

## **Trayectos formativos para el desarrollo de capacidades evaluativas en la administración pública provincial de Tucumán período 2020-2022**

**Training paths for the development of evaluative skills in the provincial public administration of Tucumán period 2020-2022**

Mónica Nieva

Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino

monica.nieva@unsta.edu.ar

**Resumen:** El artículo presenta un proyecto de investigación evaluativa en el marco de las acciones formativas para desarrollar capacidades evaluativas implementadas por el Instituto Provincial de la Administración Pública de Tucumán. Se aborda el estado de situación, los antecedentes y el marco teórico necesarios para responder a la pregunta: ¿Qué alcances, en términos de resultados e impactos, han tenido los trayectos formativos en relación con el desarrollo de capacidades evaluativas? Se destaca la importancia de evaluar para mejorar las acciones del organismo en la promoción de la cultura e institucionalización de la evaluación.

**Palabras clave:** capacidades evaluativas, trayectos formativos, cultura de la evaluación.

**Abstract:** The article presents an evaluative research project within the framework of training actions to develop evaluative capacities implemented by the Provincial Institute of Public Administration of Tucumán. It addresses the current situation, the background and the theoretical framework necessary to answer the question: What scope, in terms of results and impacts, have the training courses had in relation to the development of evaluative capacities? The importance of evaluating to improve the actions of the organization in promoting the culture and institutionalization of evaluation is highlighted.

**Keywords:** assessment skills, training paths, assessment culture.

## La situación problemática

En el contexto de la provincia de Tucumán, el Instituto Provincial para la Administración Pública (IPAP), dependiente de la Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento, implementa diferentes trayectos formativos para el desarrollo de capacidades evaluativas. Los mismos tienen como objetivo promover una cultura evaluativa en la administración pública provincial. Estos trayectos formativos se realizan en coherencia con la finalidad del organismo, que es la capacitación, actualización, especialización, formación y desarrollo de los recursos humanos requeridos por el sector público, en función de las prioridades y modalidades del proceso de desarrollo, modernización y cambio social y económico por el que va transitando la provincia<sup>1</sup>.

Es decir, la formación impartida no tiene una finalidad académica, sino que se inscribe en el desarrollo de competencias para el aporte y mejora de la gestión pública, que posibiliten procesos de cambio social.

Es en esta institución IPAP, donde me desempeño como docente capacitadora de diversos trayectos formativos en Monitoreo y Evaluación desde el año 2020 hasta la actualidad. Los procesos formativos para el desarrollo de capacidades evaluativas intentan responder a las problemáticas de la débil o escasa cultura evaluativa y a la falta de institucionalización de la evaluación en la administración pública. Es decir que se realizan con el sentido de aportar a estos complejos procesos que constituyen un desafío a nivel nacional y en América Latina. “Existen pocos países que han desarrollado de manera consistente una tipología de evaluación explícita, con metodologías públicas, y con un proceso de planeación de la actividad” (Yarahúan y Trujillo, 2015, p. 402).

La provincia de Tucumán no es ajena a esta situación en la que se requiere profundizar en la cultura evaluativa tanto de la administración pública en general, destinataria de estas capacitaciones, como del propio organismo. Ruty (2007) plantea, a partir de los aportes de los especialistas (Neirotti, 2001; Wiesner, 2000; Brown, 2001), la necesidad de instalar en las prácticas de las instituciones una “cultura de la evaluación”, que implicaría, según estos

---

<sup>1</sup> Para mayor información se puede consultar la página oficial <https://ipap.tucuman.gov.ar/Pi/index/66>

autores, la aceptación por parte de los involucrados de la utilidad y necesidad de la evaluación.

En este sentido, las capacitaciones realizadas han tenido entre sus objetivos: sensibilizar sobre la importancia, tipos, utilidades y diseños de la evaluación posibles según los organismos; desmitificar a la evaluación de los contenidos amenazantes y usos que se la han dado; y ofrecer herramientas conceptuales y prácticas para pensar posibles aplicaciones e instancias de evaluación en los ámbitos de trabajos.

Estos han sido dictados en diferentes modalidades, virtuales y presenciales, como cursos abiertos y como módulos dentro del cursado de la Diplomatura en Gestión Municipal y de la Especialización en Gestión Pública, entrelazándose con otros currículos con los cuales se complementa, entre los cuales podemos mencionar planificación, políticas públicas, coordinación, calidad, etc. También se han dictado cursos-talleres de profundización para el desarrollo de diseños evaluativos de proyectos sociales y otros adecuados a la demanda de equipos de gestión de programas alimentarios perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

De los doce trayectos formativos dictados durante el periodo comprendido entre los años 2020 y 2022, han participado y finalizado, aproximadamente, 200 empleados públicos. Estos participantes se desempeñan en diferentes reparticiones públicas, tanto provincial como municipal, cumplen funciones diversas y poseen distintos perfiles profesionales.

Las evaluaciones realizadas de estos cursos formativos han sido a nivel de lo que Kirkpatrick (1987) denomina de “reacción y aprendizaje”, llevados a cabo a partir de una encuesta de opinión al finalizar el cursado del módulo, y a través de la elaboración de trabajos finales de aplicación de lo aprendido a situaciones y casos específicos de los ámbitos de trabajos de pertenencia. Considero que ha quedado cierta vacancia en la realización de evaluaciones de resultados, de los efectos e impactos que se ha logrado o no en el desarrollo de conocimientos, habilidades, actitudes y prácticas, en lo individual y en lo organizacional, y de los factores que facilitan u obstaculizan la transferencia de estos aprendizajes.

A causa de esta vacancia en este conocimiento surge el interés en profundizar sobre la incidencia, tanto a nivel individual como organizacional, que han tenido los cursos dictados en esta temática para el personal de la administración pública en Tucumán, y, de esta forma, incorporar nuevos co-

nocimientos que posibiliten mejorar los esfuerzos, estrategias y acciones que se llevan a cabo desde el organismo. A su vez, hay que destacar que las herramientas de evaluación generados también pueden ser incorporados como modelos para la evaluación de otros procesos formativos de la repartición.

Con respecto a los interrogantes que guían la investigación evaluativa se enuncian como: ¿Qué percepciones poseen los empleados públicos participantes en los trayectos formativos sobre la función de la evaluación y su aporte y utilidad para la administración pública provincial tucumana? ¿Cómo evalúan los empleados públicos participantes de los trayectos formativos los aportes que los mismos le otorgan en función de avanzar en una cultura evaluativa en la administración pública provincial tucumana? ¿Qué alcances, en términos de resultados e impactos, han tenido los trayectos formativos implementados en relación con el desarrollo de capacidades evaluativas previstas? ¿Qué nivel de aplicabilidad y de utilidad ha tenido el proceso formativo tanto a nivel individual y organizacional de aquellos que han participado? ¿Qué factores sociales, subjetivos, institucionales, políticos y culturales han facilitado u obstaculizado la transferencia y aplicabilidad de lo aprendido?

### **Los objetivos de la investigación**

La investigación evaluativa tiene como objetivo general: analizar la incidencia que los procesos formativos en M&E han producido en los cursantes para el desarrollo de capacidades evaluativas de la administración pública provincial de Tucumán; y los diferentes factores que han actuado como facilitadores y obstaculizadores, tanto en los cursos dictados como en su aplicabilidad en los ámbitos de trabajo, durante el periodo 2020-2022.

Entre sus objetivos específicos, la investigación se propone:

- Identificar características generales de los participantes en los procesos formativos de Evaluación y Monitoreo dictados por el IPAP en la provincia de Tucumán y su incidencia en los resultados de los procesos formativos.
- Indagar las percepciones que los cursantes tienen sobre la función de la evaluación y la valoración de su aporte y utilidad para la administración pública, a partir de su participación en los trayectos formativos ofrecidos desde el IPAP.

-Explorar sobre la transferencia y aplicabilidad de los aprendizajes han tenido en el mejoramiento de las prácticas evaluativas, individuales y organizacionales, desde enfoques emergentes; y su relación con las estrategias de formación implementadas.

-Determinar los factores intervinientes, a nivel social, subjetivo, institucional, político y cultural, que han favorecido u obstaculizado la transferencia y aplicabilidad de lo aprendido en los cursos por parte de los participantes.

### *Antecedentes*

Cuando se trata de evaluaciones de impacto de las capacitaciones, la investigación de Ruddy (2007) resulta una referencia obligada. En su tesis reconoce la necesidad e importancia de evaluar los beneficios y aportes de las capacitaciones a las organizaciones; plantea un estudio comparativo de experiencias de evaluaciones de capacitaciones de larga duración, tanto públicas como privadas, realizadas en ciudad de Buenos Aires y en el conurbano, orientando sus esfuerzos a la construcción de un modelo de evaluación de impacto sobre base empírica.

En la construcción de ese modelo, plantea la dificultad metodológica de llevar a cabo evaluaciones de impacto con metodología clásica, con diseños antes y después, y de corte experimental que resultan imposibles de aplicar en los tiempos de gestión debido a su complejidad. Es en este sentido que propone el desarrollo de modelos de evaluación con diseños más cualitativos que incorporen la visión de los diferentes actores involucrados en el escenario laboral y posibiliten un enfoque más comprensivo de la realidad de las organizaciones.

El desarrollo del modelo evaluativo propuesto resulta de relevancia para esta investigación al visualizar el uso posible de otras metodologías para abordar este tipo de evaluación, lo que permitió pensar este trabajo evaluativo a través de diseños cualitativos y de su combinación con datos cuantitativos que puedan otorgar mayor solvencia a los conocimientos que se derivan de la misma.

Además, aporta a considerar las cuatro áreas en las que se operan las transformaciones buscadas, a decir: “en sus conocimientos (nuevos aprendizajes), en sus vínculos (nuevas relaciones de trabajo, en su posición dentro

de la organización), en sus prácticas, y en los resultados de su trabajo” (Rutty, 2007 p. 142). Y considerando las dimensiones de análisis propuestas que la autora enuncia como “mejoramiento en las prácticas y productos generados” y “factores intervinientes en la aplicación”, como dimensiones a desarrollar por esta evaluación.

En esta misma línea, también hace su aporte la investigación “Construyendo capacidades estatales: La capacitación y el desarrollo del personal como instrumento para la profesionalización del empleo público, basado en el caso de la municipalidad de Viedma, provincia de Río Negro” (Bonardo, Ocampo, Hernández, 2007), en la que se indagó sobre la temática de los recursos humanos y su contribución al fortalecimiento de capacidades institucionales. En la misma, el autor puntualiza que los resultados de estas capacitaciones, en término de aptitudes y actitudes logradas, deben acompañarse con una correcta reestructuración organizativa basada en un diseño racional.

En definitiva, ambas investigaciones convocan a prestar atención en la interacción que se produce entre un sujeto capacitado y las condiciones organizacionales en la que se desempeña como posibilitadora u obstaculizadora de esas capacidades desarrolladas. Los autores citados agregan la mención de algunas variables a considerar que pueden provocar obstáculos, a decir: la influencia e intereses de los distintos grupos, las características de los directivos de mayor jerarquía, el marco legal o normativo, la situación presupuestaria dirigida a los gastos en personal, la calificación del personal, la ausencia de decisiones políticas para promover el cambio, las reticencias gremiales, la organización interna y la asignación de funciones, entre otros. Estas variables se consideran una guía a fin de identificar los factores que facilitaron u obstaculizaron la aplicación de lo aprendido a las organizaciones de pertenencia.

En cuanto al trabajo “Un modelo de evaluación en las políticas públicas de capacitación” (García Laval, Pagani y Agelini, 2005), se expone la experiencia de evaluación de la política formativa del IPAP dirigida a empleados estatales de la provincia de Buenos Aires. Y en consonancia con Rutty (2007), la Dirección de Estudios e Investigaciones del IPAP aborda el sistema de evaluación con la preocupación puesta en otorgarle un carácter “comprensivo” e “integral”, a partir de un abordaje cualitativo complementándolas con las de carácter cuantitativo que ya se desarrollaban en el área.

En este modelo evaluativo planteado por el IPAP de la provincia de Buenos Aires, incorporan perspectivas de análisis que indagan percepciones de

los participantes respecto al proceso, los resultados e impactos de las actividades formativas, teniendo en cuenta el contexto institucional en el cual se realizan estas prácticas, en el cual influye y por el cual es influida.

Entre los aspectos del proceso formativo considerados se mencionan para este trabajo: la motivación, perfil, experiencias previas de capacitación, expectativas e intereses de los participantes; opinión sobre la actividad formativa en tanto proceso de enseñanza y aprendizaje, aportes para la práctica laboral y experiencias de mejoras ocurridas en la organización, tanto en las personas, equipos de trabajo, comunicación y proyecto institucional, como de mejoras concretas en la implementación de las políticas de ese organismo producto de dichas actividades de capacitación.

En lo que se refiere a la investigación sobre la “Evaluación de impacto de los Diplomados en Administración Pública y Dirección y gestión empresarial” en la Universidad de Ciego de Ávila de Cuba, (Armas Morell, Morell Alonso y Armas Crespo, 2017), la misma enriquece el planteo anterior, afirmando que no es la capacitación lo que impacta sobre las organizaciones sino el aprendizaje que las personas realizan durante el proceso de capacitación. Este aporte convoca a considerar la complejidad del proceso para que el cambio o transformación se produzca en la organización; y cuánto de esto también depende de los perfiles, motivaciones, capacidades, experiencia de capacitación y apropiación del conocimiento de los participantes. Variables que pueden incidir en parte de las transformaciones ocurridas y que resulta necesario apreciar para explicarlas.

A su vez, esta investigación coincide con las anteriores en proponer una metodología de evaluación de impacto con enfoque cualitativo, justificando esto en que se busca interpretar, comprender y transformar una realidad concreta más que en establecer relaciones de causa y efecto.

En consonancia con los enfoques y metodologías propuestas para la evaluación de impacto, el trabajo de investigación “Instrumento para la evaluación del impacto de la formación académica”, realizado sobre el caso de estudio del Programa de Maestría en Gestión de la Calidad y Ambiental de la Universidad de La Habana, (Ramos Azcuy, Meizoso Valdés y Guerra Breña, 2016) construye cinco dimensiones de análisis: aprendizaje, impacto en las personas, impacto en la organización, impacto en la sociedad y satisfacción. También, resulta importante de esta investigación la importancia otorgada a la capacidad de la organización para absorber los conocimientos

transferidos, reconociendo que existen factores del contexto que afectan tanto la transferencia de ese conocimiento como el éxito de la innovación; entre ellas, la cultura organizacional, el liderazgo y las capacidades estratégicas organizacionales.

En relación a los factores condicionantes de los impactos, la investigación arroja como resultados a tener en cuenta para la indagación de este trabajo los siguientes: la posición que ocupa el estudiante en la organización, las características de la misma para asimilar los cambios, las políticas de los organismos superiores no favorables al cambio, la falta de recursos económicos e infraestructura, falta de compromiso de la dirección con la mejora, resistencia a cambiar métodos de trabajo, situación laboral, falta de compromiso y participación del personal de la organización.

Así mismo, Gore (2001) en su tesis doctoral “La capacitación laboral y la construcción del conocimiento en las organizaciones”, advierte que en la mayoría de los casos estudiados de empresas, cuando los actores intentaron aplicar lo aprendido, se encontraron con dificultades relacionadas con: la calidad de los acuerdos logrados, la factibilidad técnica, de recursos y con el cambio de contexto de la situación ideal de aprendizaje a la real de trabajo. Es decir, aporta a pensar la transferencia de los aprendizajes en relación, tanto del proceso de aprendizaje como del proceso de cambio organizacional, en la que la calidad del conocimiento no puede ser separado de la calidad de las interrelaciones organizacionales. En este sentido, reconoce que es necesario un procedimiento técnico y una decisión política, y en la que existe una preponderancia de lo institucional sobre lo técnico.

Lo desarrollado por el autor lleva a pensar en esos acuerdos y contextos previos (dimensión política) y factibilidad (dimensión técnica) que son importantes tener en cuenta para que un tema pueda instalarse, o una acción sea posible de ser modificada o puesta en práctica en función de lo aprendido. En efecto, tener en cuenta que no alcanza con el aprendizaje individual para que haya transferencia del aprendizaje, sino que “se trata de aprendizajes relacionados con la coordinación de conductas y con la formación de redes que permitan el desarrollo de esas conductas en la organización” (Gore, 2001, p. 150). Esto lleva a tener en cuenta para el desarrollo de este proyecto de tesis, por un lado, a la capacitación como parte de un proceso mayor de generación de capacidades organizativas y por otro lado, indagar sobre las representaciones y sentidos a nivel organizacional que existe sobre la con-



tribución de la evaluación, la calidad de las interrelaciones que se dan en la organización, las posiciones en relación al cambio institucional, entre otras.

En resumen, a partir de los antecedentes desarrollados, se coincide en todas las investigaciones sobre: la necesidad e importancia de implementar evaluaciones de impacto a los procesos formativos, las dificultades de aplicación de metodologías exclusivamente cuantitativas, de causa y efecto y con diseños experimentales, la posibilidad de implementar enfoque cualitativos, integrales y comprensivos de los impactos y logros formativos y, finalmente, sobre la importancia de considerar dimensiones y variables contextuales y organizacionales que inciden en los impactos de lo aprendido. Son estas consideraciones las que guiarán y enriquecerán el desarrollo evaluativo de este trabajo de tesis.

### **Las políticas de capacitación y su incidencia**

Las políticas de capacitación para la administración pública tienen como propósito incrementar y mejorar las capacidades y potencialidades del recurso humano para que produzcan respuestas a las necesidades de transformación y modernización del aparato público (Añez Hernández y López Valladares, 2005). En efecto, responden a la necesidad de disponer de políticas adecuadas y de calidad para los objetivos que la administración pública se proponga. Se considera, siguiendo al mismo autor, que estas políticas aportan a la innovación, modernización y desarrollo de las organizaciones con eficacia y eficiencia, en las cuales el recurso humano se convierte en un factor clave para la reproducción del cambio. Por último, “la política pública bajo esta perspectiva es el resultado de la aplicación de criterios racionales y técnicos a la solución de problemas sociales” (Añez Hernández y López Valladares, 2005, p. 171)

Con respecto a qué es lo que provoca esta necesidad de transformación y modernización, Ramió (2017) hace referencia a unas de las crisis en la que de forma recurrente se encuentra la administración pública, en la que destaca:

En crisis por falta de legitimidad social; en crisis por su tormentosa relación con la política; en crisis por la dificultad de atender los retos de las demandas sociales; en crisis por su alambicado sistema de funcionamiento interno y en crisis por las constantes capturas corporativas. Pero, en

esta primera mitad del siglo XXI, la crisis de la administración pública está a punto de saltar a un plano distinto por incontrolable y por peligroso llegando a ponerse en duda incluso su supervivencia institucional (p. 17).

Ramió (2017) también hace referencia a los pocos anclajes que posee la administración pública para sujetarse ante los cambios y turbulencias que acontecen a nivel tecnológico, económico, social y político. Es en este contexto, tanto pasado como presente, que las políticas de capacitación del personal responden a la necesidad de las instituciones públicas de contar con un recurso humano profesionalizado que esté a la altura de los desafíos que se plantean.

Bonifacio (2010) entiende que la profesionalización permite el desarrollo de capacidades del Estado, las cuales son condiciones necesarias, desde el enfoque de las políticas públicas, para responder a los desafíos de la gobernanza contemporánea. Gobernanza en la que se considera a la totalidad de instituciones, actores y relaciones implicadas en los procesos de gobierno y gestión pública (Natera Peral, 2005). Y en la que resulta crítico el liderazgo del Estado para lograr resultados de desarrollo.

Con relación a la profesionalización de la Administración Pública, el preámbulo de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003)<sup>2</sup> da cuenta que lo denominado “servicio civil” y a la franja directiva o gerencial de los sistemas político-administrativos, segmento este en el que incluye los cargos de dirección inmediatamente subordinados al nivel político de los gobiernos. De la misma quedan excluidos los cargos de naturaleza política.

De esta manera, Bonifacio (2010) sostiene que la función pública profesional aparece como condición para consolidar en los países procesos de desarrollo sustentable y hace referencia de conclusiones de estudios de Rauch y Evans (2000) en los que se afirma que resulta difícil, sino imposible implementar o mantener un entorno de políticas conducentes al desarrollo económico sin la cooperación de la burocracia estatal; y, por otro lado, que también

---

<sup>2</sup> “Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia” (p. 3).

la profesionalización es condición necesaria para implementar cambios en la gestión que permitan un mejor desempeño del sector público, necesarios para el desarrollo de capacidades estatales. Este estudio le otorga al sistema de mérito en el empleo público una contribución decisiva a la calidad de las instituciones, en mayor medida que buena gestión del empleo público, remuneraciones adecuadas o sistemas de carrera profesional.

Otro aspecto a tenerse en cuenta es que en “la conducta de los empleados públicos se encuentra altamente influida por sus características personales (edad, experiencia, nivel de instrucción), por sus objetivos individuales y su grado de compatibilidad o conflicto con los objetivos institucionales” (Oszlak, 2006, p. 31).

Hay que destacar la importancia de lo que Thompson (1967) denomina “la variable humana”, donde el grado de motivación, de liderazgo y el nivel de capacitación son, entre otros, factores que afectan la calidad de los recursos humanos disponibles y la probable orientación de su acción. Afectan el comportamiento burocrático dos variables: tecnológicas y culturales. Y son estos dos aspectos a ser tenidos en cuenta en el proceso de capacitación, por un lado, que permita fortalecer determinados conocimientos e instrumentos que respondan al proceso básico de producción de los servicios que se prestan en el marco de un proyecto; y por otro, abordar la variable cultural que tiene que ver con las formas de percibir y categorizar la realidad, con las creencias que respaldan determinadas metodologías e instrumentos, los criterios de legitimidad y las percepciones sobre lo que se considera debe hacerse o cabe esperar de una determinada situación o intervención.

Diversos estudios sobre la gestión de recursos humanos coinciden en que la capacitación desarrolla y enriquece el contenido, percepción, sentimiento y responsabilidad frente al trabajo que se realiza. Y que, frente a los diferentes retos y cambios del mundo global, es fundamental tener funcionarios capacitados y formados, en un contexto donde el requerimiento es el conocimiento y la información. A su vez, se plantea la importancia de disponer de una masa crítica de especialistas, gestores y técnicos con “pensamiento de Estado” (Bonifacio, 2010).

Con respecto a la formación en competencias, los autores Clares y Samanes (2009), desarrollan aportes que se consideran relevantes para este trabajo investigativo. Entre ellos, podemos mencionar que pensar programas formativos para el desarrollo de competencias exige cambios que van desde

las estrategias pedagógicas, los enfoques curriculares y en el papel de docentes y alumnos. Este proceso de enseñanza y aprendizaje se debe asentar en el *aprender a aprender* y orientado a los cuatros saberes, es decir, “saber”, “saber hacer”, “saber estar” y “saber ser”. En este sentido, se puede considerar como el resultado indivisible de la integración de cuatro componentes: competencia técnica, competencia metodológica, competencia participativa y competencia personal (adaptación del modelo de Bunk, 1994).

Otro aporte relevante del mismo autor se refiere a que el aprendizaje permanente que demanda la sociedad debería integrar y complementar las tres modalidades de aprendizajes: formal, no formal e informal. Afirmando que hay que tener en cuenta que la motivación a participar en aprendizajes se revitaliza cuando, tanto los contenidos como los métodos, se integran correctamente las perspectivas culturales y experiencias vitales de los participantes.

Además, Clares y Samanes (2009) caracterizan esta concepción de la formación, a decir que: las competencias son identificadas, la enseñanza se centra en el desarrollo de la competencia, es individualizada, participativa y guiada por una permanente retroalimentación y la evaluación tiene en cuenta el conocimiento, las actitudes y el desempeño como principales fuentes de evidencia, en las que éstas pueden ser observadas en las buenas o exitosas prácticas.

Finalmente, los autores reconocen como factores fundamentales para el desarrollo de competencias participativas y personales, a la motivación individual para aprender y a las estrategias pedagógicas utilizadas, entre ellas: ambientes educativos agradables, docentes capacitados y motivados y la utilización de diversos medios didácticos y técnicas de enseñanza.

Por su parte, Horton (2004) considera que el proceso de desarrollo de capacidades es necesario para aumentar o mejorar el desempeño de una organización, aunque también reconoce su dependencia de la motivación interna y de las condiciones externas del entorno operativo de las organizaciones. En relación a esto, agrega que la capacidad institucional se refiere tanto a los recursos del personal como a su estructura, sistema de gestión y vínculos con otras organizaciones. Por otro lado, la motivación institucional tiene su relación con la cultura organizacional y con los incentivos que existan.

El autor llama la atención sobre que no necesariamente una capacitación técnica conduce a una mejor gestión, “ya que para cambiar los procesos de planificación o evaluación de una organización se requieren decisiones al

nivel más alto de la dirección y a través de toda la organización” (Horton, 2004, p. 4). Esto nos lleva a reflexionar que la capacitación brinda un tipo de apoyo para el desarrollo de capacidades a nivel organizacional, pero no puede responsabilizarse por las mismas. De allí el lugar clave que ocupan los puestos gerenciales que deben liderar esos procesos, el entorno externo conductivo para el cambio, una masa crítica de personal comprometida, recursos adecuados, entre algunos factores que determinan el éxito o fracaso de los esfuerzos para el desarrollo de capacidades.

En esta línea, Suarez (1989) afirma que las organizaciones motorizan las políticas, programas y proyectos, formando el entramado de actores que son parte del proceso de las políticas públicas, quienes participan de un juego de apoyos, resistencias y negociaciones. Son estas organizaciones, con sus diferentes grados de vulnerabilidad, de obsolescencia e inadecuación y de aislamiento o vinculación contextual, las que deben cumplir con el papel que les incumbe en los diferentes momentos de la política pública. Crozier y Friedberg (1990) consideran a las organizaciones como constructos de la acción colectiva y que, como tales, pueden ser instrumentos para la solución de los problemas como también restricciones para esas soluciones.

En referencia a lo desarrollado, hay teóricos que analizan el fenómeno organizacional enfatizando determinados rasgos que aportan a complejizar a las dimensiones, como Schlemenson (1998) que identifica: el proyecto en el que se organiza la institución, la estructura organizativa, la integración psicosocial, las condiciones de trabajo, el sistema político y el contexto. Todas estas dimensiones son fundamentales para analizar y comprender los impactos de las capacitaciones en las organizaciones.

Para Martínez Nogueira (2010) si bien existen una serie de aspectos que influyen en el desempeño de una organización pública encargada de llevar a cabo las políticas públicas de calidad, es indudable que la burocracia estatal cumple un rol fundamental, ya que se requiere por parte de la misma conocimientos actualizados, inteligencia, convicción, carácter convocante y visión de largo plazo.

## La perspectiva evaluativa

Una pregunta fundamental sería desde qué enfoque de evaluación se espera promover en los procesos formativos y qué cultura de la evaluación buscamos que se transfiera en las prácticas de la administración pública. Esto desde el reconocimiento de que no hay una única manera de evaluar, y que en este campo se han dado muchas discusiones y debate en torno a los sentidos, propósitos, metodologías y utilidades de la evaluación de las políticas públicas.

Por ello, esta investigación se sitúa desde el paradigma emergente en evaluación, que según Neirotti (2020) busca contribuir a la deliberación pública y fomentar las capacidades de incidencia para la aplicación y efectivización de los derechos de la población. Esto implica distanciarse de la consideración de la evaluación como mero control y rendición de cuenta, para recuperar el sentido de aprendizaje y transformación que la misma posee.

Este modelo emergente también implica prestar atención a los aspectos culturales, institucionales e identitarios de los grupos sociales en la evaluación y al uso que se hace de los resultados de la evaluación para la toma de decisiones (Neirotti, 2012). Desde esta perspectiva, se rescatan no sólo las evaluaciones de resultados sino la de procesos, en la búsqueda de las explicaciones causales que inciden en los resultados de las políticas. En este sentido, se recuperan enfoques cualitativos y mixtos que permitan una mayor comprensión e interpretación de la realidad de los programas y de esta forma, generar aprendizajes que redunden en la mejora de las políticas públicas.

Por otro lado, desde este enfoque emergente se plantea como uno de sus desafíos el no negar ninguna de las dos dimensiones que la práctica evaluativa posee, tanto su dimensión técnica como política, en las cuales ambas se deben fortalecer y vincular ambos aspectos. Por ello se hace necesario superar el enfoque tecnocrático en materia de evaluación sin dejar de reconocer sus aportes (Neirotti, 2020). Y éste será uno de los desafíos que los procesos formativos en evaluación deberán asumir.

Finalmente, en los modelos pluralistas, para Rivero Recuenco (2011) se deben incorporar criterios éticos-políticos como criterios sustanciales de evaluación, lo que implica que la evaluación se oriente hacia la justicia social sobre la base de valores genuinamente democráticos.

## La institucionalización y cultura de la evaluación

¿Qué entendemos por institucionalización de la evaluación? El primer presidente de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) la definía como un “proceso político por el que se legitima un marco normativo para el desarrollo de la función de evaluación, a partir de la estructura de espacios e instancias de las administraciones a las que se encarga tal función” (Garde, 2006, p. 4). Para Neirotti (2007) la institucionalización de la evaluación se daría a través de la incorporación de la función de evaluación como una función de la gerencia.

En este sentido, la función de evaluación es definida como el deber explícito de revisar y valorar sistemáticamente las acciones gubernamentales mediante la utilización de técnicas de investigación social que provean de evidencia para mejorar estas acciones o aportar a los procesos de rendición de cuentas (Chelimsky, 2006; Weiss, 1999).

De ambas definiciones recuperamos que para la institucionalización de la evaluación son necesarios tanto los componentes de decisión y dimensión política como los componentes técnicos que permitan el uso de diversas técnicas para la realización de diferentes tipos de evaluación. Y para que esta sea posible es necesario desarrollar una cultura evaluativa. Hintze (2001) señala que lo que reportaría a la cultura de la evaluación es que se produzcan nuevas significaciones y se reconstruya el sentido de la evaluación a través de su efectiva conversión en *prácticas constantes, endógenas y autorreguladas*.

Específicamente en Argentina, no se concibe a la evaluación como una actividad institucional consolidada, y si bien se observan prácticas evaluativas con diferentes finalidades y enfoques, estas tienen un desarrollo fragmentario y desigual, donde existe una prominencia de evaluaciones externas por requerimiento de los organismos de crédito. Y los avances no se produjeron a nivel de la vinculación entre los resultados de la evaluación y la toma de decisión (Neirotti, Brissón y Mattalini, 2019).

Una preocupación recurrente en el campo de la evaluación de las políticas públicas se configura en relación a la débil institucionalización de la misma y a la escasa cultura evaluativa en los organismos públicos. En este contexto, se considera a la formación y capacitación en el ámbito de la evaluación como una línea de actuación para avanzar hacia políticas públicas basadas en evidencias (Puig, 2020).

Por ello, la formación en M&E busca desarrollar competencias en el sector público que aporte a su institucionalización. Esto implica que se adquiera la capacidad de articular y movilizar condiciones intelectuales y emocionales en términos de conocimientos, habilidades y prácticas, para el desempeño de manera eficaz y creativa de una determinada función (Organización Internacional del Trabajo).

Desde esta perspectiva se asume, por un lado, que la formación debe apuntar a desarrollar competencias evaluativas y, por otro lado, promover su uso, es decir que pueda ser aplicada en el ámbito de trabajo.

Cabe definir, y en ese caso, estableciendo una similitud entre los procesos formativos en M&E con la evaluación, que son distintos los usos que de ella se pueden hacer. Se contemplan los usos a nivel instrumental, en el que la evaluación sirve para emprender acciones específicas; un uso a nivel conceptual, en el que la evaluación genera un aumento de conocimientos para el debate de la naturaleza y los resultados de la acción pública, con incidencia en la conducción de la política y los programas; y finalmente, un uso simbólico, en el que su utilización está asociada a lograr la permanencia de programas o la legitimidad política y administrativa de los gobiernos en turno (Yarahúan y Trujillo, 2015).

Partimos de la premisa que la formación de competencias en M&E en la administración pública provincial debería adquirir y nutrirse de la dinámica de las prácticas evaluativas emergentes. Se tiene en cuenta los contextos sociopolíticos locales y culturales particulares en la que la formación se inscribe y también las posiciones de los actores/sujetos políticos que en ella participan a través de enfoques pluralistas de la evaluación, incorporando la intersubjetividad y el giro lingüístico como ejes centrales, ya que resulta relevante la creación de significados y la constitución de sentidos que son intersubjetivos y colectivos (Ghiano, 2020).

En este sentido, Neirrotti (2020) señala que la mayor apropiación está asociada a una mayor comprensión y coproducción del conocimiento durante todo el proceso evaluativo, siendo fundamental la generación de capacidades de pensamiento colectivo e impulso del hábito reflexivo y la existencia de una cultura evaluativa que perciba a la evaluación como una oportunidad y no como una amenaza.

Todas estas características se asocian también a los procesos formativos en los que la capacitación también se configura como una práctica evaluativa



y debería adquirir estas características. Y, en lo que también desafía al docente, a incorporar lo que Ghiano (2020) llama la *conciencia de evaluador/a*, en el que haya un reconocimiento de la propia epistemología para hacer posible la incorporación de los otros saberes y a partir de allí pensar las alternativas metodológicas más adecuadas al contexto.

### Conclusión

Considerando que los trayectos formativos impartidos responden al propósito de mejorar el desempeño de la función pública, resulta fundamental analizar y comprender las múltiples variables que interactúan para que esta mejora sea posible o no; y en este marco, las condiciones bajo las cuales la formación puede aportar o incidir en estos procesos.

Si bien el IPAP implementa una vez finalizado los cursos una evaluación de opinión sobre el dictado y utilidad percibida por los participantes, no se ha llegado a profundizar sobre la efectiva aplicación y transferencia de lo aprendido y de aquellos factores que actúan como obstaculizadores o facilitadores de la misma. Este conocimiento considero es relevante, por un lado, para retroalimentar y enriquecer propuestas formativas estratégicas y, por otro, para replantear su interacción y articulación con otras estrategias y políticas. Los resultados de la investigación nos pueden permitir como organismo situarnos mejor en estos complejos procesos para explorar nuevas posibilidades, potenciar lo aportado y aprovechar las oportunidades de un mayor impacto de estas acciones.

### Referencias

Amariles, F., Salinas Mulder, S. y Rodríguez-Bilella, P. (Coords.). (Septiembre de 2018). *Para “no dejar a nadie atrás”. Hacia una formación en evaluación transformadora de género con pertinencia cultural en América Latina. Informe Regional para América Latina*. Africa Gender and Development Evaluators Network. Community of Evaluators South Asia. Red de Mujeres Latinoamericanas y del Caribe en Gestión de Organizaciones. Red de seguimiento, evaluación y sistematización en América Latina y el Caribe. <https://evalparticipativa.net/wp-content/uploads/2021/09/P2P-South-South-LAC-09-11-18-ES-1.pdf>

- Añez Hernández, C. y López Valladares, M. (2005). Reflexión sobre la Política de Capacitación de los Servidores Públicos. *Revista MULTICIENCIAS*, 5(2), 168-177. <https://produccioncientificaluz.org/index.php/multiciencias/article/view/16612>
- Armas Morell, H., Morell Alonso, D. y Armas Crespo, M. (2017). Evaluación del impacto de los Diplomados en Administración Pública y Dirección y Gestión empresarial en la Universidad de Ciego de Ávila Máximo Gómez Báez. *Revista Estrategia y Gestión Universitaria*, 5(2), 121-139. <https://revistas.unica.cu/index.php/regu/article/view/937>
- Bonardo, D., Ocampo, M., Hernández, R. (2007). Construyendo capacidades estatales: La capacitación y el desarrollo del personal como instrumento para la profesionalización del empleo público. El caso de la Municipalidad de Viedma, provincia de Río Negro. *IX Seminario de la RedMuni "La Agenda Pública Municipal – Presente y perspectiva"*. <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Hern%E1ndez.pdf>
- Bonifacio, J. (2010). Profesionalización, capacidades y políticas. Estado de la cuestión y perspectivas. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires*. <https://cdsa.aacademica.org/000-036/895.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2006). Carta Iberoamericana de la Función Pública.
- Clares, P. M. y Samanes, B. E. (2009). Formación basada en competencias. *Revista de investigación educativa*, 27(1), 125-147. <https://revistas.um.es/rie/article/view/94331>
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. Alianza Editorial Mexicana.
- Horton, D. (2004). ¿Cómo planificar, implementar y evaluar el desarrollo de capacidades? *ISNAR*. <https://cgspace.cgiar.org/items/dca33b25-f00b-4646-9eca-f178b3f617a9>
- García Laval, B., Pagani, M. L. y Angelini, S. (2005). Un modelo de evaluación en las políticas públicas de capacitación. *IV Jornadas de Sociología de la UNLP*. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.6784/ev.6784.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6784/ev.6784.pdf)
- Ghiano, C. (2020). La capacidad transformativa de la Evaluación. Una reflexión desde la perspectiva del sujeto evaluador. *Revista Aval*, 4(18), 138-153. <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/58753>

- Gore, E. (2001). *La capacitación laboral y la construcción del conocimiento en las organizaciones: la generación de capacidades colectivas a la luz de un análisis de casos*. [Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires]. Biblioteca Digital. [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/tesis/document/1501-1162\\_GoreE](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/tesis/document/1501-1162_GoreE)
- Gussi, A. (2020). El campo de la evaluación de políticas públicas entre modelos hegemónicos y perspectivas epistemológicas y metodológicas emergentes: horizontes para América Latina. En: N. Neirotti (comp.), *Evaluación y toma de decisiones. Diálogo entre políticos y académicos para fortalecer la democracia* (pp. 69-80). EDUNLa.
- Hintze, S. (2001) Reflexiones sobre el conflicto y la participación en la evaluación de políticas sociales. *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. <https://top.org.ar/ecgp/FullText/000000/HINTZE,%20Susana%20-%20Reflexiones.pdf>
- Isuani, F. (2012). Política y Gestión Ambiental. En: M. Di Pace y H. Caride Bartrons (Dirs.), *Ecología urbana* (pp. 315-334). Universidad Nacional de General Sarmiento. [https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/pdfs\\_ediciones/Ecolog%C3%ADa\\_Urbana-completo.pdf](https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/pdfs_ediciones/Ecolog%C3%ADa_Urbana-completo.pdf)
- Martínez Nogueira R. (2010). La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias. En: *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina* (pp. 13-46). Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/fc1175.pdf>
- Neirotti, N. (2012) La Evaluación en América Latina. Paradigmas y Prácticas en los últimos tiempos. En Kushner, S. y Rotondo, E. (eds.) *Evaluation Voices from Latin America. New Directions for Evaluation* (pp. 7-16).
- Neirotti, N. (2020). Los desafíos de la evaluación para el fortalecimiento de la democracia. En: N. Neirotti (comp.), *Evaluación y toma de decisiones. Diálogo entre políticos y académicos para fortalecer la democracia* (pp. 23-52). EDUNLa.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 11, 11-56. <http://www.oscarozslak.org.ar/gallery/burocracia%20estatal%20pol%C3%ADtica%20y%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf>

- Pérez Yarahúan, G. y Maldonado Trujillo, C. (Eds.). (2015). *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Centro CLEAR para América Latina.
- Pineda, P. (2000). Evaluación del impacto de la formación en las organizaciones. *Educación*, 27, 119-133. <https://ddd.uab.cat/pub/educar/0211819Xn27/0211819Xn27p119.pdf>
- Puig, M. (2020) La institucionalización de la evaluación: reflexiones a partir de la experiencia de Iválua. En: N. Neirotti (comp.), *Evaluación y toma de decisiones. Diálogo entre políticos y académicos para fortalecer la democracia* (pp. 117-135). EDUNLa.
- Ramió, C. (2017). *La administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Tecnos.
- Ramos Azcuy, F. J., Meizoso Valdés, M. D. C., y Guerra Bretaña, R. M. (2016). Instrumento para la evaluación del impacto de la formación académica. *Revista Universidad y Sociedad*, 8(2), 114-124. <http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v8n2/rus13216.pdf>
- Rivero Recuenco, A. (2011). Tensiones y problemas de legitimación en la Evaluación de Políticas Públicas. Un análisis a la luz del caso español. *Revista Enfoques*, 9(14), 195-224. <https://doi.org/10.60728/mpqr7e51>
- Rutty, M. G. (2007). *Evaluación de impacto en la capacitación de recursos humanos*. [Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires]. Biblioteca Digital. [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/tesis/document/1501-1186\\_RuttyMG](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/tesis/document/1501-1186_RuttyMG)
- Slemenson, A. (1998). *Análisis organizacional y empresa unipersonal*. Paidós.
- Suárez, F. (1989). *Problemas sociales y problemas de programas sociales masivos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/a56b5a02-71ff-4ecc-a93a-9283e58c7184>

