

●
"La capacitación
de los funcionarios públicos
en Uruguay"

Febrero 2011

Agradecimientos

Expresamos nuestro agradecimiento a todas las instituciones que han colaborado con nosotros, y especialmente a todas las personas que nos brindaron su tiempo, compartiendo sus conocimientos, ideas y entusiasmo para aportar al logro de una Administración Pública más profesional y justa.

Dirección de la Oficina Nacional del Servicio Civil:

Directora: Dra. Elena Tejera

Subdirectora: Dra. Ana María Ferraris

Observatorio de la Gestión Humana del Estado:

Coordinadora: Soc. Analía Corti

Coordinación de este informe: Ps. Cecilia Clara

Equipo Técnico:

Ana Azpiroz

Mauricio Russi

A/Ec. Joana Urraburu

En el diseño de la encuesta sobre Gestión Humana participaron el T/A Gustavo Nisivoccia y el Dr. Fabrizio Scrollini, y en el relevamiento las siguientes personas: Proc. Lucía Berro, Dr. Fabrizio Scrollini, Dra. Mariel Lorenzo, Dra. Beatriz Durán.

1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo a la Recomendación 195 de la OIT (2004) ⁽⁹⁾ sobre el desarrollo de los recursos humanos, “la educación, la formación y el aprendizaje permanente contribuyen de manera significativa a promover los intereses de las personas, las empresas, la economía y la sociedad en su conjunto, especialmente en vista de la importancia fundamental que reviste alcanzar el pleno empleo, la erradicación de la pobreza, la inclusión social y el crecimiento económico sostenido en una economía mundializada”.

En ese sentido Ermida Uriarte (2001) ⁽⁴⁾ concibe a la formación como el instrumento para acceder a mejores condiciones de empleabilidad, a condiciones dignas de trabajo y a mejores remuneraciones. “El mismo derecho al trabajo depende, cada día más, de la formación profesional” (p.8).

Es así que para algunos la formación de los trabajadores es un derecho derivado de los derechos fundamentales de la educación y del trabajo, mientras que para otros constituye en sí mismo un derecho fundamental de las personas. Es indiscutible, sin embargo, que la formación profesional se relaciona íntimamente con el concepto de trabajo decente.

La OIT (1999) ⁽⁸⁾ ha formulado primariamente al trabajo decente como el trabajo productivo realizado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.

Es necesario precisar que el concepto de formación utilizado para el presente estudio, se restringirá a las acciones de capacitación cuyo fin es mejorar el desempeño laboral actual o facilitar mejores condiciones de desempeño futuro, a través de la adquisición o desarrollo de conocimientos, habilidades y/o competencias en situación de trabajo.

En las últimas décadas las organizaciones y las culturas de trabajo se han visto profundamente transformadas por los procesos de globalización y el uso intensivo de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's), caracterizando a la denominada sociedad del conocimiento, donde el valor radica en saber seleccionar e interpretar la información y conocimiento y traducirlo a actividades productivas.

La formación como aprendizaje permanente pasa a ser una herramienta fundamental para adecuarse a los nuevos contenidos y exigencias laborales, los que se asocian a:

- Trayectorias ocupacionales heterogéneas
- Capacidad de incorporar otros conocimientos además de los específicos
- Aumento del nivel educativo formal requerido
- Valoración de las competencias de carácter intelectual y comportamental además de las técnicas.

En este contexto las organizaciones necesitan contar hoy con una gestión de personas que promueva la capacidad de aprendizaje, de iniciativa y autonomía para tomar decisiones acertadas dentro de un entorno cambiante y con .abundancia de información.

Las transformaciones en curso que involucran al servicio civil¹ del Estado uruguayo, requieren de un desempeño y una ética del servidor público, basados en la integridad,

¹ Utilizamos el concepto de servicio civil de McGregor y Solano quienes incluyen tres dimensiones: “primero, el servicio civil representa por definición un sistema de gestión del personal público; segundo, los servicios civiles institucionalizados engloban una serie de reglas

profesionalismo y valores. Es necesario no sólo que el servidor público pueda cumplir con sus tareas de la mejor manera posible, sino que sea capaz de participar en los procesos de transformación aportando desde un espíritu crítico, comprometido e innovador.

Por tal razón partimos de la premisa que la formación, el conocimiento, el intercambio de experiencias y de mejores prácticas del servicio civil en el Estado uruguayo suponen las bases para mejorar las capacidades existentes en los procesos de reforma y fortalecimiento institucional.

2. OBJETIVO DEL ESTUDIO

El objetivo de este estudio es conocer, analizar y difundir las estrategias y sistemas de formación y capacitación de los organismos de la Administración Central (Incisos 2 y 5 al 15) del Estado uruguayo, con el fin de proveer insumos para la toma de decisiones relativas al diseño de estrategias formativas.

Asimismo se presentan algunas experiencias en entes autónomos y servicios descentralizados, con el objetivo de identificar prácticas promisorias para nuestra Administración.

3. METODOLOGÍA

Universo:

a) Poder Ejecutivo

- 02 - Presidencia de la República
- 05 - Ministerio de Economía y Finanzas
- 06 - Ministerio de Relaciones Exteriores
- 07 - Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
- 08 - Ministerio de Industria, Energía y Minería
- 09 - Ministerio Turismo y Deporte
- 10 - Ministerio Transporte y Obras Públicas
- 11 – Ministerio de Educación y Cultura
- 12 - Ministerio de Salud Pública
- 13 - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- 14 - Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
- 15 - Ministerio de Desarrollo Social

b) Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP)

c) Entes autónomos y Servicios Descentralizados²

- Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP)
- Banco Central del Uruguay (BCU)
- Banco de la República Oriental Del Uruguay (BROU)
- Administración Nacional de Puertos (ANP)
- Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)

que dirigen la acción conjunta de sistemas administrativos complejos; y tercero, la idea del servicio civil como un símbolo que incorpora el conjunto de valores que deben regir el servicio público”

² La selección de los entes autónomos y servicios descentralizados se basó en razones de oportunidad y conveniencia para los autores de este estudio; no existiendo en dicha selección razones de mérito o demérito.

Se excluyen del estudio al Ministerio de Defensa Nacional y al Ministerio del Interior por presentar particularidades respecto a su estrategia formativa que no los hace comparables al resto. Ambos Ministerios cuentan con varias instituciones de formación propias, tanto para personal subalterno como para el de carrera.

Fuentes de información

Primarias

- Módulo Capacitación de la Encuesta sobre Gestión Humana aplicada entre los Incisos 2 al 15 y Unidades Ejecutoras de la Administración Central, realizada por el Observatorio de la Gestión Humana del Estado en los meses de junio a octubre de 2009. Para dicho relevamiento se realizaron entrevistas con los encargados de los sectores de Recursos Humanos, circunscriptas al departamento de Montevideo, comenzando por la Unidad Ejecutora 01 de cada Inciso (Dirección General de Secretaría). Según el grado de centralidad de la gestión de los recursos humanos del Inciso y de acuerdo a lo manifestado por el entrevistado, se determinó la realización o no de las entrevistas en cada una de las demás Unidades Ejecutoras, totalizando 68 entrevistas. Se consideran para este estudio 46 una vez excluidos el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio del Interior.
- Entrevistas realizadas por parte del Observatorio especialmente para este estudio en setiembre de 2010:
 - Escuela Nacional de Administración Pública de Uruguay (ENAP): Director T/A Sergio Villanueva
 - Administración Nacional de Puertos: Nathalie Rouiller y Fernando Valle
 - Banco de la República Oriental del Uruguay: Margarita Scigliano y Nair Cortalezzi
 - Banco Central del Uruguay: Cr. Carlos Faguaga y Cr. Jorge Xavier
 - Informantes calificados a cargo de los sectores de capacitación y/o de gestión humana de entes autónomos y servicios descentralizados.

4. ANÁLISIS DE DATOS PARA LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

El Módulo Capacitación de la Encuesta de Gestión Humana consideró las siguientes áreas de análisis:

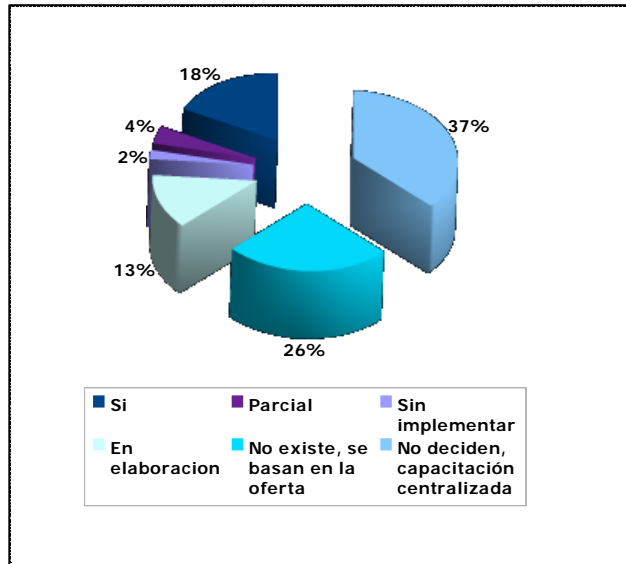
- Planificación de la capacitación
- Estrategias para el diseño de contenidos
- Identificación de necesidades de capacitación
- Criterios para seleccionar al personal a capacitar y nivel en que se ubican los decisores
- Evaluación de los programas de capacitación
- Necesidades de cambios o mejoras a la capacitación
- Participación de funcionarios en cursos en el año 2008

Un primer punto a considerar es la heterogeneidad de escenarios que se encuentran en la Administración Central respecto a las unidades administrativas encargadas de la gestión de los recursos humanos. La ubicación de dichas unidades en la estructura organizacional y jerárquica es diferente entre los Incisos, e incluso entre las Unidades Ejecutoras de un mismo Inciso. A esto se suman los diferentes grados de

centralización en el diseño y la gestión de las políticas en materia de recursos humanos y en particular en las estrategias de capacitación.

4.1 Planificación de la capacitación

Gráfico 1. Existencia de Planes de Capacitación.
Base: total de unidades ejecutoras entrevistadas (46)



Entre las 46 entrevistas consideradas se observa que un 24% cuenta con planes o programas de capacitación con diferentes grados de implementación, entre ellos 8 lo han implementado, en 2 la implementación ha sido parcial y en 1 caso el plan no se ha implementado aún.

En otros 6 organismos (13%) el Plan se encuentra en etapa de elaboración.

Para 17 unidades ejecutoras (37%) la capacitación se decide y gestiona en otro ámbito, generalmente las Direcciones Generales de Secretaría, concentrándose mayoritariamente en el Ministerio de Educación y Cultura.

12 unidades ejecutoras (26%) no cuentan con planes de capacitación, basando sus acciones formativas principalmente en los cursos de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP). La ENAP ha establecido convenios de colaboración con varios organismos del Estado, prestando asistencia técnica en la realización de diagnósticos de necesidades formativas y en la elaboración de los planes anuales de capacitación. Otros cursos específicos son contratados en el mercado (cursos UNIT, idiomas, informática, etc).

Es decir que si se consideran tanto las unidades de recursos humanos que ya tienen un plan y lo han implementado total o parcialmente, como aquellas que lo tienen en elaboración, solamente un 37% planifica su capacitación. Para otro 37% la planificación de la capacitación de sus funcionarios se realiza en otro ámbito ajeno a su nivel de decisión y en un 26% no existe ningún tipo de planificación.

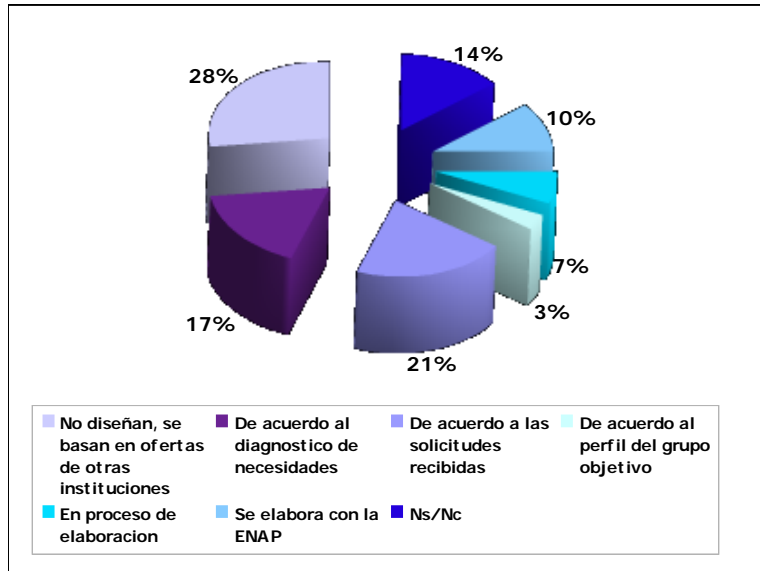
Considerando solamente las unidades ejecutoras 001, que serían las encargadas de dar los lineamientos generales para la política de gestión de recursos humanos de cada ministerio, encontramos que 5 de 14 realizan un plan de capacitación y 2 lo están elaborando, 5 capacitan pero no elaboran un plan y 2 unidades ejecutoras 001 no deciden sobre la capacitación de la unidad ejecutora ni del inciso.

4.2 Diseño de los contenidos de los programas formativos

Gráfico 2. Bases para diseño de contenidos formativos.

Base: unidades ejecutoras que deciden sobre la gestión de capacitación (29)

Se consideran para este punto solamente aquellas unidades de recursos humanos que deciden sobre capacitación, ya sea en forma planificada o no (29 casos).



El 28% (ocho casos) se basa en la oferta existente en el mercado.

El 21% se basa en las demandas de capacitación recibidas de las áreas (6 casos).

El 17% basa el diseño de los contenidos en un diagnóstico de necesidades (5 casos).

El 10% formula el diseño de contenidos con el asesoramiento técnico de la ENAP (3 casos).

En un único caso (3%) se diseñan los contenidos considerando el perfil de los grupos destinatarios de los cursos.

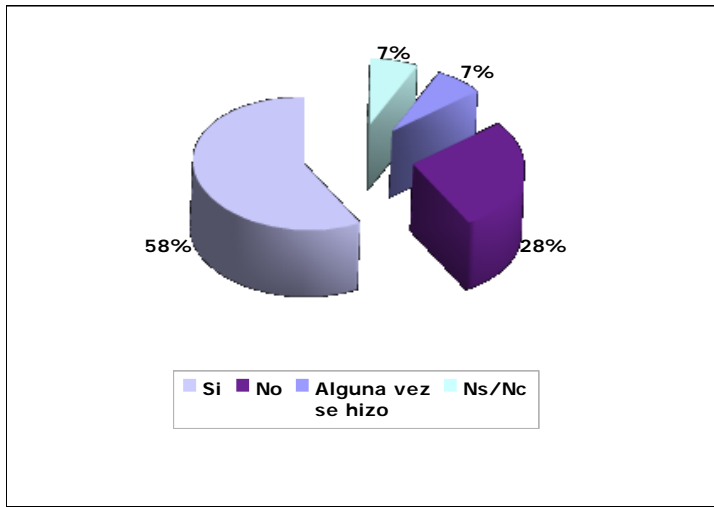
Por último para un 7% (2 casos) el Plan de Capacitación y sus contenidos están en elaboración y un 14% (4 casos) no brindó respuesta (No sabe/no contesta).

Se puede considerar por lo tanto que solamente un 30% de las unidades ejecutoras que deciden sobre capacitación tienen un rol activo en el diseño de los contenidos formativos, basándose el 49% en las ofertas del mercado o las demandas específicas de las áreas, el 7% está en proceso de elaboración y un 14% no responde.

El diseño de los contenidos de los programas de formación se realiza para 3 de las unidades ejecutoras 001 en base a solicitudes recibidas, 2 en base a un diagnóstico de necesidades, en otros 3 casos se elabora junto con ENAP, 3 se basan en las ofertas de otras instituciones y como ya se mencionó, en 2 casos no deciden con respecto a la capacitación.

4.3 Identificación de necesidades de capacitación

Gráfico 3. Se identifica regularmente necesidades de capacitación.
 Base: unidades ejecutoras que deciden sobre la gestión de capacitación (29)



Con esta pregunta se determina si el organismo identifica regularmente sus necesidades de capacitación como insumo para tomar las decisiones sobre el tema.

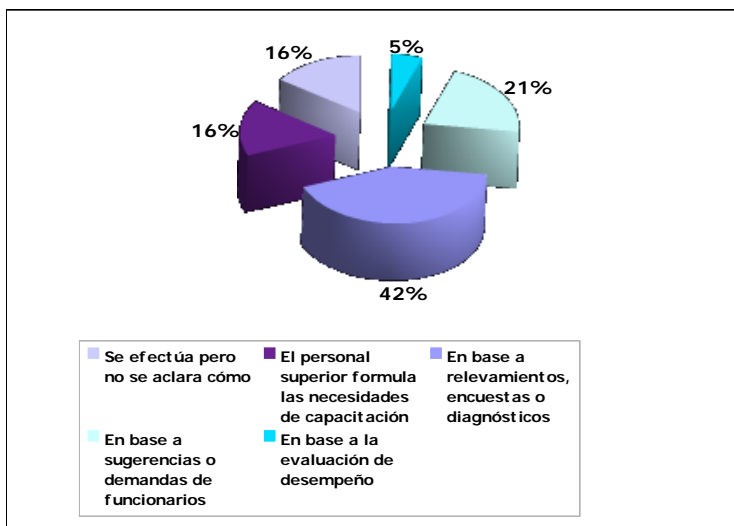
Para las 46 entrevistas consideradas, se ha hallado que las Unidades Ejecutoras que no deciden sobre capacitación, tampoco identifican necesidades, por lo tanto la muestra se compone de 29 organismos que

gestionan o deciden sobre capacitación.

Entre éstos se encuentra que 17 (58%) manifiestan realizar regularmente análisis de las necesidades de capacitación y 2 (7%) alguna vez lo hicieron.

En tanto 8 organismos (28%) declaran no haber efectuado ningún tipo de análisis sobre las necesidades de capacitación y en 2 (7%) no se brinda información.

Gráfico 4. Métodos para identificar necesidades de capacitación.
 Base: unidades ejecutoras que identifican necesidades de capacitación (19)



Entre los 19 organismos que identifican necesidades de capacitación o lo han hecho en algún momento, el método más usual consiste en relevamientos o encuestas, representando un 42% de la muestra (8 casos).

A esta metodología le sigue las solicitudes recibidas de los funcionarios con el 21% (4 casos) y las determinadas por el personal superior, que representan el 16% (3 casos).

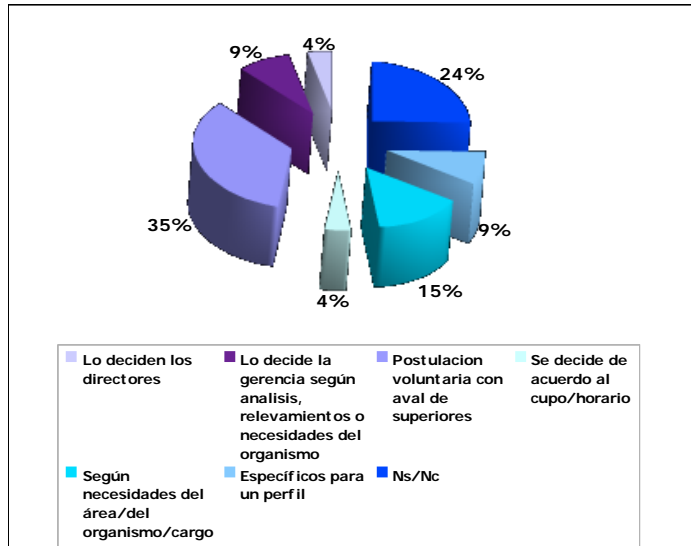
Otro tipo de metodología que involucra mayor complejidad tal como identificar necesidades en base a la evaluación de desempeño es mínimamente representado con solo un 1 caso.

Si tenemos en cuenta solamente a las unidades ejecutoras 001, solo 6 de las 14 entrevistadas realizan regularmente un análisis de las necesidades de formación, ya sea en base a relevamientos por medio de encuestas o por solicitudes de los funcionarios y el personal superior.

4.4 Criterios para seleccionar al personal a capacitar y nivel en que se ubican los decisores

Gráfico 5. Criterios para seleccionar.

Base: total de unidades ejecutoras entrevistadas (46)



Se trata de conocer los criterios por los cuales los organismos seleccionan a los funcionarios a capacitar y en qué nivel se ubican los decisores al respecto. Se considera la totalidad de organismos de la muestra, ya que interesa conocer cómo seleccionan los funcionarios a ser capacitados aún aquellos organismos que no deciden sobre capacitación, ya que de todas maneras en estos organismos los funcionarios se capacitan.

La postulación voluntaria es la modalidad más frecuente, con el 35% del total (16 casos), la que

generalmente incluye el aval de los superiores una vez que el postulante manifestó su interés.

Luego de éste, el criterio con mayor representación es el que se decide en base al análisis o relevamiento de las necesidades por sector con un 15% (7 casos).

Otra forma de decidir está a cargo de la gerencia, pero basándose en relevamientos para identificar las necesidades, con el 9% (4 casos).

Las decisiones tomadas por directores como único criterio representan un 4% (2 casos).

Otra forma de decidir es según el perfil de la población a quien esté orientado el curso, en este caso, se trata de asociar el curso con las funciones. Esta modalidad está representada también por un 9% (4 casos).

Criterios como determinar cantidad de funcionarios a ser capacitados según el cupo o designar en función del horario representan tan sólo el 4% (2 casos).

Sin embargo, casi la cuarta parte (24%) de los entrevistados (11 casos) desconoce cómo se decide la selección de personas a capacitar o no dieron respuesta a esta pregunta.

Entre las unidades ejecutoras 001 hay 4 que deciden qué funcionarios se formarán de acuerdo a las necesidades del organismo o del perfil del cargo, 6 que lo hacen por medio de la postulación voluntaria del funcionario con el aval del superior y según cupos y horarios, en 2 casos lo decide el Director General de Secretaría y 2 no contestan.

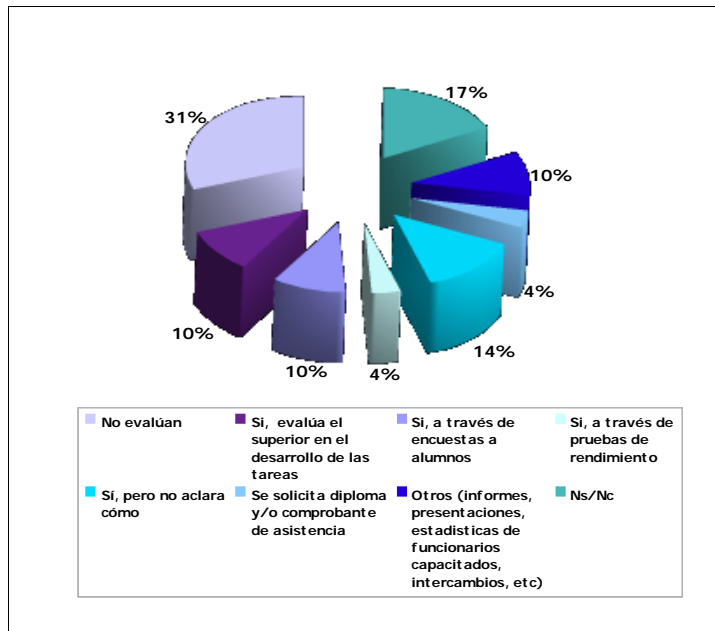
No se percibe que haya una participación activa de las unidades organizativas de recursos humanos en los procesos de selección de las personas a capacitar, ni que los mecanismos estén claros.

4.5 Evaluación de los programas de capacitación

El objetivo es determinar si los organismos realizan evaluación de resultados de la capacitación impartida y qué mecanismos utilizan para hacerlo.

Gráfico 6. Evaluación de la capacitación.

Base: unidades ejecutoras que deciden sobre la gestión de capacitación (29)



De los datos obtenidos surge que 15 (52%) de los 29 organismos que tienen poder de decisión sobre la capacitación, manifiesta utilizar algún tipo de evaluación, mientras que un 31% (9 casos) no evalúa y un 17% (5 casos) no contesta o no posee información sobre este aspecto.

Entre las 15 unidades que evalúan, las herramientas utilizadas son:

- evaluaciones de reacción (encuestas a los participantes del curso), utilizadas para retroalimentar sobre contenidos del curso, infraestructura, docentes, etc., que permita introducir ajustes o mejoras en forma más o menos inmediata (3 casos)
- evaluaciones sobre la aplicación de los conocimientos adquiridos en el desarrollo de las tareas (3 casos)
- pruebas de rendimiento para determinar el grado de aprovechamiento de los contenidos del curso (1 caso)
- exigencia de certificados o diplomas de aprobación y/o asistencia (1 caso)
- otro tipo: realización de presentaciones en grupo, elaboración de informes, estadísticas de funcionarios capacitados, etc. (3 casos)
- 4 organismos no aclaran cómo la realizan.

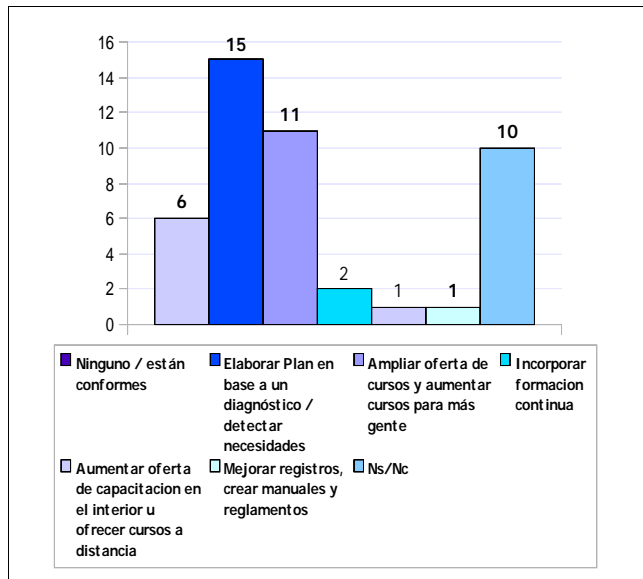
Entre las 14 unidades ejecutoras 001, 4 dicen que no realizan evaluación de la capacitación y 1 no contesta. De las 9 que lo hacen, 6 mencionan diferentes modalidades: la realiza el superior en el desarrollo de las tareas; a través de encuestas a los asistentes a los cursos; con pruebas de rendimiento; por medio de informes y presentaciones una vez finalizado el curso, estadísticas de cantidad de funcionarios capacitados, etc. y 3 no mencionan de qué manera evalúan la capacitación de sus funcionarios.

4.6 Necesidades de cambios o mejoras en la formación

El objetivo es conocer la percepción de quienes revisten en los sectores de recursos humanos respecto al funcionamiento actual de la formación/capacitación en sus

organismos, cuán importante es considerada y el alcance de cambios o mejoras que estiman necesarios introducir.

Gráfico 7 Necesidades de mejoras y cambios.
 Base: total de unidades ejecutoras entrevistadas (46)



Un 32% de las personas entrevistadas (15 casos) considera que uno de los cambios a introducir sería el de gestionar la capacitación con planes (anuales o bianuales) basados en diagnósticos de necesidades.

En segundo lugar con 11 respuestas se establece como necesidad ampliar la oferta de cursos y la base de destinatarios (24%).

Un 13% de los entrevistados (6) manifiestan conformidad con la actual situación sin sugerir mejoras.

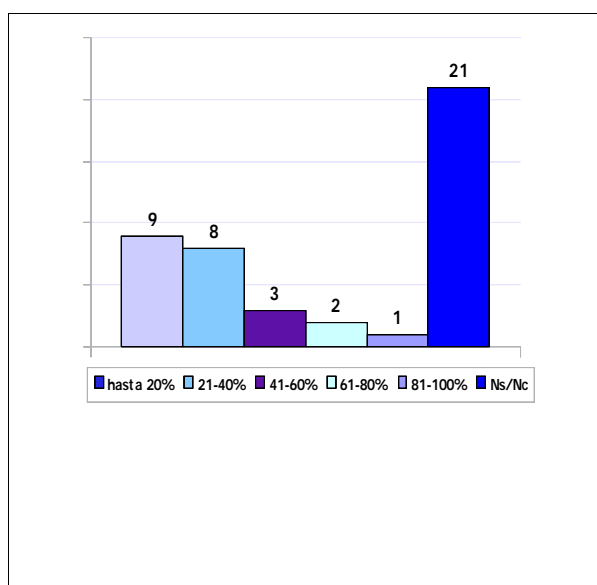
Un 22% de los entrevistados (10 casos) no opinó al respecto. Estos últimos no sólo abarcan a aquellos que no tienen suficiente información o que no gestionan la capacitación, sino también los casos en que todo lo concerniente a la capacitación (planes, detección de necesidades, etc.) está en proceso de elaboración.

Las respuestas obtenidas dan cuenta de necesidades concretas de determinados cursos de capacitación, tales como cursos en procedimientos administrativos y normativa, en informática y cursos específicos según organismo.

Otras respuestas encontradas fueron introducir la formación continua, la educación a distancia, jerarquizar la capacitación y mejorar los registros.

4.7 Porcentaje de participación de los funcionarios en cursos del año 2008

Gráfico 8. Funcionarios que participaron de cursos en el año 2008.
 Base: total de unidades ejecutoras entrevistadas (46)



Como puede observarse en la gráfica, en 21 casos (45%) los entrevistados no están en condiciones de proporcionar información sobre la cantidad de funcionarios que han sido capacitados en el año 2008.

De los datos restantes, se observa que existe una mayor concentración entre aquellos organismos que capacitaron a menos de la mitad de sus funcionarios, siendo muy pocos (3 casos) los que formaron a más del 60% de sus funcionarios en el año 2008.

Únicamente en 2 organismos se encontró que ninguno de sus funcionarios fue capacitado.

5. ESCUELA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ENAP), URUGUAY

En función de la relevancia que tiene la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) para la formación y capacitación de los funcionarios del Estado, en especial en la Administración Central como se ha visto a lo largo del desarrollo anterior, consideramos necesario introducir este apartado.

La ENAP es el organismo que articula e implementa la formación de los funcionarios públicos de la Administración en Uruguay. Su misión es “promover, desarrollar y coordinar la formación permanente de los trabajadores del Estado”.

Sus atribuciones se encuentran establecidas por el Art. 4 de la Ley No. 15.757 de 15/7/1985 y Decreto 429/008 de 9/9/2008, que determinan las atribuciones de la Oficina Nacional del Servicio Civil, entre ellas establecer los planes y programas de Formación y Capacitación de los funcionarios públicos, instrumentar los cursos, realizar el diagnóstico de necesidades y promover la demanda, así como desarrollar, implementar y coordinar el Sistema Nacional e Integral de formación y capacitación de los Funcionarios del Estado. El Art. 19 de la Ley 18.172 de 31/08/2007, reglamentado por el Decreto 458/008 de 29/9/2008 faculta a la ONSC a presupuestar los costos derivados de la prestación de servicios, en el marco de la celebración de convenios de capacitación, y a establecer los destinos del producto de los mismos.

El Sistema Nacional e Integral de Formación y Capacitación de los Funcionarios del Estado tiene como objetivo atender todas las necesidades de formación en la carrera funcional desde el preingreso al egreso. En tal sentido las acciones de la ENAP se desarrollan en función de los siguientes ejes:

- Capacitación introductoria a la Administración Pública.
- Capacitación Técnica y en políticas públicas.
- Capacitación específica para el desarrollo de los niveles operativos.
- Formación para cargos de conducción.
- Formación para el egreso.

En base a las dificultades que se han detectado para la planificación e identificación de necesidades de capacitación en varios organismos, motivos por el cual muchos de ellos se basan enteramente en la oferta formativa de la ENAP, es que la Escuela ha establecido numerosos convenios de cooperación para proveer de asistencia técnica a los organismos que así lo requieran, con el objetivo de proporcionar herramientas para llevar adelante el proceso de autodiagnóstico de necesidades de capacitación. El fin que con esto se persigue es promover la realización de programas de capacitación a medida de las necesidades específicas, acotando los cursos generales de edición regular ofertados por la ENAP.

De la Memoria Anual 2009 de la ENAP surge que fueron dictados **320 cursos**, que insumieron **12.460 horas docentes**, en los que participaron **4.008 funcionarios**.

Para comenzar la sistematización de la capacitación por área temática, a partir del año 2005, se han creado 3 programas:

- Programa de Dirección Media (404 horas/clase)
- Diploma en Gestión Humana (353 horas/clase)

- Programa de Desarrollo Administrativo (153 horas/clase)

Tanto el Programa de Dirección Media como el Diploma en Gestión Humana requieren de realizar un Proyecto Integrador Final cuyo objetivo es la aplicación concreta de los conocimientos, habilidades y valores adquiridos a lo largo de toda la formación.

Otro tema ha sido la creación de la Maestría en Políticas y Gestión Pública, por el Art. 35 de la ley N° 18.172 de 31 de agosto de 2007 en el marco del proyecto de transformación del Estado, por la cual se crean cargos para la Alta Conducción. Esta Maestría se realiza en convenio con la Universidad de la República.

En agosto de 2010 la ENAP inauguró su portal educativo de educación a distancia, incorporando las nuevas tecnologías de información y comunicación en beneficio de contar con una mayor cantidad de funcionarios ya que por este medio tendrán oportunidad de capacitarse personas que estando en el interior del país no accedían a los cursos en Montevideo.

6) EXPERIENCIAS EN OTROS ORGANISMOS DEL SECTOR PÚBLICO URUGUAYO

6.1 Entes Autónomos

Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP)

En ANCAP las necesidades formativas se identifican a partir de la evaluación de desempeño por competencias, en modalidad 360°, constituyendo este modelo la base para el sistema de formación y capacitación.

A partir de la evaluación individual se diseña un plan de desarrollo para cada funcionario, de común acuerdo entre el funcionario evaluado y su superior. Su ejecución estará a cargo del sector Capacitación del área de Recursos Humanos. Esta evaluación es un insumo para el diagnóstico de necesidades de capacitación, si bien no es el único, ya que también se utilizan las solicitudes de los distintos gerentes, no incluidas en los planes individuales de desarrollo.

Cada gerencia tiene ingresado en un software específico el plan de desarrollo de cada funcionario, a partir de éste y de acuerdo a los cursos ofertados, se define quiénes serán designados en los cursos. Para el presente año uno de los objetivos de la gestión humana fue cumplir al menos con un curso por persona.

Para el diseño de los programas formativos se asocia la oferta de cursos con la cual venían trabajando desde años anteriores a las necesidades de formación de cada cargo.

La formación se centraliza en el Centro de Capacitación de ANCAP, dependiente de la División Gestión Humana, cuyas aulas se encuentran en el edificio central y en la refinería La Teja.

La mayor parte de los cursos son contratados a proveedores externos, entre ellos la ENAP y ANTEL, con los cuales se preparan una serie de cursos para el desarrollo de habilidades blandas: habilidades directivas, programa para mandos medios, facilitadores grupales y trabajo en equipo.

Uno de los proyectos de capacitación es la educación a distancia, en tanto un 40% del plantel de ANCAP radica en el interior. Para implementar esto se han comenzado a instalar locutorios para que el personal acceda a computadoras cuando no cuenta con una propia en su ámbito laboral. Asimismo está proyectado adquirir un programa de comunicación que ofrezca posibilidades de teleconferencias y charlas.

Respecto a los mecanismos de evaluación de la capacitación se utiliza para algunos cursos una evaluación de reacción. También se utiliza la herramienta de evaluación de desempeño por competencias, que permite saber si a través de la capacitación el funcionario adquirió o desarrolló la competencia requerida.

Banco Central del Uruguay (BCU)

La capacitación es una función del Departamento de Formación y Desarrollo Funcional del Área Capital Humano y Desarrollo Organizacional. Dicho Departamento tiene a su cargo la elaboración del Plan de Capacitación, de carácter anual.

A efectos de diseñar el Plan se realiza un relevamiento de necesidades con cada servicio a través de formularios y entrevistas con las Gerencias y sus Delegados. El diagnóstico de necesidades contiene las de cada servicio más las institucionales.

Desde el punto de vista presupuestal, cada línea de reporte gestiona una asignación presupuestal para invertir en la realización de cursos específicos afines a las funciones de esa línea, mientras que la capacitación transversal, esto es, aquella que involucra a más de un servicio atendiendo a necesidades institucionales o por grupo funcional, es administrada desde el Departamento Formación y Desarrollo Funcional. Asimismo existe un reglamento actualizado de capacitación y becas en el exterior por el cual se rigen todos los funcionarios.

La población a ser capacitada es postulada por los servicios respectivos, y en cada oportunidad se realiza una valoración de la solicitud de capacitación por parte del sector a cuyo cargo está la coordinación de la formación institucional, considerando además de la fundamentación del servicio solicitante el perfil funcional correspondiente.

Se trabaja con distintas modalidades de capacitación según necesidades: capacitación interna con docentes internos especializados en una temática, contratación de capacitación externa y cursos "in company"³.

Se realizan evaluaciones de reacción, para obtener información que permita ajustar contenidos de cursos desarrollados internamente, o evaluar la futura participación de funcionarios en instancias de capacitación externas. Asimismo se realizan evaluaciones de aprendizaje (pruebas, trabajos finales) para valorar el grado de aprovechamiento del curso.

En materia de cooperación e integración, se han establecido convenios con la ENAP y la Universidad de la República, además de contar con convenios con organizaciones afines a las funciones bancocentralistas para generar eventos formativos más específicos

³ Los cursos "in company" son cursos contratados a instituciones académicas u otras empresas especializadas, cuyo formato se adapta "a medida" de las necesidades, cultura y valores de la organización, en duración, estilo y contenidos. También pueden combinarse varios cursos para desarrollar una actividad integrada

Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)

El Banco de la República tiene un Departamento de Capacitación, dependiente de la Gerencia Ejecutiva del Área de Gestión Humana. Las políticas de formación apuntan a brindar soporte al cumplimiento del plan estratégico y operativo de las distintas áreas.

La formación se vincula directamente a las competencias definidas por la institución a nivel corporativo y específico por cargo. De las mismas surge el análisis de brecha respecto a las competencias de conocimiento, entre las que el cargo exige y las que tiene quien lo ocupa. Este análisis está a cargo del Departamento de Capacitación, quien centraliza la información del currículum de cada funcionario y los cursos realizados a través de un software específico.

Otro insumo para planificar anualmente la capacitación es el relevamiento realizado por los técnicos de capacitación en reuniones con las gerencias con el objetivo de determinar las necesidades de capacitación genérica que surgen por la integración de nuevos productos o tecnologías, cumplimiento de normativas bancocentralistas, nuevas modalidades o tendencias del negocio bancario, etc.

El BROU utiliza capacitación interna, externa y cursos "in company". La elección de cada modalidad está en función del tema de conocimiento y el volumen de la población objetivo.

La capacitación interna es más utilizada cuando se cuenta dentro del colectivo de empleados con los conocimientos específicos del tema y experiencia, tanto en el desempeño del puesto como en el ejercicio docente, quienes se seleccionan mediante llamado abierto entre funcionarios.

Por otro lado cursos más especializados como posgrados o maestrías son contratados con instituciones universitarias o similares, estando a cargo del funcionario un 30% del valor del curso, con el fin de generar un compromiso compartido en la financiación.

Asimismo en función de convenios de cooperación establecidos con organismos que nuclean organizaciones bancarias, el BROU participa del desarrollo de cursos muy específicos vinculados a los negocios del Banco.

Para realizar cursos a medida se utiliza la modalidad "in company" con empresas o instituciones educativas, con el fin de abarcar mayor cantidad de funcionarios. Dentro de los cursos "in company" del 2009 se destacan por carga horaria y alcance los siguientes:

- Programa para la División Banca Persona
- Programa Gobierno Corporativo para la gerencia y alta gerencia
- Programa para Gerentes y Ejecutivos del sector MyPES
- Taller Focus para la División Crédito Social y Coordinadores de Red Comercial y Canales Alternativos
- Certificaciones en Prevención del Lavado de Dinero y en Asesoramiento en Inversiones

En cuanto a los criterios para seleccionar personas a formar se basan en la política establecida respecto a que la capacitación es para el desarrollo de conocimientos y competencias para el puesto actual.

Durante el año 2009 se alcanzó un total de 6.118 plazas de capacitación y 18 horas promedio de capacitación por funcionario. El 47% de estas plazas correspondieron a capacitación interna y el 53% a externas. El 42% de las actividades fueron por adiestramiento.

Para realizar la evaluación del impacto cada Área mide su contribución a los objetivos de rentabilidad, eficiencia y eficacia general del Banco, contribuyendo a evaluar indirectamente la eficacia de la formación. Los jefes y gerentes tienen una comunicación fluida con la Gerencia Ejecutiva de Gestión Humana y con Capacitación para el mejoramiento sobre la marcha de los planes de capacitación.

También se realiza una evaluación de reacción midiendo la satisfacción de los participantes con los cursos y el aprendizaje obtenido.

Además de las actividades internas de capacitación, el BROU ofrece cursos y apoyo logístico a otros organismos e integra la Red Uruguaya de Capacitación y Formación de los Funcionarios del Estado, en la órbita de la ONSC.

El BROU ha incorporado el uso de la formación on-line o e-learning⁴, designando personas para tomar capacitación en esta modalidad con cursos ofrecidos por otras empresas. Asimismo está desarrollando su propia plataforma educativa y una televisión corporativa, considerando su penetración y dispersión en todo el territorio nacional, lo que supondría enormes ventajas para las comunicaciones y la formación de sus funcionarios.

6.2 Servicios Descentralizados

Administración Nacional de Puertos (ANP)

La Unidad de Desarrollo de la División Recursos Humanos de la ANP elabora y gestiona un Plan anual de Capacitación. Los cursos del Programa son seleccionados de la oferta existente en el mercado, de acuerdo a las necesidades relevadas.

Asimismo durante el año se consideran las necesidades puntuales que puedan surgir en función de modificación de procesos, incorporación de tecnología o por traslados de personal.

La selección de las personas a capacitar se basa en el análisis de las brechas entre competencias que requiere el puesto y las que posee la persona que lo ocupa o va a ocupar en el corto plazo. Tomando esto en cuenta la Unidad de Desarrollo elabora el plan de capacitación, y realiza la convocatoria de los funcionarios, de acuerdo a cupos o presupuesto. Para la concurrencia de los funcionarios convocados es necesario el aval de los superiores.

La evaluación se realiza mediante cuestionarios de evaluación dirigidos a los participantes y sus superiores inmediatos. Se valora el contenido del curso, al docente, las instalaciones, las técnicas y equipos utilizados desde la óptica del participante. Asimismo se evalúa el aprendizaje de los cursos por parte de los participantes a través de pruebas o presentación de certificados.

Administración Nacional De Telecomunicaciones (ANTEL)

En ANTEL la formación se centraliza en el Centro de Capacitación, cuya actividad es concebida en torno a tres ejes de trabajo:

- 1) Responsabilidad Social Empresarial. ANTEL participa brindando capacidades tecnológicas y de capacitación en diferentes proyectos del Gobierno (Plan

⁴ La formación *online* o *e-learning* se basa en las nuevas tecnologías multimedia y de Internet combinando distintos elementos pedagógicos para crear ambientes de aprendizaje interactivos.

Ceibal, Infoart, Centros de Acceso a la Sociedad de la Información (CASI)), así como también ofreciendo infraestructura para proyectos educacionales de otros organismos e instituciones. ANTEL es nodo del Centro de Excelencia para la Región Américas.

- 2) Cursos Externos. ANTEL comercializa cursos tanto a organismos públicos como privados, a nivel nacional, regional o en otros países. Esta oferta educativa es amplia y se basa en el nivel de excelencia reconocido y galardonado a nivel internacional.
- 3) Cursos Internos. Son dictados por funcionarios del organismo en dos modalidades: presencial y a distancia y representan la mayoría los cursos dictados.

El Plan Anual de Capacitación interna se gestiona en base a la planificación y previsión presupuestal de cada Gerencia.

La detección de necesidades se deriva de tres situaciones que contemplan objetivos en el plano actitudinal, conocimientos y destrezas motrices:

- por discrepancia (cuando la tarea/función no se cumple con el nivel de calidad esperado)
- por cambio (cuando cambia la forma de realizar la tarea o función)
- por incorporación (cuando se agrega una tarea/función o se incorpora una persona nueva al sector o a la empresa)

El cuerpo de técnicos del Centro de Capacitación diseña los contenidos didácticos de los cursos a partir de los objetivos de aprendizaje. Estos técnicos son especialistas de contenidos y facilitadores/instructores de cursos.

Para el diagnóstico de necesidades se consideran objetivos y planes empresariales, resultados de consultorías, entrevistas a referentes sectoriales (coordinadores), solicitudes de cursos de fuentes gerenciales, informes de reclutamiento de nuevo personal y análisis de información derivada de evaluaciones de cursos.

Anualmente se propone a gerentes y coordinadores de capacitación sectoriales de toda la organización el programa anual de cursos, enviando convocatoria para que los gerentes designen a los funcionarios a capacitar. El proceso incluye el personal de reciente ingreso.

La evaluación de la capacitación se realiza en tres niveles:

Nivel 1 Reacción: satisfacción del participante con las acciones de capacitación. A través de formularios anónimos al culminar cada acción formativa o programa de capacitación. Se evalúa el curso y a los facilitadores/instructores.

Nivel 2 Aprendizaje: grado de cumplimiento de los objetivos didácticos previamente establecidos a través de actividades calificables que determinan la aprobación de los cursos.

Nivel 3 Comportamiento: Transferencia o aplicación de lo aprendido en el puesto de trabajo. Aplicando para determinados programas, cursos o conjuntos de cursos encuestas de seguimiento post-capacitación a participantes y responsables de los sectores involucrados.

Desde hace varios años ANTEL ha incorporado la educación a distancia, pero a partir del año 2008 ha incorporado la modalidad e-learning. Estos cursos virtuales son ofrecidos tanto al público interno como externo, ofreciendo un catálogo muy variado y amplio.

El concepto de formación continua les resulta clave por la naturaleza competitiva y cambiante de los servicios de comunicaciones y conectividad, en donde se producen constantes avances tecnológicos que así lo exigen.

En función a la importancia que la capacitación representa para ANTEL se proporcionan becas para estudios de posgrado en el país o en el exterior a sus funcionarios.

CUADRO RESUMEN CAPACITACIÓN EN ENTES AUTONOMOS Y SERVICIOS DESCENTRALIZADOS

Áreas	ANCAP	BCU	BROU	ANP	ANTEL
Dependencia a cargo de la capacitación	RRHH	RRHH	RRHH	RRHH	RRHH
Plan de capacitación	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual
Diseños de los contenidos formativos	No	No	No	No	Si
Metodologías para Identificación de las necesidades	En base a la evaluación individual por competencias y brechas de conocimiento	Relevamiento de necesidades por cada servicio en base a cuestionarios y entrevistas y necesidades globales detectadas por Capacitación	Individuales (por competencias) y necesidades globales (nuevos productos/tecnologías) relevadas con entrevistas	Análisis de brechas de competencias individuales	En base a objetivos y planes empresariales se relevan necesidades por servicios (cuestionarios, entrevistas)
Criterios para seleccionar la población objetivo	Plan de desarrollo de cada funcionario de acuerdo a evaluación por competencias	Perfil funcional y necesidades del servicio	Análisis de brechas de conocimiento según competencias	Análisis de brechas de competencias o por necesidades puntuales de los servicios	Por incorporación de personas, servicios o tecnologías, por baja calidad en el desempeño
Niveles de decisión para la selección de las personas a capacitar	Gerencial	Gerencial	Departamento de Capacitación con aval de las Gerencias	Unidad de capacitación con aval de las gerencias	Gerencial
Asignación presupuestal	s/información	Se asigna presupuesto por cada servicio y además un presupuesto global para capacitación transversal	Global	Por servicios	Por servicios
Evaluación	De reacción y por la evaluación de competencias	De reacción y de aprendizaje	De reacción e impacto por resultados alcanzados	De reacción y de aprendizaje	De reacción, de aprendizaje y transferencia
Otorgamiento de becas	Si	Si	Si (para las maestrías el funcionario aporta un 20% del valor)	No	Si
E-learning	No	Cursos on-line con terceros	Cursos on-line con terceros, se está desarrollando plataforma	No	Sí. Plataforma propia con diseño y ejecución de cursos

7. CONCLUSIONES

Con respecto a la formación y capacitación en la Administración Central uruguaya, con las excepciones realizadas del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa que fueron ya explicadas, el hallazgo más saliente es que no se percibe una política unificada con respecto a la capacitación de los funcionarios públicos.

En este sentido se ha hallado un alto grado de heterogeneidad respecto a la gestión de la capacitación en las unidades ejecutoras relevadas, desde aquellas que apuestan por una gestión más innovadora e integral hasta lugares donde las iniciativas en materia de capacitar al personal son escasas y puntuales.

Es preciso señalar que estos últimos casos tratan de unidades ejecutoras con una reducida cantidad de personas y las funciones que involucran a la gestión de las personas se limitan al registro y control administrativo.

Por contraste existen otros organismos donde la capacitación ocupa un lugar más destacado, con unidades organizacionales específicas y de igual nivel jerárquico que los sectores de recursos humanos. En estos casos es frecuente encontrar cursos diseñados específicamente o a través de convenios con la Universidad de la República o con otros institutos, como es el caso de la capacitación y participación de los trabajadores en temas de salud ocupacional para el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, donde resulta en un tema fundamental por la naturaleza de sus tareas.

Otro ejemplo es el Ministerio de Relaciones Exteriores que cuenta con un instituto de formación para quienes ingresan al servicio diplomático.

En general, surge del relevamiento que las áreas de Recursos Humanos no tienen un lugar claro en la gestión de la capacitación, lo que se evidencia en las numerosas respuestas en la categoría "No sabe/No contesta" dadas por los encargados de las unidades de Recursos Humanos.

Son varias las unidades ejecutoras que no participan de la instancia de planificación, quedando ésta en el ámbito de las Direcciones Generales.

Se observa que existe inversión en materia de formación para los funcionarios, no obstante, las acciones formativas implementadas no se ajustan, para la mayoría de los incisos (63%) a una planificación ni se visualiza su vínculo con la estrategia de la institución. Se evidencia también que de los organismos entrevistados un 58% no realiza un diagnóstico para identificar necesidades de capacitación.

La falta de planificación institucional y diagnóstico impacta también en el resultado de la capacitación, ya que los cursos ofrecidos pueden no resultar de relevancia. Sólo 11 organismos (24%) han elaborado e implementado planes de capacitación, en forma total o parcial. El diagnóstico de necesidades tampoco es una práctica generalizada, casi el 60% no ha realizado ningún tipo de diagnóstico.

Mención aparte merecen las formas de selección de funcionarios a capacitar. El método más frecuente es la autopostulación con aval de la jerarquía (35%), mientras que sólo un tercio basa la selección en diagnósticos y evaluaciones de distinto tipo. Se observa que no existen procedimientos claros y reglamentados para seleccionar, por lo que éstos no generan suficiente transparencia, impactando en que para muchos el acceso se encuentra vinculado con la cercanía al poder o con el acceso a la información.

En muchos casos se observa insuficiente sistematización de la información respecto al registro de las acciones de capacitación realizadas, así como de los asistentes, lo que dificulta visualizar el itinerario formativo de una persona y a nivel de la organización.

En cuanto a las acciones de capacitación específicas los organismos se basan en la oferta existente. En este sentido, la Escuela Nacional de Administración Pública aparece como el principal referente, no sólo como proveedor de cursos sino también para la asistencia en la elaboración de planes formativos y diagnóstico de necesidades de capacitación.

Las actividades de evaluación se enfocan en su mayoría en la evaluación de reacción de la capacitación o en evaluaciones más informales como es la aplicación de lo aprendido en el desarrollo de tareas, con mucha menor frecuencia aparecen actividades para identificar el aprovechamiento de los cursos, como pueden ser pruebas de rendimiento u obtención de certificados o diplomas.

No se valora la eficacia de la formación en términos de una estrategia organizacional, lo que estaría relacionado con objetivos de mejora o desarrollo de competencias a mediano y largo plazo. Uno de los aspectos que aparece con mayor debilidad es el de la evaluación de la capacitación, fundamentalmente existen serias carencias respecto a la evaluación de impacto.

Las estrategias organizacionales utilizadas para la evaluación de planes de capacitación, dejan en evidencia que es ésta una dimensión que debería ser más desarrollada tanto conceptual como instrumentalmente.

Con respecto a la formación en los **entes autónomos y servicios descentralizados** relevados, se percibe un nivel mucho más homogéneo entre las estrategias de formación y capacitación que lo hallado para la Administración Central.

En estos organismos la función de capacitar se cumple en un sector específico dentro de las áreas de Recursos Humanos.

En los cinco organismos relevados se sistematiza la planificación de la capacitación, en base a un diagnóstico para identificar necesidades y elaborar un plan, de carácter anual.

La estrategia organizacional así como los objetivos por servicios son insumos para el diagnóstico de necesidades, ello a su vez presenta un impacto en el tipo de presupuestación de la capacitación al hacerla por servicios, lo que permite establecer prioridades, plazos y cupos. Asimismo medir el impacto de la capacitación de acuerdo a los objetivos alcanzados, si bien esta evaluación de impacto no es usual.

Las metodologías e insumos utilizados para identificar las necesidades así como para seleccionar la población a capacitar proporcionan mayores niveles de acceso a la capacitación así como transparencia a la gestión. Ellas son:

- a) disminuir las brechas de competencias
- b) evaluación de desempeño
- c) identificar las necesidades de capacitación de acuerdo a la estrategia, planes y objetivos

Por otra parte se encuentra en estos organismos una mayor reglamentación no sólo para la capacitación nacional sino también para el otorgamiento de becas para cursos de posgrado, en el país o en el exterior y facilidades de acceso a sus funcionarios.

Ahora bien, al igual que muchos de los organismos de la Administración Central, el diseño de los contenidos formativos no es un área desarrollada por todos.

Respecto a la utilización de la educación virtual ha ido ganando terreno y finalmente está presente a nivel de Administración Central por medio de la ENAP y en entes y servicios descentralizados con distintos grados de avance, desde la adquisición y desarrollo de una plataforma hasta los cursos realizados con otras instituciones que se especializan en brindar e-learning.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) Barbagelata, H. H.; Barretto Ghione, H.; Henderson, H. (2000). El derecho a la formación profesional y las normas internacionales. Montevideo: Cinterfor, (Trazos de la Formación, 10).
- 2) Cinterfor/OIT (s/f). Documento de Referencia 1 Formación para el trabajo decente. http://www.oit.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/rct/35rct/doc_ref/doc1/i.htm
- 3) CLAD (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>
- 4) Ermida Uriarte, Oscar (2001). Trabajo Decente y Formación Profesional. Boletín Cinterfor N° 151 disponible en: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/151/pdf/erm.pdf>
- 5) Leibowicz , Julieta (2000). Ante el imperativo del aprendizaje permanente, estrategias de formación continua. Montevideo: CINTERFOR.
- 6) McGregor E. y Solano, P. (1996) *Data Requirements and Availability*, en Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry y Theo A.J. Toonen (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, citado en "El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública " María del Carmen Pardo, págs. 11-12, disponible en: <http://www.asf.gob.mx/pags/archivos/Src/Rc8.pdf>
- 7) Mena, Marta, Barrios, Emma y Ruiz, Laura (2008). La educación virtual como instrumento de la profesionalización de la función pública en América Latina y el Caribe, Caracas: CLAD, IDR/ICA.
- 8) OIT (1999). Memoria del Director General. Trabajo Decente. 87ª. Reunión Ginebra, junio de 1999. <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>
- 9) OIT (2004). Recomendación 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos. <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/recdisp1.htm>
- 10) Villanueva, Sergio (2006). La Formación de los Funcionarios Públicos. Ejes de un compromiso decisivo y decidido. Transformación, Estado & Democracia. Uruguay. (30) 13 - 31.
- 11) Villanueva, Sergio (2009). La formación permanente de los servidores públicos. Un balance necesario. Transformación, Estado & Democracia. Uruguay. (42), 34 - 41.