreciación adecuada de los aspectos que le otorgan importancia a la evaluación.

Respecto a las acciones de evaluación de la capacitación utilizadas, si bien los dos servicios públicos incluidos en nuestra investigación realizan algún tipo de evaluación, es necesario señalar que ambos casos se advierte la presencia de acciones que podríamos llamar de tipo “intuitivo”, de una naturaleza rudimentaria, surgidas de la experiencia y la práctica laboral de los encargados de la capacitación, y que se aplicarían de acuerdo a la naturaleza propia de cada organización.

En relación con los modelos de evaluación de la capacitación, si bien, en las instituciones no se les conoce en detalle y exactitud, éstas han llegado a realizar acciones de evaluación que podrían presentar elementos comunes con los modelos reseñados, como la evaluación de las reacciones de los capacitados, del aprendizaje de determinados conocimientos, etc.

Al indagar en torno a las acciones de evaluación utilizadas en los servicios públicos incluidos en nuestro estudio, podemos señalar que la evaluación se abocaría a las acciones de capacitación inmediatas, es decir, se le otorgaría una gran importancia a los aspectos iniciales del proceso y esta sería la única instancia que se evalúa.

Lo recién señalado a nuestro juicio es uno de los hallazgos más notables de esta investigación, en el sentido de revelar una contradicción entre la importancia brindada a la evaluación de las acciones de capacitación, la necesidad de las encargadas de capacitación de mostrar resultados tangibles a los directivos de las organizaciones, que prueben la efectividad de las acciones de capacitación interna, y lo relativamente poco que se evalúa en los casos de nuestro estudio.

La escasa utilización de acciones de evaluación podría tener su origen en varias razones: en primer lugar, se podría mencionar la dificultad para evaluar las acciones de capacitación, lo que se tornaría una acción engorrosa.

Lo anterior podría enmarcarse en la opción por evaluar sólo los aspectos iniciales, lo que requeriría una baja inversión de tiempo y de recursos humanos.

En segundo lugar, a nuestro juicio otra razón sería la relativa falta de conocimientos de los encargados respecto a alternativas para evaluar las acciones de capacitación, lo que daría lugar a que en la mayoría de los casos, al evaluar sólo un nivel de reacción o a lo más de aprendizaje, se consiga sólo una retroalimentación fragmentaria.

Este relativo desconocimiento del tema puede ejemplificarse en el hecho de que sólo en una de las organizaciones se mencionó la aplicación del primer nivel del modelo Donald Kirkpatrick.

En tercer lugar, podemos mencionar la escasa disponibilidad de tiempo de una de las encargadas de capacitación interna, quien realiza labores paralelas, tales como: funciones administrativas y dirigencia sindical, lo que determinaría una real escasez de tiempo.

Estos obstáculos determinarían que en esta organización se le preste una gran atención a las acciones de capacitación, mientras que el aspecto de

evaluación pasaría a un segundo plano, como lo demuestran investigaciones realizadas en nuestro país.²⁵

La contradicción señalada entre la importancia atribuida a la evaluación y las escasas acciones realizadas en torno a ella en los casos incluidos en nuestro estudio, a nuestro parecer es vital, ya que si la encargada de la capacitación interna no es capaz de mostrar los logros alcanzados por la capacitación a los directivos de la institución, éstos no le otorgarán mayores espacios a la capacitación y por ende a su seguimiento, y en algunos casos mantendrán una actitud de incertidumbre frente al real impacto de las acciones de capacitación.

Por otra parte, es necesario señalar que muchas veces los encargados no se considerarían preparados para implementar acciones de evaluación dado que son los encargados de la capacitación misma, lo que los convertiría en partes y fiscalizadores de su propio trabajo, creando una situación conflictiva, ya que se podría originar una alta cuota de subjetividad al momento de evaluar parte del propio trabajo.

Dentro de las acciones de evaluación de la capacitación detectadas en los servicios públicos incluidos en nuestro estudio, podemos señalar que se evaluaría la idoneidad de los organismos o responsables del programa de capacitación (características personales del relator, metodología, materiales de estudio), y desde el punto de vista de los capacitados se evaluaría el grado de satisfacción de éstos en relación con la aplicación del curso (si les gustó el relator, si entendieron, etc.).

²⁵ Gustavo Gajardo P. y Joaquín Ruz P. "Evaluación de la Capacitación, Ingresos y Egresos Relevantes" - Tesis para optar al título Ingeniería Comercial en Administración de Empresas - Facultad Administración y Economía - Universidad de Santiago de Chile - Santiago - 1992.

En este sentido se destacaría el uso de técnicas destinadas a medir la primera impresión de los sujetos en relación con el curso, es decir, se enfocarían a medir la reacción de los participantes a factores relacionados con la percepción inmediata (claridad en la exposición, etc.). Las técnicas utilizadas en este caso serían encuestas aplicadas a los participantes al final del programa de capacitación.

Este conjunto de acciones puede ser relacionado con los modelos de Kirkpatrick, en el Nivel 1 de Reacción, o de Hamblin, en el Nivel 1 de Reacciones. Ambos modelos consideran este nivel como aquel donde las personas reaccionan ante el programa, relator, métodos, etc.

Por último, las instituciones investigadas, manifestaron tener un mecanismo, desde la perspectiva del sector público, que sería equivalente al Retorno de la Inversión (ROI), es decir, el contraste de los gastos realizados en el programa anual de capacitación en función de indicadores que comparan los beneficios de la capacitación en oposición al gasto que involucra la realización de la actividad, (gasto en tiempo, pago de relatores, horas no trabajadas, etc.); Versus el impacto económico positivo, que en los servicios públicos investigados, se deduce que los recursos asignados en la planificación anual fueron bien aprovechados y esto generará la posibilidad que a futuro se realicen inversiones similares.

En este punto, no se explicitó la operatoria específica para establecer el Retorno de la Inversión, pero en razón de la breve descripción proporcionada podríamos señalar que las acciones referidas pueden relacionarse con el Nivel 5 de Phillips, Retorno de la Inversión o Nivel 4 de

Kirkpatrick, Resultados, donde se trata de establecer el valor monetario de los resultados cuando se descuentan los costos del programa y su medición.

En resumen, es necesario señalar que ambas instituciones utilizarían actividades relacionadas con un nivel de reacción para evaluar las acciones de capacitación, asimismo un nivel de aprendizaje de los conocimientos.

En relación con lo anterior, podríamos señalar que en ambas instituciones públicas investigadas, se observaría la preponderancia del enfoque Tradicional de la evaluación de la capacitación, como lo señala la literatura revisada ²⁶, es aquel donde los esfuerzos de evaluación se dirigirían sólo a evaluar la labor del instructor, la metodología de enseñanza, los materiales utilizados, lo que a nuestro juicio no brindaría una suficiente retroalimentación del impacto de las acciones de capacitación, ya que no se sabría si los conocimientos y habilidades adquiridas son aplicados en el lugar de trabajo y si tendrán impacto en el logro de objetivos organizacionales como aumento de la productividad.

De igual manera, el análisis de la información cuantitativa, se considera una inversión, puesto que es un gasto que produce un determinado tipo de retorno. Esta información se ha incorporado en el análisis de algunas estadísticas relacionadas con el gasto (inversión) que destinan las instituciones investigadas a la capacitación (véase cuadros y gráficos adjuntos). Las investigadoras estimaron sin lugar a duda que cualquier gasto que se destina a capacitación debe ser considerado como una inversión, puesto que al final del proceso de capacitación interna, siempre habrá un

²⁶ Marcela Toledo M. "Evaluación de la Capacitación en el Sistema Bancario Chileno" - Tesis para optar al título de Ingeniero Comercial en Administración de Empresas – Facultad de Administración y Economía - Universidad de Santiago de Chile – Santiago – 1996.

grado de retorno favorable tanto para el capacitado como para la propia organización.

Efectivamente, al analizar en términos generales las cifras de gasto destinadas a capacitación y personal por el Instituto de Normalización Previsional, como por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, podemos observar los siguientes guarismos relevantes en el periodo comprendido entre los años 1998 y 2001:

Cuadro N° 1
Monto y Distribución de la Inversión en Capacitación
INP

Años	Gasto en Personal (en miles de \$)	Ppto. Capacitación (en miles de \$)	N° total Funcionarios	Ppto. por func. (en miles de \$)	% respecto gasto personal
1998	16.291.840	195.575	3.330	59	1,20
1999	17.221.937	170.000	3.330	51	0,99
2000	17.830.383	162.784	3.330	49	0,91
2001	18.635.833	166.854	3.330	50	0,90

Los montos están expresados en cifras nominales

Fuente: La información del presupuesto asignado a capacitación, fue entregada por el Encargado de Capacitación.

La información del Gasto en Personal, corresponde a cifras obtenidas en la Ley de Presupuesto del Sector Público, para los años 1998, 1999, 2000 y 2001.

Cuadro N° 2
Monto y Distribución de la Inversión en Capacitación
SENCE

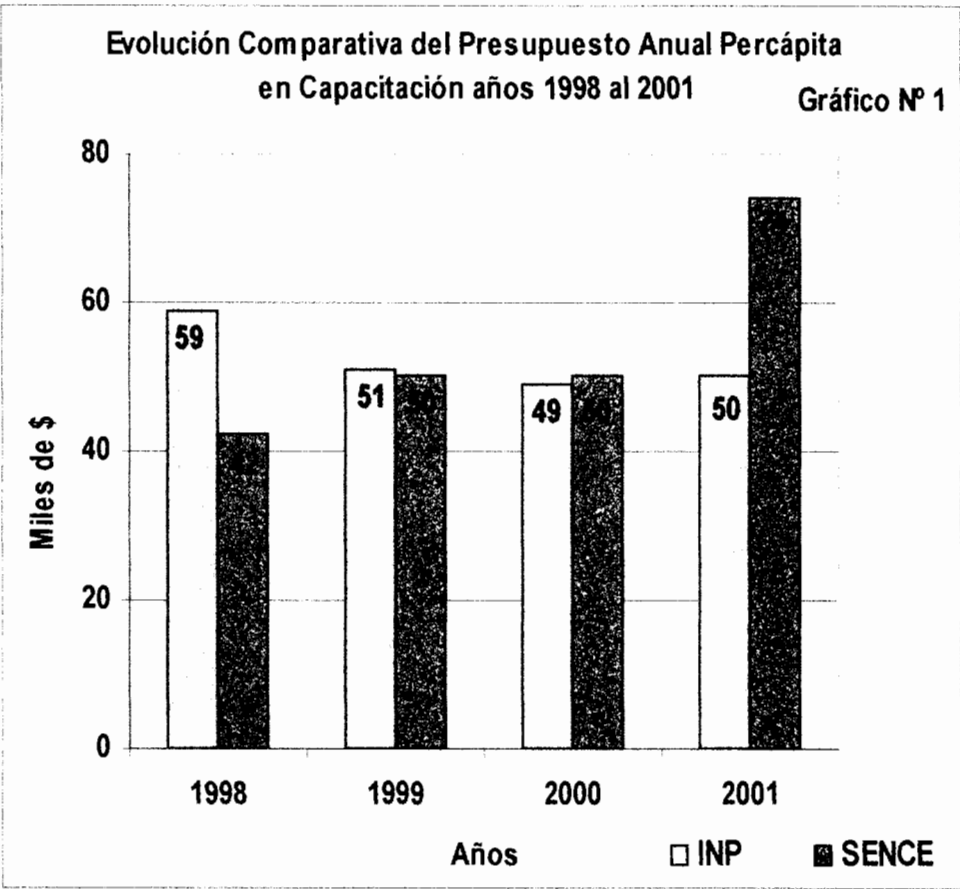
Años	Gasto en Personal (en miles de \$)	Ppto. Capacitación (en miles de \$)	N° total Funcionarios	Ppto. por func. (en miles de \$)	% respecto gasto personal
1998	1.713.109	11.474	270	42	0,67
1999	1.926.876	13.526	270	50	0,70
2000	2.009.988	13.526	270	50	0,67
2001	2.071.685	20.020	270	74	0,97

Los montos están expresados en cifras nominales

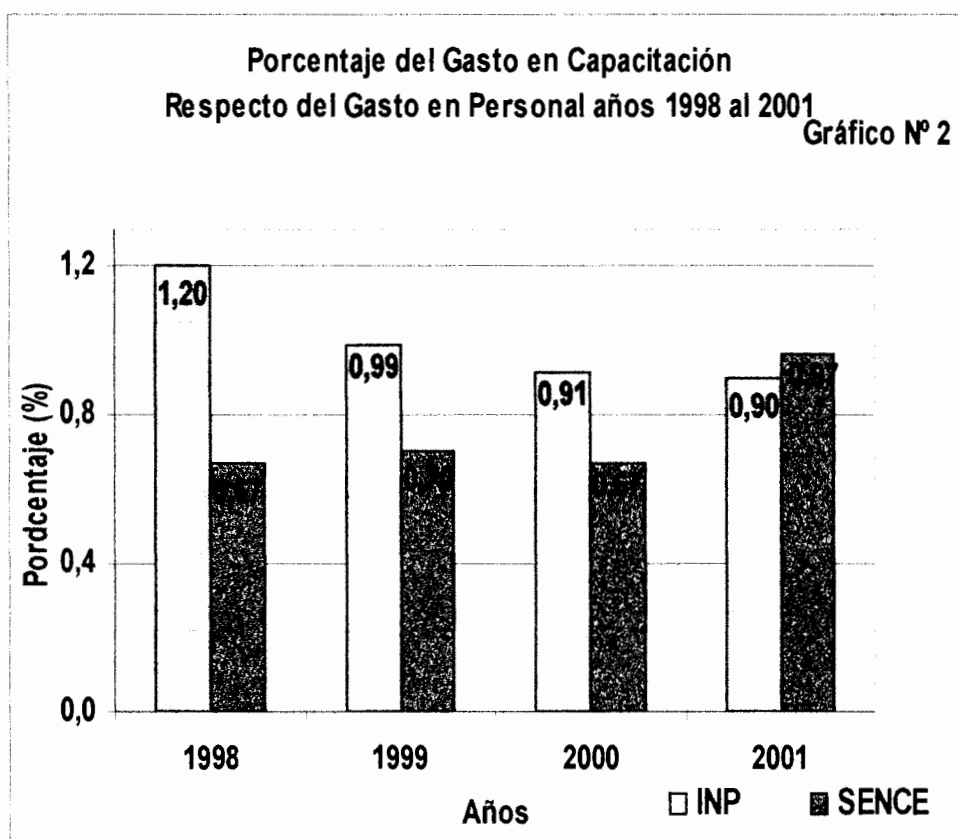
Fuente: La información del presupuesto asignado a capacitación, fue entregada por el Encargado de Capacitación.

La información del Gasto en Personal, corresponde a cifras obtenidas en la Ley de Presupuesto del Sector Público, para los años 1998, 1999, 2000 y 2001.

- Las cifras per cápita destinadas a capacitación en el INP en el periodo en estudio, dan como promedio un valor de \$52.250, y en el SENCE el promedio alcanza los \$54.000; haciendo el alcance, como lo muestra el gráfico N° 1 adjunto, que la tendencia en el SENCE presenta un gasto per cápita que se sitúa por sobre los \$62.000 en el último período de estudio, en cambio en el INP se estabiliza en los \$50.000.



- Al comparar la distribución de las cifras del gasto en capacitación v/s el gasto en personal, de acuerdo al gráfico N° 2, adjunto, la tendencia nos indica, por lado, que, el INP ha destinado en el periodo de estudio un promedio de un 1.00% de su gasto total en personal a capacitación interna y el SENCE un 0.75%. Sin embargo existe una tendencia similar a la descrita en el párrafo precedente, en el sentido de que se observa que el gasto en el INP la evolución va de mayor a menor (1.2% a 0.9%); y en el SENCE, se observa lo contrario (0.67% a 0.97%).



- Al analizar la evolución del gasto en capacitación en el periodo de estudio para ambas instituciones públicas, de acuerdo a los cuadros y gráficos N°s 3 y 4, adjunto, se observa que la tendencia del gasto en capacitación es para el INP negativa, variando nominalmente de \$195.575.000 a \$166.854.000, en el periodo 1998-2001, lo que representa una baja del 14.68%. Por otro lado en el SENCE, el presupuesto de capacitación entre el año 1998-2001 ha subido de \$11.474.000 a \$20.020.000, es decir un 85%. Cabe señalar que, en ambas instituciones públicas el gasto en personal del año 1998 al 2001, han experimentado aumentos; un 14.38% en el INP y un 20.93% en el SENCE.

Cuadro N° 3
Evolución del Gasto en Capacitación y Gasto en Personal
INP (1998 al 2001)

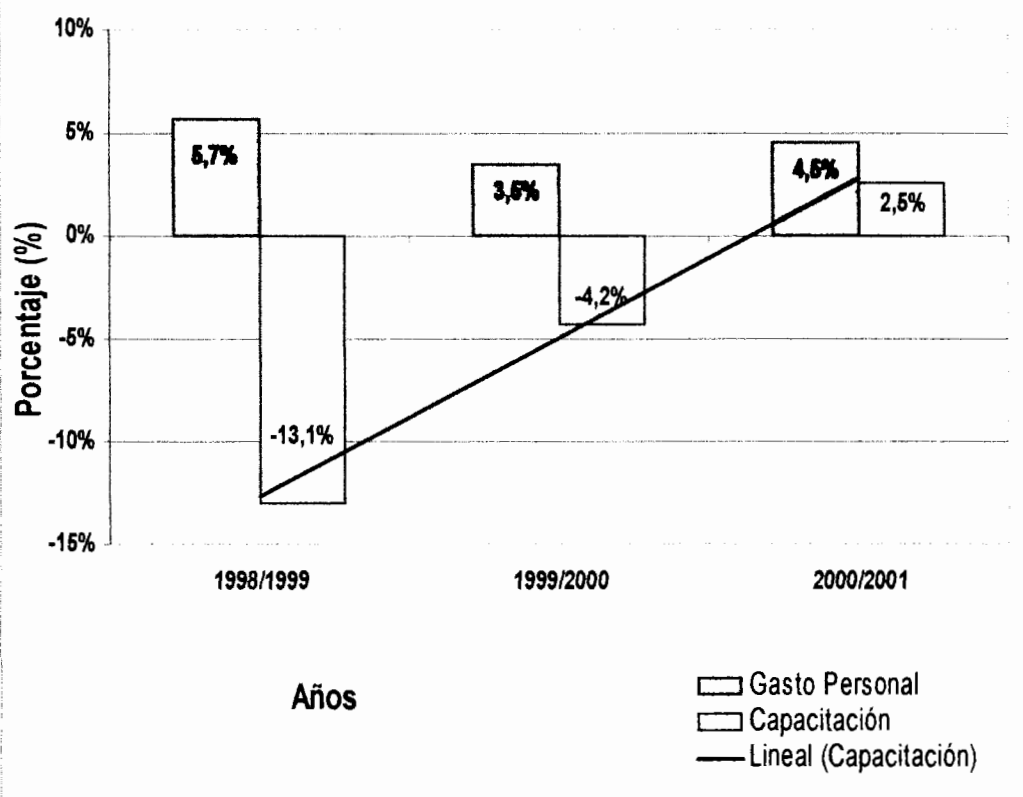
Ítem	1998/1999	1999/2000	2000/2001
Gasto Personal	5,7%	3,5%	4,5%
Capacitación	-13,1%	-4,2%	2,5%

Cuadro N° 4
Evolución del Gasto en Capacitación y Gasto en Personal
SENCE (1998 al 2001)

Ítem	1998/1999	1999/2000	2000/2001
Gasto Personal	12,5%	4,3%	3,1%
Capacitación	17,9%	0,0%	48,0%

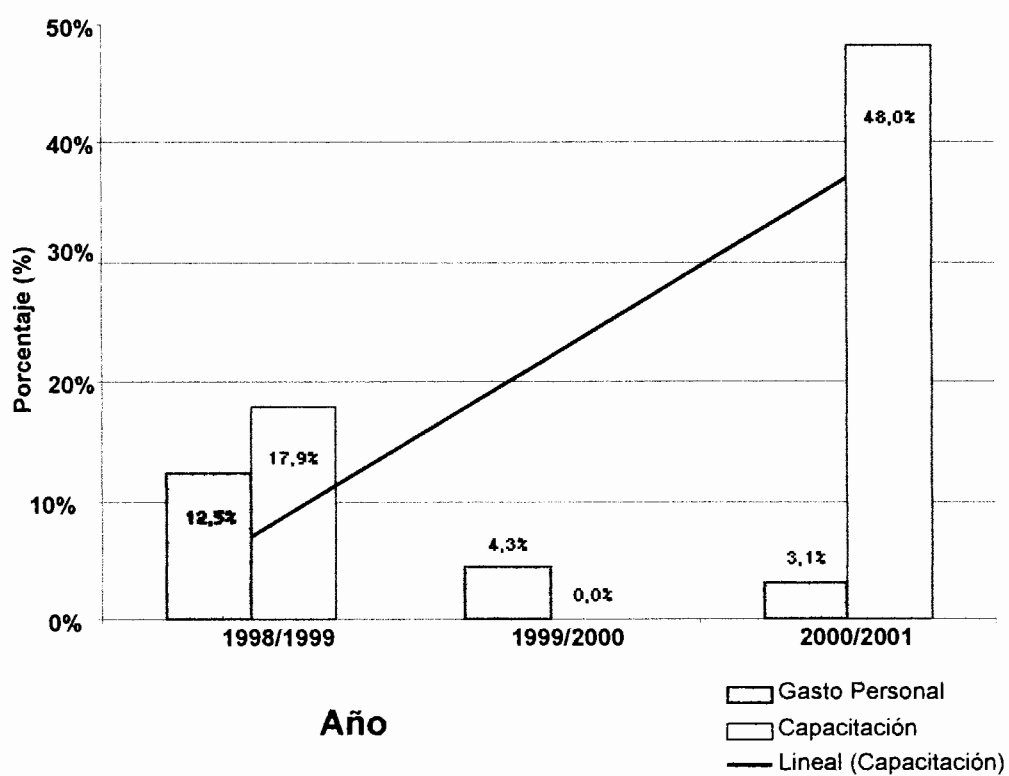
**Evolución del Gasto en Capacitación y
Gasto en Personal INP (1998 al 2001)**

Gráfico N° 3



Evolución del Gasto en Capacitación y Gasto en Personal SENCE (1998 al 2001)

Gráfico N° 4



A partir de las cifras expuestas, se concluye que el INP, destina año tras año menos recursos para la capacitación interna, y por otro lado el SENCE aumenta sus recursos para estos efectos. A nuestro juicio, esto podría interpretarse como una carencia de políticas de capacitación interna al interior de un mismo ministerio.

Por otra parte, queremos hacer notar que el único indicador conocido, relacionado a la capacitación, corresponde a la franquicia tributaria que beneficia al sector privado con la rebaja en sus impuestos hasta el 1% del total de los gastos en personal, cuando éstos son orientados a capacitación. A juicio de las investigadoras, el sector público debiera plantear un indicador permanente al momento de la elaboración del presupuesto de la institución, de manera de asegurar los recursos necesarios para la ejecución de programas orientados a mejorar el conocimiento, las habilidades y/o funcionalidades de la organización.

Por otro lado, si hubiese que utilizar el referente del 1%, las organizaciones investigadas, vemos, según los porcentajes calculados en los cuadros N° 1 y N° 2 (año 2001: INP=0,90 % y SENCE=0,97%), se acercan, en ambas instituciones, al parámetro antes indicado.

CONCLUSION

La realización de las entrevistas con profundidad y posteriormente el análisis de contenido de éstas nos permitió un acercamiento enriquecedor en términos de poder acceder a las visiones respecto de la capacitación, a su evaluación y a las acciones de evaluación utilizadas en las organizaciones públicas investigadas, y su relación con los modelos de evaluación presentes en la literatura.

Sobre la base del análisis y discusión de la información podemos concluir que el papel asignado a la capacitación no es considerado como una herramienta capaz de generar cambios tanto en los sujetos como en la organización a través de la entrega de elementos que mejoren el desempeño de los integrantes de la organización, y cuya importancia se relacionaría principalmente con la posibilidad de adecuar a los participantes a los cambios tecnológicos y a la posibilidad de aumentar la motivación y el compromiso de éstos.

A nuestro juicio, no obstante la relevancia otorgada a la capacitación interna en el INP y SENCE, todavía faltarían espacios por ganar, especialmente cuando aun se le considera desde una visión a corto plazo, lo que podría estar relacionado con la ausencia de elementos (cuantitativos o no) que apoyen en forma concreta el real impacto de las acciones de capacitación interna, y que serían producto de un escaso nivel de acciones de evaluación en los servicios públicos investigados.

Si bien en nuestra investigación la evaluación de la capacitación sería visualizada como un elemento inseparable del proceso total de capacitación, a través del cual sería posible obtener información respecto al proceso de capacitación, al establecer si éste cumplió los objetivos para los cuales fue diseñado y si logró cierto grado de aplicabilidad al puesto de trabajo, se observaría cierta contradicción, pues en la práctica se realiza un escaso nivel de evaluación, al limitarse a utilizar acciones de evaluación relacionadas con la reacción de los capacitados frente a los relatores, la metodología y la infraestructura, lo que a nuestro juicio solo aportaría una retroalimentación inconclusa.

Lo anterior daría lugar a que la mayor parte de las acciones de evaluación utilizadas, de naturaleza rudimentaria y que sería producto de la propia experiencia y la práctica laboral, no den cuenta en forma suficiente del impacto real de las acciones de capacitación en las organizaciones investigadas, lo que generaría en algunas jefaturas ciertas reservas respecto de la efectividad de determinadas actividades de capacitación, al no contar con instrumentos que permitan establecer si las acciones de capacitación han cumplido sus objetivos, y que puedan orientar la toma de decisiones respecto del tema.

Así, podemos deducir que la capacitación interna en el INP y el SENCE, se estructuran relacionadas con alcanzar el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la institución y del gobierno central, y en segundo lugar, la capacitación no se ejecuta con el objetivo de potenciar al recurso humano para mejorar la productividad del servicio público. Si consideramos

que el sector público exige, en un contexto de modernización del estado, un recurso humano calificado, motivado y comprometido para que desempeñen sus funciones con niveles de excelencia, la capacitación debe asumir un rol que signifique en forma progresiva la internalización con el carácter de necesaria, así quienes administran, cuenten con instrumentos adecuados para lograr efectividad y eficiencia en la gestión de capacitación.

Es importante señalar que, a partir de los resultados y análisis de la investigación, afirmamos que en las instituciones estudiadas, el desarrollo del recurso humano no es considerado como un factor estratégico, puesto que la gestión de la capacitación no es evaluada periódicamente, especialmente en lo que tiene relación con el impacto logrado en los objetivos institucionales; ya que lo único que se puede controlar es lo que se puede medir.

Por otra parte, podemos mencionar que ambas instituciones investigadas, si bien la evaluación de la capacitación interna es de manera rudimentaria, ésta podríamos enmarcarla, de acuerdo a la literatura encontrada y sus características, como una evaluación conclusiva. Esto se fundamenta sobre la base de que los responsables de esta área, tendieron a mostrarse en la entrega de la información, más interesados en la obtención de un tipo de información conclusiva, es decir, tener la suficiente reserva de datos cuantitativos, de manera de elaborar los informes, solicitados por el SISPUBLI, ente que funciona como organismo contralor, para resúmenes y juicios valorativos del programa o políticas concretas llevadas a cabo; además de buscar los efectos y los costos de los programas con aquellos otros de programas alternativos que persiguen las mismas metas, es decir,

siempre se orienta a los resultados finales, y de acuerdo al tipo de información conclusiva, determinan si el programa debe continuar, ser ampliado, reducido o, simplemente, abandonado.

Así es como, no se aplican acciones de evaluación para medir los efectos que tuvo la capacitación en la conducta del sujeto en el lugar de trabajo, los cuales podrían reflejarse en el desempeño y la observación por parte de su jefe superior. A partir de esto, es importante señalar que, los directivos y jefaturas responsables de las distintas áreas, de las instituciones públicas investigadas, tienen aun mucho por hacer, pues desde su calidad de líderes institucionales, pueden a portar a los buenos resultados de la capacitación interna, de manera de que el conocimiento sobre el rol y el papel funcional que juega su institución dentro del aparato público, puede transmitir y generar mística de trabajo, ya que si no precisa de qué modo el trabajo y las metas son funcionales y necesarias para cumplir los objetivos generales del estado, todos los esfuerzos por obtener efectos e impactos de un programa de capacitación para generar cambios favorables a la propia institución no sirven de nada.

Cabe señalar que, en el proceso de recolección de la información, pudimos ser testigos que una de las instituciones investigadas, cuenta con mayor infraestructura para ejecutar las actividades de capacitación interna, asimismo el personal encargado de la capacitación demostró en todo momento voluntad y transparencia en la entrega de la información solicitada. No fue así el caso de la segunda institución pública, que en todo momento mantuvo una actitud de reserva y cierta reticencia a entregar la información.

Esta actitud, puede tener varias lecturas, y una de ellas puede ser que no existe un óptimo nivel de conocimiento sobre la materia, y otra lectura podríamos situarla en que su alcance temático es poco integrado y responde más a necesidades inmediatas y focalizadas, que a necesidades integrales y de largo plazo. Esto reafirma que las personas encargadas del sistema de capacitación interna en los servicios públicos, necesariamente deben ser profesionales vinculados al área del recurso humano, de esa manera la actitud asumida frente a las diversas reacciones del proceso mismo, ésta no provoque distorsiones en su intervención.

Considerando los elementos mencionado en el análisis y discusión de la información, a nuestro juicio, es necesario señalar que, si bien la evaluación (y seguimiento) de la capacitación, es la última etapa del proceso que permite medir y evaluar el grado de efectividad y eficiencia de los programas de capacitación, de igual manera es un instrumento retroalimentador que permite mejorar los programas de capacitación así como eliminar aquellos que sean poco efectivos, es en este contexto, que consideramos esta última etapa importante en la totalidad del proceso administrativo de la capacitación.

Lo anterior, nos permite ahondar y desprender que, si bien la capacitación interna en los servicios públicos se realiza, ésta no logra obtener los resultados satisfactorios, que vayan acompañado de una nueva actitud por parte de los funcionarios públicos. Esto se puede explicar, diciendo que los servicios públicos investigados, no realizan una óptima detección de necesidades, que es clave para que los programas de capacitación consigan

incrementar conocimientos, desarrollar las habilidades y modificar las actitudes del recurso humano, es decir, las necesidades de capacitación, no se establecen mediante el análisis y confrontación entre lo que sucede en el desempeño del trabajo y la actuación deseada. Siendo esta diferencia la que constituye la información básica para planear el tipo y la intensidad de la capacitación.

Sin embargo, es preciso indicar que una de las instituciones aborda el tema de la capacitación interna de manera más organizada que la segunda institución pública, es decir, por una parte, existe una persona dedicada únicamente al tema de capacitación, además es profesional del área recurso humano. Por otro lado, esta unidad se articula de manera coherente con el nivel jerárquico superior, a pesar de que los recursos son escasos, existe más apoyo y más conciencia, al menos en la teoría, que la capacitación es un instrumento que contribuye a lograr niveles óptimos de productividad y satisfacción laboral. No es así el caso de la otra institución investigada, puesto que a pesar de llevar a cabo el plan anual de capacitación, los resultados no generan cambios de comportamiento, pues, si bien en ambas instituciones lo que predomina son los objetivos estratégicos de la institución y del gobierno central, es en ésta última institución, donde el tema es mucho más acentuado, ya que no existe registro (nombre, cargo, función) de las personas que han realizado algún tipo de capacitación, esto demuestra la debilidad en el proceso, pues, al no existir mínima información de los capacitados tenemos como resultado una detección de necesidades, inconclusa, es decir, si no se sabe bien que es lo que se necesita, no es posible concluir el proceso sin saber qué es lo que sirvió, lo qué no hay que considerar o lo qué se necesita modificar.

Por último, el resultado de esta experiencia de investigación, en cierta medida reflejó un problema mucho más global. En retrospectiva, podemos decir que el proceso de la evaluación de la capacitación, no ha sido suficiente como para detectar el valor agregado de la capacitación con relación a la productividad y estabilidad en el cargo, asimismo, si bien, existe en el proceso un ente coordinador de la capacitación, éste no tiene la capacidad decidora de poder delinear criterios y metas para la inversión en capacitación. Finalmente, las organizaciones investigadas cuentan con muy poca capacidad para evaluar el impacto inmediato de los programas de capacitación. En esencia, no existe conexión lógica entre los objetivos, componentes y las actividades que integra dichas iniciativas.

SUGERENCIAS

A partir de las conclusiones de la presente investigación, creemos conveniente reseñar algunas sugerencias orientadas a los servicios públicos a fin de que éstos puedan potenciar sus acciones de capacitación y de evaluación, vinculando las iniciativas de capacitación con programas de reforma del Estado. Lo que se sugiere es lo siguiente:

- Conectar la capacitación con sistemas de incentivos y de evaluación del desempeño, insertos en los programas de reformas institucionales, para establecer criterios de monitoreo y promoción, con la finalidad de lograr resultados específicos de gestión frente a los objetivos globales de su institución. Este instrumento permitirá crear una cultura de la evaluación como proceso de aprendizaje continuo.
- Establecer normas básicas de administración de personal, que sean capaces de definir con claridad la configuración de un sistema que grafique la necesidad de un adecuado programa de los procesos de capacitación, justificando y haciendo evidente el enfoque del ciclo como un sistema que se alimenta de entradas, procesos insumos y evacua resultados susceptibles de medición:

1- Determinación de necesidades de Capacitación: Se trata del diagnóstico preliminar de lo que debe hacerse en el caso del sector público, considerando los siguientes niveles:

- a- Análisis Institucional (marco normativo de la Reforma del Estado y de la Modernización de la administración pública) que permite, a partir de las macrovisiones de este proceso,

establecer lineamientos para la capacitación de los servidores públicos.

b- Análisis del desempeño de las organizaciones públicas, mediante la evaluación del entorno, capacidad y motivación, en la perspectiva de establecer indicadores de eficacia, eficiencia, efectividad, importancia y sustentabilidad.

c- Análisis específico de los recursos humanos del sector público.

d- Análisis específico de las operaciones y tareas desarrolladas por los servidores públicos.

El enfoque sistémico de la capacitación, coloca en el centro de la reflexión las necesidades y demandas de capacitación de los servidores públicos de cara a la satisfacción de las expectativas de los ciudadanos, en términos de lo que esperan del accionar del Estado. Desde esa perspectiva, el sistema de capacitación adecua los programas dando respuesta a esas necesidades y comunicando los beneficios que se conseguirán a partir de la implementación de los Servicios de Capacitación. Es decir, pone énfasis tanto en lo interno como en lo externo de las organizaciones públicas. El enfoque sistémico proporciona ventajas que se traducen en:

- Eficacia (éxito de los programas, al procurar un producto que cumpla con los objetivos del proceso de aprendizaje).
- Eficiencia (mejora de la relación recursos v/s resultados)

- Calidad (cumplimiento de los estándares planificados y satisfacción de los clientes: servidor público, entidad pública, administración pública y sociedad)
- Equidad (cobertura general a todos los estamentos de la organización)
- Mejora de la legitimidad de la administración pública (poderoso instrumento para la jerarquización y dignificación del servicio público).

En este contexto, cabe indicar cuales deben ser los componentes del Sistema de Capacitación:

1- Los insumos (componentes de la demanda) que hacen relación a la determinación de las necesidades de capacitación y constituyen el requisito indispensable de un enfoque sistemático que conducirá, en última instancia, a la adquisición de aprendizajes y a su aplicación en el trabajo.

2- El proceso (programas de capacitación y proceso de aprendizaje individual) que establece, a partir de las necesidades existentes, comprender la serie de decisiones para seleccionar las mejores alternativas en función de los recursos y la oferta de servicios de capacitación. Estas opciones se inscriben en dos

vertientes: la capacitación interna (inducción u orientación, paquetes didácticos, entrenamiento en el puesto, reuniones de trabajo, programas de lectura, rotación de puestos, etc.) y el uso de agentes externos (enviar a los servidores a alguna agencia especializada o requerir a ésta que envíe a sus instructores a la entidad).

3- Los resultados, que comprenden una cadena cuyo primer eslabón son los productos (conocimiento, actitudes, y aptitudes aprendidos por los servidores públicos), efectos (eficacia organizacional) e impactos (mejora de la administración pública y satisfacción ciudadana).

4- La orientación con respecto al entorno, sugiere que la capacitación en el sector público debe articularse armónicamente con el resto de los sistemas que configuran el proceso administrativo global de planear, ejecutar y controlar la función pública. Asimismo considerar las tendencias globales y la dinámica nacional del proceso de reforma y modernización del Estado.

5- La retroalimentación, debe constituir el monitoreo y medición de la cadena de resultados, estableciendo indicadores de ejecución de los programas de capacitación y en la percepción y satisfacción de los clientes. Permite, en consecuencia, introducir las acciones correctivas necesarias y/o reforzar los aciertos del proceso para enriquecer los resultados en el siguiente ciclo.

La evaluación, pues, debe ser utilizable. Debe ayudar al desarrollo del programa sin impedir su acción. Por eso, además de una metodología consistente, la correcta utilización de la evaluación depende en buena medida en comprender qué se espera de ella y en definir los límites dentro de los cuales la información por ella generada debe aplicarse. Para ello es decisiva la articulación de los procesos participativos que integren tanto a evaluadores como a usuarios de la evaluación.

- En este sentido, en nuestra opinión es necesario un esfuerzo de los encargados de la capacitación en aquellos servicios públicos que presentan un bajo nivel de evaluación para implementar acciones que vayan más allá de evaluar los aspectos iniciales, para así evitar que estas instituciones continúen empleando procedimientos de evaluación que sin ser incorrectos son claramente insuficientes para los requerimientos de la administración pública moderna.
- Creemos necesario que los encargados de la capacitación en los diversos servicios públicos tengan la capacidad de identificar los enfoques de la capacitación y su evaluación presentados por las jefaturas y por los propios capacitados, es decir, de todos los participantes del proceso de capacitación, a través de grupos focales, entrevistas, con el fin de conocer dudas, temores, y proceder a implementar una serie de acciones a objeto de revertir una visión poco clara de la capacitación y de su evaluación, o mejorarla donde ésta se considere adecuada.

- Dentro de estas acciones se podría implementar un programa de información a través de charlas, las que pueden realizarse en el contexto de las mismas actividades de capacitación, o a través de medios escritos, como los boletines institucionales, con el fin de que los integrantes de la organización entiendan el concepto global de capacitación y su evaluación, los procesos relacionados, con el fin de que todos conozcan la importancia de estas acciones, tanto a escala individual como organizacional.
- Creemos conveniente que los encargados presenten mayor dedicación en términos de tiempo a las acciones de capacitación y evaluación. El hecho de que en los servicios públicos, existan encargados que se dedican a otras funciones, atentan contra lo anterior, por lo que al asumir diferentes responsabilidades se correría el riesgo de descuidar la calidad de las acciones emprendidas. No obstante lo anterior, a nuestro juicio este aspecto sería difícil de implementar, dada una tendencia en los servicios públicos a racionalizar los recursos humanos en el área administrativa.
- Creemos conveniente que los encargados, en relación con las acciones de evaluación detectadas, puedan establecer relaciones con los modelos de Kirkpatrick y Hamblin en las pruebas administradas para evaluar el aprendizaje de los contenidos entregados, de manera de establecer una relación con los modelos de Kirkpatrick, Phillips y Hamblin, referido a la transferencia de lo aprendido al puesto de trabajo

- En la etapa destinada a evaluar la reacción de los participantes a la capacitación, ésta debería ser aplicada en la mitad de la actividad, ya que al final los participantes pueden estar ansiosos por terminar, emitiendo respuestas apresuradas. El evaluador debería ser una persona distinta al profesor, para no recibir respuestas distorsionadas.
- Consideramos recomendable que los responsables de las actividades de capacitación de las organizaciones accedan a información actualizada acerca de los avances respecto del área. En este sentido, se puede constituir una instancia global de discusión e intercambio de información acerca del desarrollo y perspectivas tanto de la capacitación como de su evaluación entre profesionales de un sinnúmero de organizaciones.
- En resumen, para tener óptimos indicadores de medición, que permitan evaluar los resultados de los planes anuales o tri-anuales, es necesario:

1- Elaborar un diagnóstico de competencias laborales de los funcionarios que considera al menos: nivel educacional, trayectoria en materia de capacitación, importancia de la capacitación con relación a las funciones que desempeñan.

2- Elaborar un diagnóstico de necesidades de capacitación institucional, que contemple al menos: análisis de los objetivos estratégicos, áreas claves de funcionamiento y necesidades de mejoramiento de la gestión.

3- Establecer y priorizar las áreas claves de capacitación institucional, en función del diagnóstico anterior.

4- Definir los mecanismos de selección de beneficiarios de la capacitación.

Un segundo contexto, en el ámbito de sugerencias, tiene relación con el terreno financiero-presupuestario, señalando que, a juicio de las investigadoras, el legislador, debiera considerar el gasto en capacitación como una inversión. Actualmente y en términos presupuestarios, la capacitación esta inserta en el sub-título 22 “Bienes y Servicios de Consumo” del Clasificador Presupuestario; y debiera ser incluido en el sub-título 31 “Inversión”. A modo de ejemplo, el Gobierno Central, entrega a las municipalidades a través del Fondo Común Municipal (FCM) un incentivo monetario, para cuyo cálculo se utilizan una serie de indicadores, siendo uno de ellos la inversión, indicador que adquiere una mayor ponderación cuando el gasto en inversión es mayor, de esta forma a los municipios les retorna una mayor cantidad de recursos monetarios. A juicio de las investigadoras, éste podría ser un buen mecanismo de motivación que se podría establecer para las instituciones públicas, pues con este sistema existiría más preocupación de maximizar el gasto en capacitación.

Finalmente, esperamos que esta investigación constituya un punto de partida para la realización de un segundo nivel de investigación que permite generar hipótesis de trabajo, de manera de evaluar el grado de relación o

vinculación entre las variables. Queda, entonces, esperar un mayor desarrollo de ésta área con miras a una notable optimización del Recurso Humano al interior de los servicios públicos chilenos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Briones, Guillermo. *Evaluación de Proyectos Sociales: Teoría y Metodología de la Investigación Evaluativa*; Cap. 1 y 2; Santiago PIIIE, 1985.

Castro, Luis y Sánchez, Domingo. *Evaluación de la Capacitación en las Empresas*. Santiago: Universidad de Chile, 1982.

Chiavenato, Idalberto. *Administración de Recursos Humanos*, 5ª edición, Ed. McGraw-Hill, Santa Fe de Bogotá, 2001.

Espinoza Vergara, Mario. *Evaluación de Proyectos Sociales*”, Ed. Humanitas, Buenos Aires, 1993.

Gajardo, Gustavo y Ruz, Joaquín. *Evaluación de la Capacitación, Ingresos y Egresos Relevantes*. Tesis para optar al título de Ingeniero Comercial en Administración de Empresas, Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile, Santiago, 1992.

Hernández, Roberto; Fernández, Carlos; Batista, Lucio. *Metodología de la Investigación*, 2ª edición, Ed. McGraw-Hill, Santa Fe de Bogotá, 1998.

Ley Orgánica Constitucional (L.O.C.) de Bases Generales de la Administración del Estado N° 18.575, 2000.

Louart, Pierre. *Gestión de los Recursos Humanos*, Ed. Gestión 2000, S.A. 1ª edición, Barcelona, marzo, 1994.

Pain, Abraham. *Como Evaluar las Acciones de Capacitación*, Ed. Granica, Buenos Aires, 1993.

Pérez, Efraín. *El Poder Ejecutivo, en el Derecho Público y en la Constitución*. Ediciones ESTADE, sf, sc.

Pérez Serrano, Gloria. *Investigación Cualitativa: Retos e Investigación*, Vol 1 Métodos, Ed. La Muralla, Madrid, 1998.

SENCE *Manual de Capacitación para Empresas*, Santiago, 1999.

SENCE *Estatuto de Capacitación y Empleo, Ley N° 19.518*. Santiago, 1997.

Toledo Marcela. *Evaluación de la Capacitación en el Sistema Bancario Chileno*. Tesis para optar al título de Ingeniero Comercial en Administración de Empresas, Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile, Santiago, 1996.

Villoria, Manuel y Del Pino, Eloísa. *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Ed. TECNOS S.A., Madrid, 1997.

Zapata, Rolando. *Cómo Evaluar el Impacto de la Capacitación en las Empresas*, Seminario CIDES, Santiago, 2000.

WWW.aceproject.org/main/espanol/po/poe06.htm

INDICE**ANEXO 1**

Retorno Sobre la Inversión.....	122
---------------------------------	-----

ANEXO 2

Ejemplo de entrevistas N°s 1, 2 y 3.....	125
--	-----

Retorno de la Inversión (ROI)

El ROI (Return over Investment, Phillips) se compone de los siguientes elementos:

a. Recolección de datos por programa:

- Estudios posteriores.
- Cuestionarios posteriores.
- Observaciones en el trabajo.
- Entrevistas con los participantes.
- Grupos Focales posteriores.
- Asignación de Programas.
- Planeación de Programas.
- Planeación de Acciones.
- Desempeño Contractual.
- Reuniones posteriores del Programa.
- Monitoreo del Desempeño.

b. Separación de los efectos en la Capacitación:

- Análisis de la dirección Lineal.
- Métodos de pronósticos.
- Estimación de los participantes del impacto de la capacitación.
- Estimación de los supervisores del impacto de la capacitación.
- Estimación de los administradores del impacto de la capacitación.
- Uso de expertos.
- Informes de los subordinados acerca de otros factores.
- Cálculo y estimación del impacto de otros factores.
- Opiniones de los consumidores.

c. La conversión de los datos en valores monetarios:

- Conversión directa.
- Costos históricos.
- Opiniones expertas.
- Estudios externos.
- Estimaciones de los participantes.
- Estimaciones de los supervisores.
- Estimaciones de los administradores.
- Estimaciones del departamento de recursos humanos.

d. Tabulación del programa de costos:

- Costos de desarrollo.
- Materiales del programa.
- Costos de los facilitadores - instructores.
- Costos del curso.
- Viajes y comida.
- Sueldos de los participantes y beneficios.
- Costos de los superiores.

e. Estimación del ROI:

Esta fórmula determina el retorno sobre la inversión el cual refleja la división entre los beneficios netos y los costos del programa. Los beneficios netos están compuestos por ejemplo por aumentos de productividad asimilables a la evaluación de la capacitación. A su vez los costos pueden ser materiales, profesores, equipos, etc.

$$\text{ROI} = \frac{\text{Beneficios netos del programa}}{\text{-----}}$$

Costos del Programa

f. Identificación de beneficios intangibles: Es importante tener presente que en el proceso de evaluación no siempre podremos encontrar todos los beneficios del programa de capacitación, ya que también existen resultados favorables que probablemente no logren ser medidos:

- Motivación de los empleados.
- Desarrollo de la creatividad e iniciativa de los capacitados.
- Compromiso de los trabajadores con la empresa.

Entrevistas N° 1 y 2

- 1- ¿Cómo se diagnostica la necesidad de la capacitación? – nivel organizacional, recursos humanos existente, tareas que se deben realizar.

R.1 DETECCION DE NECESIDADES: Para el año 2002, SENCE contrató una consultora, quien posterior a realizar entrevistas entregó un informe al Comité Bipartito de Capacitación, quienes debieran traducirlo finalmente en el Plan de Capacitación del año 2003. En esta oportunidad hubo apoyo externo que no tuvo que ver con la lógica de las competencias, pero si tuvo que ver con hacer un levantamiento muy acucioso.

METODOS DE LAS DETECCIONES DE LAS NECESIDADES: ¿Cuál fue la metodología que esta empresa consultora abordó con respecto al tema de la detección de necesidades?, Desde el nivel organizacional, del recurso humano existente ó de las tareas que se deben realizar... ?

Esta eran las interrogantes básicas de la entrevista, es por eso que a mí me consultaban cual eran las áreas de interés, presupuesto disponible, donde se percibían los puntos débiles que obstaculizaban los objetivos institucionales, y con esto se hizo un levantamiento que se cruzó con los diversos elementos y sacar los mayores puntos de encuentro que les facilitó la elaboración de un conjunto de necesidades en actividades concretas que podrían resolver a través de la capacitación interna.

Para el año 2003, respecto a la asignación de quien ejecuta el curso, cambió drásticamente, pues en la actualidad, esto se realiza a través del sitio www.chilecompras.cl, que es un sitio del Estado, quien maneja todas las compras e inversiones del sector público, esto se traduce en que el antiguo sistema de invitar a un número determinado de organismos capacitadores ya esta quedando fuera, sin embargo si se especifica las razones del porque se quiere que esto sea una licitación privada, es posible ejecutar la capacitación de esta forma, de lo contrario tiene que ser una licitación abierta, esto implica el cuidado en la elaboración de las bases, lo que eventualmente podría resultar que cientos de empresas postularan y nos encontraríamos incapacitados para realizar la selección, entonces necesariamente hay que ser muy responsables en lo que se solicita y la construcción del documento formal.

R.2 Este responde a un Plan tri-anual.

En el año 2002 el Servicio encargó a la Empresa Fuchs Consultores S.A., un estudio de Diagnóstico de Necesidades de Capacitación que tuvo como fin indagar las prioridades y áreas de desarrollo que permitieran proveer efectivas oportunidades de aprendizaje a las personas, de manera que éstas adquieran habilidades y conocimientos que les posibilite alcanzar niveles de desarrollo y desempeño acordes con los objetivos y valores del servicio.

El citado estudio, analizado y mejorado por el Área de Capacitación, provee información que permitirá orientar la satisfacción de las necesidades de capacitación para el período 2003-2005.

Para llevar a cabo el diagnóstico, se utilizó un mix metodológico que combinó diversas actividades y medios de recopilación de información, todo lo anterior basado en el enfoque de "Análisis de desempeño y solución de problemas", y en la cual tuvieron una participación activa la Dirección Nacional, Jefes de Departamento, División y Jefaturas medias de la Institución.

Las temáticas de mayor relevancia que se señalaron se encuentran incorporadas como hallazgos divisionales, con el objeto de potenciar y focalizar las acciones de capacitación.

Se detectaron 7 áreas prioritarias de desarrollo, que responden a los temas que debieran permitir disminuir la brecha entre desempeño esperado y desempeño real:

- Gestión Pública
- Conocimientos y competencias técnicas
- Tecnologías de la información
- Habilidades de dirección de personas
- Habilidades de manejo interpersonal
- Efectividad personal y el auto manejo
- Servicio al cliente

2.- ¿Cuál es el papel asignado a la capacitación y a la evaluación de la capacitación en su institución?

Tiene un rol importante, por cuanto esta relacionado fuertemente a los proyectos que ha impulsado el Gobierno y SENCE, y en cuanto a la evaluación esta ha ido adquiriendo importancia en la medida que se

han incorporado indicadores de gestión, los que se reflejan en aumentos de salarios y por ende el funcionario aumenta su autoestima. Cabe señalar que el rol que ha jugado en estos años el Comité Bipartito, que se compone de seis personas, tres de ellas son representantes de los funcionarios y las otras tres son representantes de la Dirección Nacional; ha sido de importancia, pues ellos han asumido el rol de asesores en la toma de decisión frente a las capacitaciones internas, puesto que ellos evalúan la pertinencia de las actividades de capacitación teniendo como precedente la capacitación de la misma.

- R.2 Uno de los ejes centrales del proceso de modernización de la Administración Pública es el desarrollo de los recursos humanos. El desafío de modernizar el Servicio, involucra introducir nuevas técnicas modernas de gestión, cambiar los procesos administrativos, aplicar nuevas tecnologías de información y adoptar nuevos estilos de trabajo, ello demanda de sus funcionarios competencias especiales, distintas a aquellas adquiridas por la mera experiencia acumulada y, es en este contexto donde la Capacitación debe jugar un rol estratégico fundamental.

Para ello, la actividad central y prioritaria del Plan de Capacitación es alinear el conjunto de actividades y acciones que se programen, teniendo en cuenta, los planes y proyectos estratégicos definidos por la Dirección Nacional de modo de contribuir directamente en el logro de éstos, a través del desarrollo de competencias generales y específicas de sus funcionarios para facilitarles mayores oportunidades, aumento de su calidad de trabajo y una mayor eficiencia en el ámbito institucional.

En cuanto a la Evaluación, ésta se realiza básicamente por encuesta de opinión que se efectúa al término de cada curso, y que se asemeja al primer paso del Modelo de Kirkpatrick.

- 3.- ¿Cómo se da en la institución, el principio de que la capacitación deba tener un carácter propio, específico y concreto?, y si esto no se da, ¿porqué?

- R.1 Este principio se cumple al interior de SENCE, y esto se explica porque existe una vinculación en los objetivos estratégicos y los desafíos institucionales, que en ocasiones son designados por el Gobierno Central, por ejemplo: en ocasiones ha sido relevante la capacitación que se le ha entregado a funcionarios para que estos aborden de la manera más eficiente los diversos programas sociales que surgen de

manera específica. En la medida que las capacitaciones se desarrollan estas generalmente son de la siguiente manera: primero es la misión del Servicio, segundo los objetivos estratégicos y por último los programas puntuales que deba desarrollar la institución.

- R.2 Los objetivos estratégicos definidos por la Dirección, le entregan a la Capacitación, las prioridades en la ejecución y focalización de sus acciones. Estos objetivos institucionales son la preocupación por la PREVISION (acción de recaudar y pagar), representado por el conjunto de Divisiones del Departamento de Operaciones principalmente, LA PREVENCIÓN (de Accidentes y Enfermedades Profesionales), representado por la División DATEP, y la PROTECCIÓN (Protección del Social), representado por la División de Programas y Beneficios Sociales.

4.- ¿Cuál es la periodicidad con que se da la capacitación interna?

- R.1 Es durante todo el año, siendo el segundo semestre de cada año donde se concentran la mayor parte de las capacitaciones.

- R.2 Esta responde a Proyectos puntuales sobre temas propios del quehacer del I.N.P.; todos los años se realiza.

5.- ¿Qué tipo de capacitación realiza su institución, es decir: al ingreso, durante el desempeño del cargo, o para promoción o ascenso de las personas?

- R.1 La mayor parte de las capacitaciones es durante el cargo.

- R.2 La capacitación que se realiza es durante el desempeño del cargo. Para ascenso, no tengo conocimiento que se practique.
En cuanto a la capacitación al ingreso del funcionario, existe en estos momentos un Proyecto de Inducción para el funcionario que recién ingresa a la institución.

6.- Marque las prácticas de capacitación utilizadas:

R.1 R.2

- | | | |
|--|---|---|
| a. General (capacitación masiva) | X | X |
| b. Individual (una persona específica necesita un entrenamiento especial)..... | X | X |
| c. Cursos especializados (Jefes, expertos, futuros líderes)..... | X | X |
| d. Inductora (cursos de iniciación de personal)..... | | |
| e. Otra (especifique) | | |

7.- ¿La capacitación interna en su institución es de carácter obligatorio? Si es Sí, podría argumentar, y si es No, podría decir por qué:

R.1 NO X

Considerando que existe un alto interés y poca resistencia por parte de los funcionarios a realizar o asistir a determinadas capacitaciones, no es de carácter obligatorio, puesto que los funcionarios ven la posibilidad de capacitación como un beneficio al que pueden acceder sin costo monetario para ellos. Además, la actitud frente a las obligaciones propias de su función, no es un impedimento frente al tema de la capacitación, por ejemplo, existen casos que hay una sobre carga de trabajo pero se toman las medidas necesarias a fin de que ni una ni la otra se vean afectadas, todo ello con el fin de que la *capacitación permita cumplir los objetivos institucionales*.

R.2 Sí X

Es obligatoria, toda vez que el funcionario ha sido inscrito por el Coordinador de Capacitación correspondiente, éste adquiere un compromiso, que si no se lleva a cabo, el funcionario arriesga una nota de demérito puesto que se asume como una pérdida de recursos monetarios para la Institución, que bien podría ser asignado a otro funcionario con mayor interés de capacitarse. En este contexto es obligatorio.

- 8.- Indique los pasos que realiza para el proceso de la gestión de la capacitación

R.1 R.2

Paso 1	Inscripción de cursos.....	X	X
Paso 2	Elección del personal a capacitar.....	X	X
Paso 3	Registro de datos del personal.....	X	X
Paso 4	Emisión de informes.....	X	X

- 9.- ¿Cuál es el nivel de apoyo que tienen a través del Sispubli?

R.1 R.2

- a. Sólo apoyo administrativo..... X X
 b. Desarrollo de cursos.....
 c. Alternativa a y b.....
 d. Ningún apoyo.....

Cabe indicar, que este apoyo administrativo para los servicios públicos, incluyendo los dos que se investigan (INP y SENCE), se expresa en la función que cumple en la actualidad el Sispubli, siendo este un organismo contralor, que solicita informes de avances y estadísticas sobre la gestión y el desarrollo de la capacitación.

- 10.- ¿Existe en el Servicio algún sistema para medir la productividad?, Si es Sí, podría indicar que sistema usa su institución?

R.1 SI X

El Programa Mejoramiento de la Gestión (PMG), ha permitido controlar objetivamente la productividad, por otra parte, existe otro sistema de medición, que están relacionadas a las metas institucionales que determina el Gobierno Central.

R.2 SI X

Existen indicadores pero no de manera formal, es por eso que se han contratado empresas externas, quienes estan realizando un estudio que permita tener un óptimo sistema de evaluación que refleje la productividad real.

- 11.- Si la respuesta anterior es positiva, ¿Se ha observado alguna incidencia debido a la capacitación?

- R.1 Sin duda alguna, la capacitación interna ha cumplido un rol fundamental, pues precisamente para lograr las metas, los funcionarios han debido ser capacitados, ya sea por la vía externa como por la vía interna, pues son ellos precisamente los que deben conocer en detalle los procedimientos para llevarlos a cabo.
- R.2 Es un sistema que se está implementando recientemente. Ejemplo: Nuevos indicadores.
- 12.- ¿Cómo miden la efectividad de la capacitación durante y después del proceso de capacitación?, Interna (entre el relator y aprendiz), Externa (con consultores externos a la organización), ó Mixta (combinación de ambas alternativas).
- R.1 En acuerdo con el Comité Bipartito de Capacitación, la efectividad de las capacitaciones es Mixta, priorizando la evaluación que pueda hacer el propio funcionario.
- R.2 Es Interna, toda vez que cada profesor evalúa al final del curso con una nota el grado de conocimiento que el alumno adquirió, como también el aporte de éste al trabajo habitual del funcionario; además de los objetivos planteados.
- 13.- ¿Cómo se da la relación entre:
Instructor/Aprendiz e Instructor/Aprendizaje?
- R.1 Depende el tipo de la capacitación, el número de funcionarios que asisten, el lugar, si es confortable o no, y la propia relación que se establece entre instructor y aprendiz, pero en general es buena.
- R.2 La experiencia ha demostrado que generalmente se produce una muy buena relación entre Instructor/Aprendiz, especialmente en los cursos referidos a desarrollar Actitudes y Habilidades, ya que se generan relaciones productivas con otros, adaptación al cambio, manejar la presión y enfrentar el trabajo en forma positiva y con una adecuada salud mental.

- 14.- Con respecto a los objetivos básicos de la capacitación: ¿Cuáles han sido los resultados, considerando los siguientes elementos?:

	R.1	R.2
a. Transmisión de la información.....	X	X
b. Desarrollo de habilidades y conocimientos (desempeño actual o posibles ocupaciones futuras).....	X	X
c. Desarrollo o modificación de actitudes (de lo negativo a lo positivo, aumento en la motivación, mejoras con el personal encargado de supervisión).....	X	X
d. Desarrollo de nivel conceptual (desarrollar niveles de abstracción a fin de aplicar conceptos en la práctica administrativa).....		

- 15.-¿De que manera realiza el Programa de Capacitación para su Servicio?

	R.1	R.2
a. Desarrolla su propio programa (diseño de cursos y material).....	X	X
b. Compra el servicio a empresas externas.....	X	X

- 16.- Una vez hecho el calendario de capacitación, ¿Cuántos cursos son destinados a: Conocimiento, Actitudes y Habilidades?, y si no, ¿Cuál es el criterio en las prioridades?

R.1 Un número exacto, no podría precisarlo, pero la prioridad número uno es que los cursos sean destinados al conocimiento, en segundo lugar a las habilidades y por último a las actitudes, en definitiva es una forma de ir educando a los funcionarios frente a las distintas actividades de capacitación.

R.2 Se dictan una cantidad de cursos, los cuales son referidos tanto a conocimiento como actitudes y habilidades, agrupados en las siete áreas prioritarias de desarrollo:

Gestión Pública; Conocimientos y Competencias Técnicas; Tecnologías de la Información – orientados al CONOCIMIENTO; y Habilidades de Dirección de Personas, Habilidades de manejo

interpersonal; Efectividad personal y el auto manejo; y Servicio al Cliente – todos ellos orientados a ACTITUDES Y HABILIDADES.

17.- ¿Qué métodos utiliza en la evaluación de la capacitación?

R.1 R.2

- | | | |
|---|---|-------|
| a. Reacción de participantes
(encuesta al final de la capacitación)..... | X | X |
| b. Aprendizaje | X | X |
| c. Comportamiento o desempeño
(seguimiento en el puesto de trabajo)..... | X | |
| d. Resultados (estudio de retorno
Sobre la inversión, ROI) | | |
| e. Benchmarking (comparación con otros
servicios públicos)..... | | |
| f. Otro (especifique)..... | | |
| g. No realiza evaluación..... | | |

18.- ¿Qué tipo de evaluación se realiza en su institución?, es decir: *Intermedia* (pedagogía, metodología, relatores, contenido del curso); ó *Terminal* (al final de la capacitación, para formular juicios y derivar en conclusiones para medir los efectos de la capacitación en las personas o en la organización)

R.1 No siempre se realiza, pero cuando se hace se utiliza el tipo Intermedio y Terminal.

R.2 Se realiza una evaluación Terminal, ya que sólo al final de cada curso se realiza una medición del grado de aprendizaje, lo que en definitiva da lugar a la formulación de juicios respecto de la efectividad del mismo.

- 19.- ¿Qué acciones de evaluación son utilizadas en la institución y a que modelo de evaluación se podría asociar?, y si No existe modelo, ¿Cómo proceden?
- R.1 El modelo que más se asemeja es el de Kirkpatrick, se observa directamente y se combina con encuestas, para ver las reacciones, los conocimientos adquiridos, eventuales cambios en las conductas y como esto podría afectar de manera positiva en el trabajo.
- R.2 Las acciones de evaluación que se utilizan en el I.N.P. corresponden sólo a encuestas de opinión realizadas al final de cada capacitación, y de acuerdo a lo citado precedentemente éstas se asocian a la primera etapa del modelo de Kirkpatrick.
20. ¿De dónde y cómo obtienen la retroalimentación? (No necesariamente debe ser a través de la evaluación)
- R.1 De los propios funcionarios y las calificaciones que entregan los Organismos Capacitadores, cuando es externo.
- R.2 Cuantitativamente, se consulta a Coordinadores; cualitativamente por opinión a Jefes de División y a Coordinadores.
21. Al momento de evaluar la capacitación, ¿Qué factores son considerados?:
- | | R.1 | R.2 |
|---|-----|-----|
| a. ¿fue optima la identificación del personal en el proceso de reclutamiento? | X | X |
| b. ¿fueron apropiados los criterios de selección? | X | X |
| c. ¿El cargo, es lo suficientemente atractivo que atraiga postulantes? | | |

22. Métodos de detección de las necesidades de capacitación

R.1 R.2

- a. Entrevistas con jefes y directivos.....X
- b. Evaluación de desempeño..... X
- c. Análisis del plan estratégico institucional..... X X
- d. Análisis de cargos.....
- e. Ofertas de mercado..... X

23. ¿Cómo se atienden las necesidades de la capacitación?; Con el objeto de utilizar la tecnología e instrucción más adecuada: Que, a quien, cuando, donde y como capacitar.

R.1 Siempre las necesidades, van a estar determinadas prioritariamente con relación a los objetivos institucionales, existen algunas excepciones, en el sentido que la necesidad viene de parte del propio funcionario, y en este caso se evalúa de manera positiva, puesto que la capacitación aporta a realizar de mejor manera la función propiamente tal. Pero siempre la tendencia es a prevalecer los objetivos de la institución.

R.2 En cuanto a la Planeación, el Plan se acomoda al presupuesto otorgado por DIPRES, y lógicamente se priorizan las 7 áreas de desarrollo citadas en el punto anterior (gestión pública; conocimientos y competencias técnicas; tecnologías de la información; habilidades de dirección de personas y de manejo interpersonal; efectividad personal y el auto manejo; servicio al cliente).

Entrevista N° 3

1. ¿Cuál es el papel asignado a la capacitación y a la evaluación de la capacitación en su institución?

La capacitación es un tema técnico por tanto se pueden compartir o no los criterios, hay información o falta información, hay que construir las "políticas de capacitación".

Desde el SENCE, se articula, apoya y orienta a los servicios al respecto de hacia donde va la capacitación en el servicio público.

En todos los servicios públicos que están vinculados a los Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), la capacitación está adquiriendo un rol muy fuerte en varias líneas:

A- tomarse la capacitación en serio, a implicado dos variables:

- 1- que la capacitación este insertada en un Plan Anual de Capacitación, es decir, que no sea una capacitación asistencial o de reacción en función de las diversas peticiones de las jefaturas o de distintas personas naturales. Este Plan para el año 2003, se solicito expresamente a los servicios públicos que necesariamente tendrían que estar aprobado el Plan Anual de Capacitación a más tardar el 30 de mayo del 2002. Por ejemplo, hubo servicios que aprobaron el Plan el 23 de diciembre del 2002, en el fondo esto demuestra dos acciones, la primera, que la aprobación del Plan fue únicamente asociada al PMG, y segundo que durante el año hicieron todo de manera inestructurada.

Para cambiar esto, es que se comenzó a exigir de manera imperativa que los planes anuales debieran ser aprobados a una fecha determinada.

- 2- Promover un eficiente rol de la *participación* en materias de capacitación. Participación que se traduce en los Comités Bipartitos, pero que no tienen que ver con un rol gremial por parte de los funcionarios si no que también coloca de alguna manera una instancia de "reflexión técnica" donde se plantean las distintas miradas de la gestión de la institución, por una parte la mirada de la *dirección superior*, y por otra, la *mirada de los trabajadores*. Esto no tiene que ver con absorber necesariamente las peticiones de la mayor parte de los funcionarios, más bien que tiene que ver con resolver las peticiones de los funcionarios a costa de las perspectivas de desarrollo que la institución requiera en términos de

nuevas competencias para sus trabajadores. Esto es básicamente por un problema de recursos, por ejemplo el per cápita para el año 2003, es del orden de los \$46.000 por funcionario, es decir que si se toman los \$6.100.000.000 que están asignados para el año 2003 y se dividen por el número de funcionarios que son 130.000 nos da un per per de \$46.923 anual; con esta cantidad es imposible realizar optimas capacitaciones. Por ejemplo en el Ministerio de Salud (MINSAL), el per anual es del rango de los \$16.000 anuales. En todo caso el tema no es *distribuir* los dineros sino que *optimizar* los recursos, y esta optimización hay que transparentarla a fin de que los funcionarios no se sientan agredidos o dejados de lado, puesto que hay una instancia de conversación que es con los funcionarios donde es priorizar lo técnico por sobre lo lineal.

B- Aquí pasamos a una segunda variable donde la capacitación adquirió más fuerza, pues en el año 2003, de manera insipiente ya se ha comenzado a solicitar la realización de levantamientos a las competencias genéricas, al menos al segundo nivel jerárquico de las instituciones participantes. Esto apunta a que todos los servicios pequeños y grandes deban hacer este ejercicio, con el fin de obtener dos resultados:

1º instalar el concepto de Modelo de Gestión por competencia a escala nacional, y

2º no solo instalarlo como concepto, si no que además hacer un ensayo de cómo hacer y como identificar estas competencias.

De modo que en las definiciones del Plan Anual de Capacitación del 2004, lo que debe ocurrir es que los servicios ya tendrán que asociar su Plan Anual de Capacitación en función de las brechas de competencias que se hayan detectado a partir de la identificación de competencias. Por lo tanto, aquí hay un rol de la capacitación que aun no se dimensiona, puesto que es a través de la capacitación que se instalará un Modelo de Gestión por Competencia en la Administración Pública Chilena, pues en la medida que se identifica y las necesidades se canalizan a través de estas identificaciones, es casi evidente que los procesos de reclutamiento y selección van a llevar a que cada cargo va a tener un determinado perfil de competencias que tiene que reunir cualquier persona que quiera postular.

Cuando se habla de "perfil de competencias", no se refiere al nivel académico, ni tampoco al nivel de estudio, más bien se refiere a que saberes, habilidades, actitudes debe tener la persona para postular a determinado cargo. A partir de esto los procesos de evaluación de desempeño, en unos cinco años más adelante, van a cambiar la forma, pues existirá una ratificación de las competencias que la persona

habría declarado inicialmente, de manera de evaluar si estas competencias han sido traspasadas a su desempeño habitual.

Esto indica que este cambio es mucho más drástico que la "ley del nuevo trato", pues esta nueva forma de asumir las competencias, permitirá a través de la Dirección Nacional de Servicio Civil fortalecer las directrices de manera más global a partir de la mirada de SENCE.

Con respecto a la variable de la "evaluación de la capacitación", es una variable que este año 2003, dio un gran paso; se les pidió a todos los servicios que identificaran indicadores de medición de los resultados de la capacitación. Esto fue solicitado de manera abierta, de modo que los servicios se expresaran en esto. El resultado de estas nuevas peticiones permitirá que para el año 2004 los indicadores puedan estar más articulados, es decir, que se generará un listado básico de indicadores que se definan desde alguna instancia, sea la Dirección Nacional de Servicio Civil ó SENCE, pero alguna institución deberá definir una estructura básica de los indicadores y a partir de esto los servicios *básicamente van a poder construir los que ellos quieran*. Esto a punta a lo que dice tu pregunta, es decir, lograr dimensionar que tanto efectivamente la capacitación está significando impactos positivos en la organización.

El tema es que, con el aporte de Hacienda, que es más o menos de \$6.100 millones de pesos, a la capacitación, que no es una cantidad menor, la única manera de implementarlo a rangos que permitan resolver, por ejemplo: el tema de salud que es la mitad de la administración pública chilena, es demostrar que la capacitación efectivamente se está utilizando como un instrumento de inversión, no se trata de pedir más plata, pues la idea es demostrar con indicadores y tendencias, en la medida que se demuestre el antes y después de la capacitación, es decir, *que la institución esta en un rango más alto que antes de la capacitación*, será más fácil solicitar más recursos y que la capacitación salga de estar ubicada en el subtítulo 22 de la glosa, que se refiere a los gastos en bienes y servicios de consumo, para que pase al subtítulo 31 que es el de las inversiones.

Todos los servicios están trabajando en indicadores que comienzan a abrir el debate en los comités bipartitos de capacitación, donde ya es posible señalar que un curso puede ser más prioritario que otro puesto que se vincula con las prioridades de la institución para que esta logre su objetivo de manera mucho más sólida.

La idea es trasladar la conversación de gastos a un referente técnico.

2. ¿Cuál es tu percepción del impacto que ha tenido todas estas nuevas formas de abordar la capacitación interna en el servicio público?

Tengo la impresión de que a partir del momento en que el sistema de la capacitación se integre a los PMG (Programa de Mejoramiento de Gestión), es decir, a partir del 2001, hubo un salto tremendo en las instituciones respecto al tema. Aquí existen varias razones, la primera es que el PMG tiene relación con los sueldos de los funcionarios incluido el jefe superior del servicio, entonces por este motivo hay que hacer modificaciones, por ejemplo en los equipos computacionales, pues existía una relación directa con los resultados y el posible aumento en los sueldos. Esto demuestra el interés por parte de las jefaturas tanto en la asignación de recursos como en la propia gestión.

A partir de esto, es que estamos tratando de dar el segundo paso, dado que ya hay interés y que éste está instalado como una variable trascendente e importante es transformarlo en una "herramienta de gestión" valiosa, de manera que no sólo sea el sueldo, si no que además estén las variables innovativas como el modelo de competencia, los indicadores de evaluación de desempeño, definición de fechas anticipadas de los Planes Anuales de Capacitación.

Hasta el año 2001, el 70% de los recursos de capacitación que fueron \$ 4.800 millones se gastaron después del 18 de septiembre y la primera semana de diciembre, de hecho los organismos capacitadores se preocupaban de tener concentrado su trabajo hasta agosto de manera que a partir de septiembre solo podrían dedicarse al sector público y por otro lado los servicios públicos y por otro lado los servicios públicos sabían que debían gastarse ese dinero y lograban cumplir la meta.

En la actualidad, el hecho de que existe una programación global y una mirada participativa real del comité bipartito sin dejar de lado los informes que hacen más transparente el proceso pues son firmados por el jefe superior de la institución comunicando a todos los funcionarios en que se ocuparon los recursos y por que hay diferencias entre lo que se dijo y lo que se hizo efectivamente esto va transparentando y dándole una evaluación más técnico a la gestión de la capacitación.

Esto demuestra que el proceso de capacitación interna en los servicios públicos va tomando un buen camino, en la medida en que ya existen algunos indicadores y preocupación por trabajo con modelos de competencia, asimismo que ya hay conciencia que no solo basta con capacitar si no también que hay que evaluar.

Otra variable que existe en este año 2003 al menos la mitad de las acciones que impliquen recursos de capacitación, tienen que ser en actividades que impliquen notas, es decir, que efectivamente se evalúa, si la persona que participo aprendió o no en un nivel en que se demuestre que la persona termino con un valor de capital humano más alto, y esto es producto de que anteriormente se entregaban certificados por "calentar sillas" y no por la entrega de competencias.

Esto permite que las acciones de capacitación sean mejor focalizadas y eliminan la tentación de los "clientes frecuentes" que trataban de ir a todos los cursos posibles de manera de ausentarse en el trabajo, así por el lado de la institución es posible exigirle una parte a la propia organización.

Esto demuestra que existen diversos factores que apuntan a un mismo objetivo, si bien no se han escrito las políticas de capacitación estos en la práctica existen, en rigor están y de manera más sólida que si estuviesen en el papel, que aparecerían de manera más imperativa, es decir, estas políticas han sido asimiladas a un nivel técnico para entender que la capacitación interna tiene un sentido como una variable básica para que los funcionarios públicos estén en condiciones de asumir los desafíos que cada vez van a ser mayor.

3. Entonces, ¿Es posible decir que, a los funcionarios se les ha ido educando tanto por el lado de las personas que asignan los recursos como por aquellas que reciben la capacitación? Por ejemplo el incentivo del sueldo y las calificaciones.

Sí, así es, pues las personas van a las capacitaciones lo hacen por que les interesa. Además los resultados nos permiten pensar que los futuros planes de capacitación se construyen a tres años, pero tres años móviles, es decir, se fijan, pero se modifican en relación con las misiones de las instituciones, esto permite que un funcionario que no se capacite el primer año lo puede hacer al segundo, pues esto está en el marco de los objetivos estratégicos de la organización, esto da un sentido de continuidad, de manera de incorporar nuevas competencias a los funcionarios para que su capital humano y su capacidad de aporte en la organización sea más alta, de modo que se incremente su autoestima, aumenten su capacidad de empleabilidad, de modo que la gente que trabaje en el sector público se sienta que contribuye a una sociedad.