

IX Jornadas de Sociología de la UNLP

5, 6 y 7 de diciembre de 2016

**Mesa 21/ Evaluar para la transformación. Evaluación de políticas sociales en Argentina.**

Correo electrónico: [mesa21.evaluacion.ps@gmail.com](mailto:mesa21.evaluacion.ps@gmail.com)

Reflexiones teórico-metodológicas en torno a la evaluación de impacto de la capacitación en la Administración Pública.

Ayala, Camilo (INAP)<sup>1</sup>

Vázquez, Norberto (INAP)<sup>2</sup>

Von Zeschau, Juan (INAP)<sup>3</sup>

**Introducción**

Este trabajo se propone presentar una serie de reflexiones en torno a una investigación sobre evaluación de impacto de la capacitación en la Administración Pública Nacional. En su estructura organizativa, el Ministerio de Modernización de la Nación asigna un lugar central al desarrollo integral de políticas de capacitación orientadas al logro de una Gestión Pública transparente, efectiva y de calidad. Para alcanzar este propósito, el Instituto Nacional de la Administración Pública -a través de su Dirección de Capacitación- trabaja en la puesta en funcionamiento de un programa de evaluación de impacto de los cursos de formación que brinda a los agentes del Estado.

De manera complementaria, la Dirección de Investigaciones del INAP ha instituido un equipo de investigación sobre el tema, conformado por los autores de esta ponencia. Dado que nos encontramos en una etapa inicial de nuestro trabajo, la investigación se concentra en una primera etapa consistente en la construcción de un estado del arte sobre evaluación de impacto de la capacitación y en la identificación y análisis comparado de las experiencias de este tipo de evaluaciones que se han desarrollado en el plano nacional e internacional. En

---

<sup>1</sup> hcayala1987@gmail.com

<sup>2</sup> nvazquez04@yahoo.com.ar

<sup>3</sup> jvonzeschau@gmail.com

este contexto, nos proponemos aquí repasar logros, dificultades y aprendizajes identificados a la fecha.

La presente ponencia se organiza de la siguiente manera: en primer lugar analizaremos el lugar de la evaluación en el campo de las políticas públicas; luego, abordaremos el lugar asignado a la capacitación en la Administración Pública; a su vez, señalaremos la importancia de evaluar el impacto de la capacitación (y la especificidad de este tipo de evaluación); finalmente, en el cuarto punto expondremos los lineamientos principales de la investigación aplicada que el INAP desarrolla en materia de evaluación de impacto de la capacitación.

### **Los procesos de evaluación en el campo de las Políticas Públicas**

Tanto en el campo académico como en el de la gestión de políticas públicas es ampliamente reconocida la importancia de evaluar las políticas que implementa el Estado. Esta relevancia responde a la necesidad de analizar las múltiples funciones relativas a la construcción de información válida y confiable sobre los procesos de intervención que impactan en las condiciones de vida de la población. Rossi y Freeman resumen estas funciones a partir de los motivos por los cuales se suelen llevar adelante las evaluaciones: “Las evaluaciones se realizan por motivos diferentes, a saber: para juzgar la valía de los programas en marcha y para estimar la utilidad de los intentos de mejorarlos; para evaluar la utilidad de los programas innovadores y de las iniciativas; para incrementar la efectividad de la conducción de los programas y de su administración, y para reunir varios requerimientos contables. Asimismo, las evaluaciones pueden contribuir al conocimiento teórico y metodológico de las ciencias sociales.” (1989: 11).

A raíz de lo anterior, en los últimos años se ha avanzado significativamente no sólo en la producción bibliográfica sobre la temática, sino también en la generación de espacios de reflexión y análisis sobre los procesos evaluativos y la construcción de conocimientos que los mismos implican. Sin embargo, la institucionalización de la evaluación en las políticas públicas no ha tenido el mismo desarrollo, lo cual es tema de análisis tanto en el ámbito académico como en el de la gestión pública.

A su vez, existen posturas críticas sobre las evaluaciones que se llevan a cabo. Las mismas sostienen que las bases teóricas de los programas son débiles y no son especificadas a lo largo del programa ni de su evaluación (Sulbrandt: 1994). En esa línea se plantea que las políticas públicas muchas veces son resultado de comprensiones parciales de la realidad,

fragmentadas y no actualizadas, y que carecen de un marco contextual y analítico adecuado (Martínez Nogueira: 2012).

En el plano específico de la evaluación de impacto de los procesos de capacitación que brinda el Estado a sus integrantes la situación es similar. Amaya (2004) y Ruty (2007) han realizado una exhaustiva búsqueda de documentación que sistematice prácticas de evaluación de impacto de la capacitación y coinciden en afirmar que, a pesar de las recomendaciones efectuadas por los diversos autores dedicados a la temática y el interés desplegado por los formadores, son pocas las experiencias que se han desarrollado efectivamente o que se han hecho públicas. Esto se debe en buena medida a la confluencia de dos factores: el primero tiene un carácter general y hace referencia al estado de avance de la institucionalización de la evaluación en el ámbito de las políticas públicas; el segundo tiene una índole más específica, relacionada con las dificultades metodológicas y estructurales que presenta la evaluación de impacto de la formación.

### **El lugar asignado a la capacitación en la Administración Pública**

Así como se señala la importancia de la evaluación en la construcción de información útil, se asigna un lugar central a la capacitación como camino necesario para la construcción de competencias de los agentes públicos y como herramienta necesaria para la modernización del Estado.

En este sentido, existe un amplio consenso respecto al lugar clave que está llamada a ocupar la capacitación. Para mencionar sólo algunas fuentes, la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003)<sup>4</sup> resalta en su Preámbulo el papel del Estado en relación a la gobernabilidad, el progreso económico y la reducción de la desigualdad social, para lo cual la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Por su parte, la OIT, insta a los gobiernos, a los empleadores y a los trabajadores a renovar continuamente su compromiso con el aprendizaje permanente: “Reconociendo que la educación, la formación y el aprendizaje permanente son fundamentales y que deberían formar parte sustancial y guardar coherencia con las políticas y programas integrales en los ámbitos económico, fiscal, social y de mercado de trabajo, que son importantes para un crecimiento económico sostenible, la creación de empleo y el desarrollo social.”<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”) Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.

<sup>5</sup> OIT. Recomendación 195 sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos. Educación, formación y aprendizaje permanente. Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª reunión, Ginebra, 17 de junio de 2004.

Si bien se trata de una necesidad propia de las sociedades modernas, su importancia se ha acentuado en las últimas décadas a partir de los avances tecnológicos que imponen constantemente nuevos desafíos a las organizaciones y a sus integrantes, presentando nuevos retos que no pueden ser enfrentados con nuestra formación convencional.

Al respecto, el especialista Le Boterf trabaja el concepto de competencia, refiriéndose a “un saber actuar, es decir un saber integrar, movilizar y transferir un conjunto de recursos (conocimientos, saberes, aptitudes, razonamientos, etc.) en un contexto dado para enfrentar diferentes problemas o para realizar una tarea” (citado por Gómez Alcorta: 2006), Para este autor, la competencia es una construcción que no puede prescindir de instancias de capacitación continua de carácter teórico-práctico.

La capacitación es entendida aquí como el “conjunto de actividades sistemáticas y planificadas para proveer a los miembros de la organización de las habilidades necesarias para cumplir con las demandas actuales y futuras de sus puestos de trabajo” (Rutty, 2007:21). En ese sentido, entendemos que la capacitación está llamada a ocupar un lugar central en la política de recursos humanos de las organizaciones, tanto del ámbito privado como del público. En este último caso, tal como señala Bonifacio (2003), las acciones formativas deben mejorar el desempeño de las organizaciones y las competencias de las personas en el marco de políticas de desarrollo del personal, dotadas de estándares de calidad capaces de utilizar de modo óptimo los recursos internos y de poder ser evaluadas para retroalimentar el proceso de gestión.

Así, reconociendo que a partir de determinados objetivos las organizaciones destinan recursos materiales y humanos a la formación de sus miembros, se torna necesario apreciar en qué medida las acciones realizadas contribuyen al alcance de su misión. Al respecto, la OIT recomienda acompañar las actividades destinadas al desarrollo de los recursos humanos con instancias que permitan “evaluar el impacto que tienen las políticas en materia de educación, formación y aprendizaje permanente; así como tener en cuenta parámetros de referencia en relación con países, regiones y sectores de características comparables, a la hora de tomar decisiones de inversión en materia de educación y formación” (Billorou, Pacheco y Vargas; 2011: 7). Por lo mencionado, existe consenso en relación a la necesidad de evaluar sistemáticamente los resultados de las acciones de capacitación que se implementan: “La evaluación de la formación en las organizaciones es una estrategia necesaria para garantizar la calidad de las acciones formativas que se llevan a cabo en su seno y para impulsar el proceso de aprendizaje constante que el entorno actual exige” (Pineda Herrero; 2000: 1).

En lo que refiere al ámbito público, el Estado destina recursos para la capacitación de sus diversos agentes bajo la premisa de contribuir a mejorar su desempeño. Por lo tanto, determinar si la capacitación impartida por las entidades públicas se hace adecuadamente es una necesidad imperiosa y permanente. En este sentido, el Estado debe estar en condiciones de analizar cuáles son los resultados e impactos de la formación, así como también las consecuencias sobre el desarrollo del personal y el mejoramiento del funcionamiento de las organizaciones, más allá de la satisfacción inmediata de los participantes en los cursos (Guía para evaluar los Planes Institucionales de Capacitación; 2004:10). Así, preguntas tales como “¿qué pasó después del curso?”, “¿mejoró el desempeño del servidor?”, “¿la organización pudo lograr mejores resultados?”, entre otras, buscan respuesta en los procesos de evaluación de la formación impartida.

### **La evaluación de la capacitación al servicio del aprendizaje**

Tal como lo señalan Osuna y Márquez (2001), la evaluación de Políticas Públicas constituye un área de investigación aplicada que construye conocimiento a partir de diversas técnicas desarrolladas en otros campos de las Ciencias Sociales. De manera complementaria Nirenberg, Brawerman y Ruiz afirman que se trata de “una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables sobre las actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas, y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura” (2007: 32).

A su vez, es importante recordar que algo específico de la evaluación, más allá de la modalidad que esta adopte en distintas circunstancias y escenarios, es la comparación de una realidad bajo estudio con un patrón de deseabilidad construido a partir de ciertos valores a los cuales se adhiere. En ese sentido, Cohen y Franco reconocen que si bien existen distintos modelos de evaluación, existe un elemento común en la mayoría de ellos: “por un lado, la pretensión de comparar un patrón de deseabilidad (imagen-objetivo hacia la cual está orientada la acción) con la realidad (lo que realmente sucedió como consecuencia de la actividad que se desplegó) y, por otro lado, la preocupación por alcanzar los objetivos planteados, cualesquiera sean, con eficacia. Evaluar es fijar el valor de una cosa; para hacerlo

requiere efectuar un procedimiento mediante el cual compara aquello a evaluar respecto a un criterio o patrón determinado” (1992:61).

Con estos elementos a mano, creemos que estamos en condiciones de delinear más claramente una conceptualización de lo que se denomina evaluación de impacto. Si bien la evaluación de impacto no es una práctica realmente extendida en los hechos, existe un amplio consenso respecto de la necesidad de ampliar los marcos de su aplicación.

A grandes rasgos, pueden distinguirse dos grandes orientaciones metodológicas aplicables a la evaluación de impacto de la capacitación: la experimental y la funcional. La orientación experimental busca establecer relaciones de causa y efecto, donde los contenidos y las actividades de la capacitación representan el estímulo y los resultados en términos de cambios de conducta de los capacitados los efectos esperados. En estos términos, un diseño experimental implica la consideración de una serie de requisitos: la conformación en forma aleatoria de un grupo experimental (al que se le aplica la capacitación) y un grupo control (no sometido a la capacitación), la elección de una serie de indicadores que permitan constituir una línea de base, y la contemplación de distintos momentos de medición (en donde se aplica un estudio longitudinal en el que se miden los valores que alcanzan los indicadores, en un mínimo de dos oportunidades: antes de la capacitación y luego de transcurrido un tiempo determinado de su finalización). Esta orientación permite determinar en qué medida la capacitación mejoró (o empeoró) el desempeño, aislando en gran medida el efecto de otras variables, que son ajenas a la capacitación, sobre los resultados.

A pesar de lo anterior, en el campo específico de la evaluación de impacto de la capacitación, existen reparos sobre las posibilidades de implementación de esta orientación: “Entendemos a la formación laboral como un fenómeno complejo en el cual la mayoría de las veces es imposible asignar una relación de causa – efecto a sus resultados. Creemos fuertemente que la formación laboral puede promover mejoras en las prácticas laborales y el trabajo en equipo, pero esta incidencia no puede ser aislada de otras características de los individuos, los equipos de trabajo y las organizaciones” (Amaya, 2004: 18). De esta manera: “Se ha observado que los modelos teóricos disponibles sobre evaluación de impacto no son aplicados en la práctica pues no pueden dar cuenta de la complejidad del fenómeno y no responden a las necesidades que expresan los actores y organizaciones” (Rutty, 2007: 8).

Posiblemente, este sea uno de los motivos por el cual se verifica una mayor aplicación del segundo modelo, el operacional, en los casos bajo estudio. Al respecto, Rodríguez (2005) afirma que es un modelo aceptado y probado en múltiples organizaciones con suficiente éxito.

La orientación operacional considera aspectos propios de la gestión organizacional, en lo referido a un sistema, en que se determinan los niveles de logro según los diferentes aspectos considerados en él. Este modelo contempla cuatro niveles de evaluación, cada uno relacionado con ciertos elementos del proceso integral de la capacitación:

1. Nivel I (reacción o satisfacción): se orienta a medir el grado de satisfacción de los alumnos con respecto a la formación que acaban de recibir. Se considera que una percepción positiva del curso constituye una base necesaria para el aprendizaje de sus contenidos, a su vez, sirve para identificar los aspectos positivos y negativos, con el fin de mejorarla en ediciones futuras. En esta instancia: “el evaluador reúne información sobre las opiniones de los participantes sobre determinadas características básicas del curso: los objetivos, contenidos, utilidad, la forma de dar clase o tutoría del profesor y sus métodos, lo apropiado de las instalaciones, el ritmo y claridad de las explicaciones, materiales didácticos utilizados, etc.” (Ruíz de Adana Pérez; 2011: 1).

2. Nivel II (aprendizaje): su propósito es medir los conocimientos y habilidades adquiridos por los alumnos a lo largo del curso. Para ello se suele realizar una prueba de control de conocimientos antes y después de la acción formativa. También se puede recurrir a otros procedimientos como entrevistas con los alumnos del curso o pruebas de habilidades, realización de un trabajo de campo, etc. (Ruíz de Adana Pérez; 2011: 1). Análogamente a lo manifestado en el nivel anterior, se considera que un adecuado aprendizaje constituye una condición necesaria para la transferencia de los conocimientos adquiridos en el marco de las actividades que se desarrollan en el ámbito laboral.

3. Nivel III (aplicación o transferencia): esta instancia se orienta a medir en qué grado se aplica lo aprendido a la actividad cotidiana en el ámbito laboral, así como también identificar los factores que dan respuesta a la pregunta: “¿Están los participantes utilizando en su trabajo las competencias desarrolladas?”

4. NIVEL IV (resultados): da respuesta a la pregunta: “¿cuál es el impacto operacional?”, cuyo propósito es determinar el impacto que ha producido una acción de capacitación; si el impacto puede expresarse en pesos, se puede identificar el retorno sobre la inversión (ROI). En relación a estos cuatro niveles contemplados en el modelo, Ruiz de Adana Pérez, considera que “en general se puede afirmar que los dos primeros niveles, reacción y aprendizaje, se aplican de una forma directa al curso y son, notablemente, más fáciles de valorar. Los otros dos niveles, comportamiento y resultados, necesitan de un departamento de formación con capacidad de diseñar los estudios de evaluación, además de tener en cuenta que las medidas obtenidas son más difíciles de evaluar de forma clara y concisa (2011:1).

## **Proyecto de investigación INAP: “Evaluación de impacto de la capacitación destinada a agentes públicos”.**

El proyecto tiene el objetivo de aportar herramientas teóricas y procedimentales al INAP para la mejora continua en sus actividades de capacitación. En este sentido, se propone identificar y describir distintos abordajes teórico-metodológicos sobre la evaluación de impacto de la capacitación en el ámbito de la Administración Pública. En esta primera instancia se planificaron tres etapas/tareas investigativas interrelacionadas entre sí:

- a. En primer lugar, nos hemos propuesto una construcción de un estado del arte sobre la teoría desarrollada acerca de la evaluación de impacto de las políticas de capacitación destinadas a agentes públicos.
- b. En segundo término, se ha encarado elaboración de un análisis comparado de experiencias de evaluación de impacto de las políticas de capacitación en distintos países de Latinoamérica, Europa y el resto del mundo.
- c. Por último, se trabaja en una elaboración de un análisis comparado de los sistemas de evaluación de impacto de las políticas de capacitación en distintos organismos de la Administración Pública Nacional y los niveles subnacionales de la Argentina.

A partir del desarrollo de estas actividades, se está generando y procesando una serie de insumos que serán de utilidad para diversificar y profundizar el proceso de evaluación de la capacitación que actualmente lleva adelante el INAP. En ese sentido, los productos esperados son los siguientes:

- a. Una perspectiva teórico–metodológica que enmarque las distintas posibilidades de evaluación de la capacitación que pueden desarrollarse desde el INAP.
- b. Una caracterización y comparación de experiencias de evaluación de impacto de la capacitación desarrollada en Argentina y en otros países, donde puedan identificarse los diferentes diseños de evaluación utilizados para llevar adelante este tipo de medición, considerando dificultades, logros y lecciones aprendidas.

### **Estado del arte**

El estado del arte sobre la evaluación del impacto de las actividades de capacitación en el sector público tiene dos dimensiones esenciales: por un lado, el relevamiento de los



antecedentes de investigación, constituido por los trabajos académicos realizados sobre el tema; y, por otro lado, la construcción de un marco conceptual a partir de dichas investigaciones.

Hasta el momento, hemos trabajado sobre dieciocho producciones académicas de diversa índole: tesis de doctorado, artículos y ponencias, manuales y guías referidos a la evaluación de impacto de la capacitación. A partir de estos antecedentes, se puede obtener información relevante sobre las dos dimensiones anteriormente mencionadas.

En este sentido, se han identificado y se encuentran en proceso de caracterización dos grandes tipos u orientaciones metodológicas aplicables a la evaluación de la capacitación: el diseño experimental ya mencionado, muy vinculado al ámbito académico; y la orientación operacional. Esta última considera aspectos propios de la gestión organizacional, en lo referido a un sistema en que se determinan los niveles de logro según los diferentes aspectos considerados en el propio sistema. Este modelo elaborado originalmente por Donald Kirkpatrick (1959) se encuentra ampliamente difundido en el ámbito de las organizaciones públicas y privadas, y constituye lo que se ha denominado “la corriente clásica” en evaluación de impacto de la capacitación en organizaciones (Rutty: 2007).

### **Análisis comparado de los sistemas de evaluación de impacto (Argentina, Latinoamérica, Europa, Norteamérica, Oceanía):**

Los casos que se están relevando, sistematizando, segmentando y analizando, corresponden a experiencias nacionales e internacionales. La fuente principal de información es la revisión de bibliografía, páginas de organismos públicos nacionales e internacionales, informes de consultoría y estudios académicos.

La muestra que agrupa los casos internacionales abarca un amplio espectro de regiones, ya que uno de los objetivos del trabajo es identificar similitudes y diferencias, e inferir si hay un modelo o tendencia que predomine a nivel internacional. Se dividió esta muestra en cuatro grandes grupos: países latinoamericanos, países norteamericanos, países del continente europeo y de otras regiones (por ejemplo, países de Oceanía). Los casos de la Argentina se refieren a organizaciones públicas que pertenecen tanto al nivel nacional (Administración Pública central y descentralizada), como al provincial y al municipal.

Se relevaron hasta el momento cuarenta y nueve organismos de todo el mundo. Diecisiete casos pertenecen a nuestro país, y treinta y dos casos a otros países del mundo. El criterio de

selección de los casos fue la “declaración de interés” de los organismos, es decir, se analizaron todos aquellos organismos que de forma pública declararon haber realizado algún tipo de evaluación de impacto de la capacitación, independientemente de las modalidades operativas y metodológicas que se hayan adoptado en la realidad. Esa corroboración se realiza más adelante. La decisión de incluir estos organismos se basa en el interés por tomar una muestra lo más amplia posible y verificar, a su vez, la existencia de postulados que muchas veces no se manifiestan en acciones concretas. La evaluación de impacto de la capacitación de los agentes públicos muchas veces se utiliza como “slogan” de gestión, pero no se profundiza en la aplicación de este tipo de mecanismos. La declaración pública de interés en la evaluación, sin la subsiguiente acción que lo respalde, es una forma de demostrar las dificultades que se plantean a la hora de concretar una evaluación de impacto de la capacitación según la teoría académica contemporánea.

Los casos nacionales que se relevan son los siguientes: 1. Instituto Provincial de la Administración Pública (año 2006). Provincia de Buenos Aires, Argentina; 2. Instituto Provincial de la Administración Pública (año 2013). Provincia de Buenos Aires, Argentina; 3. Departamento Chilecito, Provincia de La Rioja; 4. Dirección de Vinculación con Políticas Públicas y Capacitación, Municipalidad de La Plata. La Plata, Argentina; 5. Ministerio de Educación (Dirección Nacional de Gestión y Formación Docente, Proyecto FORCIENCIA); 6. Ministerio de Salud; 7. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); 8. Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI); 9. Instituto Nacional de Administración Pública-Escuela de Gobierno (INAP); 10. Instituto de Servicio Exterior de la Nación (ISEN); 11. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC); 12. Procuración del Tesoro de la Nación- Escuela de Abogados de la Nación (ECAE); 13. Ministerio de Economía, Programa de Economistas de Gobierno (EXSIGEP); 14. Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA); 15. Departamento Pedagógico de la Facultad de Ciencias Económicas. (UBA); 16. Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP); 17. Sistema de evaluación docente del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA).

Los casos internacionales que se relevan son los siguientes: 1. INDECOPI (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual), Perú; 2. OSINERGMIN (Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería), Perú; 3. Centro de Capacitación y Desarrollo – CECADES (dependiente de la Dirección General de Servicio Civil), Costa Rica; 4. Observatorio de la Gestión Humana del Estado de Uruguay, dependiente de la Oficina Nacional del Servicio Civil, Uruguay; 5. Complejo Agropecuario e Industrial Arrocero “Sur del Jíbaro”, República de Cuba; 6. Sector empresarial

representado por empresas del Ministerio de la Industria Básica (MINBAS), de la República de Cuba; 7. Empresa azucarera Amancio Rodríguez, República de Cuba; 8. Departamento de Yaguaray, República de Cuba; 9. Evaluación de impacto del curso de excelencia en la atención al público, realizado por la Universidad Federal de Pará en cooperación con el ENAP, Brasil; 10. Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP, Brasil; 11. IBAMA (Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables), Brasil; 12. Estudio de caso realizado por la Escuela de Enfermeros de Brasil en el marco de la aplicación de la Política Nacional de Educación Continua en Salud (PNECS), Brasil; 13. Escuela de la Función Pública, Canadá; 14. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, en coordinación con la Escuela de Capacitación de la Policía Nacional, Perú; 15. Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), España; 16. Instituto Andaluz de Administración Pública, Comunidad Autónoma de Andalucía, España; 17. Servicio Civil del Gobierno de Chile-Modelo de Gestión de la Capacitación en el Estado, Chile; 18. Departamento Administrativo de la Función Pública, Colombia; 19. Escuela de Gobierno (ANZSOG), Australia y Nueva Zelanda; 20. Centro de Desarrollo de Liderazgo, Nueva Zelanda; 21. Escuela Nacional de Administración, Francia; 22. Escuela de Gobernanza Hertie, Alemania; 23. Universidad de Postdam, Alemania; 24. Academia Federal de Administración Pública (BAkōV), Alemania; 25. Escuela de Administración Pública de los Países Bajos (NSOB), Países Bajos; 26. Buró del Servicio Público (Bureau ABD), Países Bajos; 27. Escuela Nacional de Gobierno, Reino Unido; 28. Escuela de Gobierno de Harvard JFK, Estados Unidos; 29. Instituto Federal Ejecutivo (FEI) y Oficina de Administración Pública (OPM), Estados Unidos; 30. Escuela de Asuntos Públicos de la Universidad Americana (SPA), Estados Unidos; 31. Centro para la Excelencia en el Liderazgo Público "George Washington" (CEPL), Estados Unidos; 32. Escuela de Posgrado, Estados Unidos.

La información de los casos nacionales e internacionales se carga en una matriz de datos creada a tal efecto, pudiéndose de esta manera realizar una comparación inicial en relación con las siguientes dimensiones de análisis:

- País en el cual se desarrolla la evaluación de impacto.
- Organismo Público.
- Destinatarios de la capacitación.
- Temas abordados por la capacitación.
- Objetivos que orientan la capacitación.

- Existencia de un diagnóstico que releve las necesidades de capacitación del personal o una línea de base que identifique los conocimientos y habilidades con que cuentan los agentes antes de recibir la capacitación.
- Objetivos que orientan la evaluación.
- Características del diseño de evaluación de impacto.
- Indicadores seleccionados.
- Técnicas e instrumentos de recolección de información utilizados.
- Resultados obtenidos en la evaluación.
- Sugerencias y recomendaciones efectuadas a partir de los resultados de la evaluación.
- Dificultades y obstáculos que se presentaron durante el proceso de evaluación.

### **Conclusiones:**

La investigación solicitada por el INAP a su Dirección de Investigaciones sobre el impacto de la capacitación y la inclusión de este tipo de evaluaciones en los cursos que dicta la Dirección de Capacitaciones, constituyen un importante paso adelante en el proceso de institucionalización de la evaluación en la Administración Pública.

Como ya fue señalado, el camino investigativo se construye permanentemente y no es lineal. Sin embargo, en lo que respecta a la investigación en curso, durante la etapa inicial se han generado importantes avances y enfrentado algunas dificultades que nos permitimos señalar a modo de breve y provisional balance.

Las experiencias identificadas tanto en Argentina como en otros países acerca de la evaluación de impacto, muestran un panorama heterogéneo en cuanto a los abordajes metodológicos y a la disponibilidad de información sobre las etapas de cada proceso. Los resultados en pocas ocasiones son publicados.

Al respecto, la numerosa cantidad de manuales y guías para la evaluación de impacto disponible, muestran nuevamente que este tipo de evaluaciones constituyen un desafío complejo. Existe mucha producción acerca de la bondad, necesidad y oferta de procedimientos a seguir para realizar una exitosa evaluación de impacto. No obstante, es mucho menos abundante la disponibilidad de experiencias, y muchas de las que sí se publican no responden a los requisitos teórico-metodológicos de este tipo de evaluación.

Más allá de lo mencionado, las variables incluidas en la matriz de datos están permitiendo realizar los primeros análisis comparativos de las experiencias nacionales e internacionales.

Las comparaciones se realizan por variable, al mismo tiempo que se vinculan estas variables entre sí a efectos de elaborar las primeras hipótesis.

A modo de síntesis, podemos afirmar que la evaluación de impacto es muy ecléctica. Se aplica a organismos públicos de distintos niveles (nacionales, provinciales, municipales), y a cursos destinados a agentes públicos que realizan tareas de diferentes niveles de complejidad y jerarquías. En ese sentido, los temas (contenidos) y los objetivos de las capacitaciones reflejan estos distintos grados de complejidad.

En relación con aspectos metodológicos, en los casos relevados no suelen hacerse referencia a etapas iniciales que incluyan procesos de detección de necesidades de capacitación y a construcción de líneas de base. En pocas ocasiones se recurre al modelo experimental utilizado en Ciencias Sociales. Por el contrario, predomina (en distintas modalidades) el modelo elaborado por D. Kirkpatrick, junto a la utilización de la técnica de encuesta, tanto para medir satisfacción respecto al curso, como para transferencia de conocimientos y habilidades al entorno laboral.

Más allá de las dificultades y limitaciones que presenta el hecho de trabajar con datos de fuente secundaria, el análisis de casos, apoyado por la lectura de manuales y guías de procedimiento, permiten ir construyendo un conocimiento sólido sobre el tema de nuestra investigación, a la vez que se realiza un adecuado apoyo a la Dirección del Sistema Nacional de Capacitación del INAP.

## **Bibliografía**

- Aquilino, N. (2016): ¿Cómo inciden las evaluaciones de impacto en las políticas públicas? Disponible en: <https://www.linkedin.com/pulse/c%C3%B3mo-inciden-las-evaluaciones-de-impacto-en-la-p%C3%ABblica-aquilino>
- Amaya, P. (2004). “La evaluación de impacto de la capacitación: más allá del discurso”. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España. Disponible en: <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/La%20evaluaci%C3%B3n%20de%20impacto%20de%20la%20capacitaci%C3%B3n.pdf>
- Billorou, N., Pacheco, M. y Vargas, F. (2011): Guía para la evaluación de impacto de la formación. OIT/CINTERFOR, Montevideo. Disponible en: <http://www.guia.oiteinterfor.org/sites/default/files/guia/guia-evaluacion-impacto.pdf>

- Bonifacio, A. (2003): La política de formación de funcionarios del INAP. Disponible en: <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/submenu/documentos/docs/Bonifacio.pdf>
- Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). Disponible en: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Carta\\_Iberoamerica\\_de\\_la\\_Funcion\\_Publica.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Carta_Iberoamerica_de_la_Funcion_Publica.pdf)
- Cohen, E. y Franco, R. (1992) Evaluación de proyectos sociales. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Guía para evaluar los Planes Institucionales de Capacitación. Disponible en: <https://carlosperezquezada.files.wordpress.com/2007/05/metodologiaparaevaluacioncapacitacion1.pdf>
- Kirkpatrick, D. y Kirkpatrick, J. (2007): Evaluación de acciones formativas. Los cuatro niveles. España: Ediciones Epise.
- Madureira, C. (2002): La Evaluación de Desempeño en el contexto de la Administración Pública. (Una revisión sobre la doctrina). Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 23. (Jun. 2002). Caracas.
- Martínez Nogueira, R. (10 - 11 sept 2012) Seminario Internacional. La Evaluación de Políticas como Herramienta para el Desarrollo. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Argentina.
- Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (Eds.). (2007). Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales. Buenos Aires: Paidós.
- Osuna, J., Márquez Guerrero, C. (2001): Guía para la evaluación de políticas públicas. Disponible en: <http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/manualeval.pdf>
- Pérez González, H. (2002): La evaluación del desempeño de los servidores públicos. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal
- Pineda Herrero, P. (2000): Evaluación del impacto de la formación en las organizaciones. Disponible en: <http://ddd.uab.cat/pub/educar/0211819Xn27/0211819Xn27p119.pdf>
- Rodríguez, J. (2005): El modelo Kirkpatrick para la evaluación de la formación. Disponible en: <http://www.uhu.es/yolanda.pelayo/docencia/Virtualizacion/2-contenidos/parte%204/MODELO%20DE%20KIRCKPATRICK.pdf>
- Rossi, P., Freeman, H. (1989) *Evaluación. Un enfoque sistemático para programas sociales*. México: Editorial Trillas.

- Ruiz de Adana Pérez, R. (2011): Modelo de Kirkpatrick de evaluación de la formación continuada. Disponible en: <http://ricardoruizdeadana.blogspot.com.ar/2011/03/modelo-de-kirkpatrick-de-evaluacion-de.html>
- Ruty, M. (2003): La cultura de la evaluación y las prácticas de evaluación de impacto en capacitación en la administración pública y privada. Presentado al III Congreso Nacional y I Internacional de Investigación Educativa. Cipolletti. Octubre de 2003. Disponible en: [https://aaep.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/Ruty\\_Maria.pdf](https://aaep.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/Ruty_Maria.pdf)
- Ruty, M. (2005): *Estudio comparativo de modalidades de evaluación de impacto*. 3er. Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración: "Repensando las relaciones entre estado, democracia y desarrollo". Disponible en: [www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Ruty.doc](http://www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Ruty.doc)
- Ruty, M. (2007): Evaluación de impacto en la capacitación de recursos humanos. Disponible en: [http://www.econ.uba.ar/www/servicios/Biblioteca/bibliotecadigital/bd/tesis\\_doc/ruty.pdf](http://www.econ.uba.ar/www/servicios/Biblioteca/bibliotecadigital/bd/tesis_doc/ruty.pdf)
- Ruty, M. (2007): Nuevos aportes en evaluación de impacto. Cuarto Congreso Argentino de la Administración Pública. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Ruty,%20María%20Gabriela>
- Ruty, M. (2011): La gestión de la evaluación en organizaciones de la sociedad civil. VI Congreso Argentino de Administración Pública. "Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social". Resistencia, Chaco. Disponible en: [http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/Toranzos\\_Ruty.pdf](http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/Toranzos_Ruty.pdf)
- Sulbrandt, J. (1994) La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales en Kliksberg, B. (compilador) *Pobreza un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. México, Fondo de Cultura Económica.