

# **Andrea Paola Eberhard**

Av. Belgrano 1085, 2do "D" – Resistencia (Chaco)

Cel: 0362 – 15 4774014

Email: [andrueber@gmail.com](mailto:andrueber@gmail.com)

L.U.N°: 883

Carrera: **Licenciatura en Relaciones Laborales**

**Facultad de Ciencias Económicas**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE**

---

*Tesina:*

**Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados del Chaco (SPPER): descripción y análisis del proceso de capacitación de los equipos técnicos, en el marco de un proyecto de fortalecimiento institucional, durante el periodo 2010 – 2012.**

*Lic. Santiago Castillo*

*Director*

*Andrea Eberhard*

*Tesista*



*...porque el aliento en los último metros de una carrera es fundamental,  
gracias Lic.Pablo Barbetti, por la cuota de confianza.*

## INDICE

INTRODUCCION:.....	6
CAPITULO I: .....	9
<i>Contexto institucional y político del periodo en estudio:</i> .....	9
<i>Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER):</i> .....	12
<i>Consejo Provincial de Planificación y Evaluación (CPPER):</i> .....	13
<i>Unidad Coordinadora Central (UCC):</i> .....	14
<i>Unidades de Planificación Sectorial (UPS):</i> .....	15
<i>Consejos Regionales (CR):</i> .....	16
CAPÍTULO II: .....	20
<i>Capacitación, desarrollo y formación de los recursos humanos:</i> .....	20
<i>La capacitación como práctica social situada:</i> .....	21
<i>Desarrollo estratégico de los recursos humanos en la administración pública:</i> .....	24
<i>Características del adulto como sujeto de aprendizaje:</i> .....	25
<i>El modelo o enfoque situacional para la identificación de necesidades de capacitación:</i> .....	26
<i>Definición de las herramientas y metodologías orientadas a la Gestión por Resultados (GpR)</i> .....	33
<i>Marco Lógico:</i> .....	33
<i>Cadena de valor público</i> .....	33
<i>Presupuesto por programa:</i> .....	35
CAPÍTULO III:.....	37
<i>Diseño metodológico: El estudio de caso</i> .....	37
<i>Objetivo general:</i> .....	38
<i>Objetivos específicos:</i> .....	38

<i>Unidad de análisis:</i> .....	39
<i>Selección de la muestra:</i> .....	40
<i>Proceso de recolección de datos:</i> .....	44
<i>Cuestionario para las UPS:</i> .....	44
<i>Fuentes de datos relevados:</i> .....	46
Capítulo IV: .....	48
<i>Presentación de resultados</i> .....	48
<i>Estudio de campo y entrevistas:</i> .....	52
<i>Procesamiento de la información de las entrevistas:</i> .....	53
CAPÍTULO V: .....	74
<i>La experiencia de formación del personal técnico jurisdiccional, UPS y Sectorialistas, en el marco de una asistencia técnica para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la SPPER:</i> .....	74
CONCLUSION: .....	80
ANEXOS: .....	87
BIBLIOGRAFIA:.....	92
RESUMEN .....	95

## INTRODUCCION:

---

Hablar de reforma y modernización del Estado es actualmente un tema fuertemente instalado en la sociedad política, sus avances son de interés y preocupación en la sociedad civil. Las primeras experiencias de cambios en la administración pública de diversos países comenzaron en la década del 90, las diversas discusiones en torno a la modernización de la administración pública para hacerla más eficiente ha llevado a un replanteo acerca de la necesidad de construir nuevos paradigmas que podrían resultar en un “buen gobierno” a alcanzar o para mejorar la "calidad" del gobierno a fin de asegurar la gobernabilidad (Boeiro & Estrada, 2003).

En este punto es necesario diferenciar lo que dentro de la bibliografía se menciona como “reforma del estado” y “modernización del estado”, ya que suponen procesos distintos en momentos cronológicos distintos. En la primera, se pone énfasis en los cambios vinculados a la estructura y el rol regulador de la sociedad, por el contrario, en el segundo el énfasis está puesto en las herramientas de gestión, las tecnologías y en mejorar la eficacia operacional de la gestión pública. (SIGOB - Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión para la Gobernabilidad)

Zeller (1997) describe como la experiencia argentina encaró un proceso de profundas transformaciones que se inició con “la democratización de las estructuras y las funciones, en su dimensión política y que continúa hasta el presente, en la dimensión administrativa, con la efficientización de la gestión”.

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, en la cual Argentina es país adherente, menciona dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático: “1. toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso de formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social; 2. “la gestión pública tiene que orientarse para resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilización del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición periódica de cuentas.” (2008:5)

En este sentido, el Chaco es una de las pocas provincias argentinas que dispone de una institucionalidad específica para el desarrollo de la planificación de la acción de gobierno con

participación del sector privado y con un claro perfil hacia la gestión por resultados, a partir de la sanción de la Ley provincial n° 5174<sup>1</sup>.

La mencionada ley se sanciona en el año 2002, creando el Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER). Este sistema, presidido por el Gobernador, cuenta con un órgano consultivo que involucra a los actores más representativos de la sociedad civil y una unidad ejecutiva (Ministerio de Planificación y Ambiente) con rango de Secretaría de Estado y funciones de órgano rector del sistema, con amplias funciones para trabajar sobre las variables críticas de los procesos de planificación, así mismo, es su responsabilidad la conducción de la planificación sectorial y territorial. Esta última, se ejecuta a partir de las Unidades de Planificación Sectorial (UPS) en cada Jurisdicción y Consejos Regionales que reúnen a los actores capaces de impulsar procesos de desarrollo local.

Retomar, jerarquizar y potenciar el SPPER y sus componentes, requirió un fuerte plan de acciones de capacitación y fortalecimiento institucional, pero a los fines de este estudio, nos concentraremos en las Unidades de Planificación Sectorial (UPS), dada la importancia que tienen éstas áreas para el sostenimiento y desarrollo del sistema de planificación, ya que son nexos para la coordinación, articulación y comunicación intra e interjurisdiccional con el órgano rector, en este caso, la Ministerio de Planificación y Ambiente y con los Consejos Regionales.

Considerando la pluralidad de herramientas de planificación y presupuesto que el modelo chaqueño fue incorporando en los últimos 4 años, se requirió un esfuerzo sostenido de capacitación y seguimiento a la labor y desarrollo de los integrantes del sistema, en particular quienes integran las UPS.

Para ello se recurrió a la asistencia técnica de organismos internacionales, puesto que implicó el uso de distintas herramientas metodológicas en diferentes momentos cronológicos, tales como marco lógico, cadena de valor público, sistema de metas e indicadores y presupuesto por programa, todos ellos en vistas a alcanzar una gestión por resultados<sup>2</sup>

*El objetivo general de este estudio es describir y analizar el proceso de capacitación al personal técnico de las UPS en gestión para resultados (GpR), en el marco de una asistencia técnica*

---

<sup>1</sup> Ley Provincial N° 5174, sancionada en el 2002, no cuenta aún con decreto reglamentario integral para su implementación, solo se dictaron decretos que reglamentan algunas de sus partes.

<sup>2</sup> Enfoque de gestión que busca incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de una mayor responsabilización de los funcionarios por los resultados, buscando consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos de gobierno y los planes de cada uno de los organismos.

*internacional para el fortalecimiento institucional del Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados, durante el periodo 2010-2012.*

Para la realización de esta investigación se utilizó el método de estudio de caso, por ser una herramienta valiosa de investigación para medir y registrar la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado, a diferencia de los métodos cuantitativos, donde sólo se centran en información verbal obtenida a través de encuestas por cuestionario (Martínez Carazo, 2006). Además, con este método los datos pueden ser obtenidos desde una variedad de fuentes, tanto cualitativas como cuantitativas; esto es, documentos, registros de archivos, entrevistas directas, observación directa, observación de los participantes e instalaciones u objetos físicos (Chetty, 1996 citado por Martínez Carazo (2006)).

Su contenido se organiza en 4 capítulos: en el primero se describe el contexto político y organizacional del periodo en estudio y como está constituido el Sistema Provincial De Planificación Y Evaluación De Resultados (SPPER), creado por la Ley 5174. En el segundo capítulo se conceptualiza la capacitación como herramienta organizacional, se menciona las particularidades dentro de la administración pública y se desarrolla el modelo o enfoque situacional para la identificación de necesidades de capacitación, se describe en qué consiste la gestión para resultados y cuáles son las herramientas y metodologías elegidas en el caso de la Provincia del Chaco. El tercer capítulo incorpora un apartado sobre el diseño metodológico, explica las razones sobre la elección del estudio de caso, objetivos general y específicos para esta investigación, selección la muestra, relevamiento de datos (entrevistas individuales, observaciones, análisis documental, etc) y criterios metodológicos definidos para alcanzar los objetivos planteados en el estudio. El último capítulo se analiza el proceso de capacitación del caso en estudio y los factores intervinientes en el proceso, para llegar a las conclusiones y recomendaciones finales.

## CAPITULO I:

---

### *Contexto institucional y político del periodo en estudio:*

En las últimas tres décadas del siglo pasado el mundo experimentó una ola modernizadora que propuso la reforma y el redimensionamiento del aparato público administrativo con el fin de darle un sentido responsable a los gobiernos. En nuestros días, la discusión se centra no sólo en lo que hace el gobierno, sino también en cómo lo hace. Es así que un aspecto fundamental para el logro de lo anterior sea valorar y desarrollar de manera integral y permanente su capital humano para evitar discontinuidades en el ejercicio del gobierno y la administración, en perjuicio de la sociedad (Gonzalez Beltrone & Valenzuela Miranda, 2008).

En el ámbito de la administración pública, en la medida en que los recursos con los que cuenta para cumplir con sus atribuciones resultan escasos, el desperdicio, el dispendio y la dilación en general, resultan inaceptable para una sociedad que demanda cada vez más de servicios de calidad y de un adecuado manejo de los bienes públicos. La generación de capacidad de desempeño en la administración pública, es el desafío actual y para superarlo resulta clave valorar y promover el desarrollo integral permanente de su capital humano (Garber, 2008).

En este sentido, los programas de capacitación se convierten en un instrumento fundamental de progreso y adaptación, en tanto que contribuye a modificar valores y a la adquisición de los competencias necesarias para un adecuado desempeño, y deben contemplarse como una inversión y no como un gasto, puesto que contribuye al aumento de capacidad de adaptación y cambio en las organizaciones administrativas.

La administración pública chaqueña se propuso instrumentar un régimen de capacitación y actualización de conocimientos que permita generar perfiles laborales ajustados a las exigencias de un Estado moderno y eficiente (Plan Quinquenal, 2012).

A partir del Decreto N°1790/08 se crea la Escuela de Gobierno de la provincia del Chaco como Programa de Formación en Políticas Públicas y Ciudadanía, esta escuela tiene por función diseñar e implementar una Maestría en Políticas Públicas y Alta Gerencia Gubernamental. Como misión, propone la generación de conocimiento científico y la formación integral, continua

y de excelencia en el área de formación de liderazgo de procesos de democratización, transformación y modernización económica y social, en los ámbitos público y privado.<sup>3</sup>

En octubre del 2014, mediante un convenio entre Escuela de Gobierno, Ministerio de Planificación y Ambiente y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el marco del PRODEV (Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo), implemento el Programa de Formación en Gestión por Resultados.

Este programa de formación, de carácter transversal, fue dirigido a diversos sectores de la administración provincial. Su finalidad responde al propósito de contribuir a un mejor diseño y desempeño de los programas provinciales a través del perfeccionamiento continuo y del seguimiento de la gestión, utilizando indicadores para auxiliar a la toma de decisiones y para la evaluación de procesos, productos, resultados e impactos de la acción, con una gestión coordinada, con integralidad, flexibilidad y eficiencia.

Sus destinatarios principales fueron las UPS, como personal responsable o jefes de áreas vinculadas a la planificación o análisis de políticas y programas en distintas dependencias de la administración central, institutos y entes autárquicos. Su organización y ejecución tuvo una duración de 3 meses, con una carga total de 136 horas, y la aprobación de una trabajo final integrador (programa y cronograma de actividades en anexo).

Así mismo, siguiendo con esta tendencia que promueve el desarrollo del capital humano, en el 2012 se crea el Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP), por Ley n° 7135, para el desarrollo de actividades de capacitación e investigación que contribuyan a incorporar buenas prácticas en los agentes públicos y concebir modelos de gestión innovadores fundados en la ética y la transparencia.

La intencionalidad política y estratégica del gobernador en ejercicio, en el periodo en estudio, se manifiesta en un proceso de reformas y modernización del Estado, fuertemente plasmado en su discurso político: *“Recuperar la planificación estratégica como herramienta de decisión y gestión, promover la vinculación de cada peso gastado en el presupuesto público con metas*

---

<sup>3</sup> Escuela de Gobierno. Recuperado en: <http://escueladegobierno.chaco.gov.ar/institucional.html>

*físicas de rendimiento y propiciar estrategias específicas para el desarrollo de la acción del Estado en el territorio, constituye hoy el principal desafío de una provincia atrasada y endeudada”<sup>4</sup>.*

La fuerte convicción de transformar la administración provincial y la gestión orientada a los resultados fue parte de su estrategia política y de gobierno, lo que generó un escenario altamente favorable para la jerarquización de las funciones del SPPER, dotándolo de recursos financieros, técnicos, políticos e institucionales que permitieron llevar adelante las tareas, además de garantizar la continuación del proceso capacitación, desarrollo y fortalecimiento de las capacidades institucionales y consolidación del Sistema.

Designar al frente del Ministerio de Planificación y Ambiente a un funcionario de alto perfil técnico con directa relación con el Gobernador determina una fuerte posición en la estructura de decisiones de gobierno y el perfil técnico garantiza, además, la necesaria profesionalización del área, requisito indispensable para el desempeño de sus funciones.

En este contexto, se inicia el proceso de desarrollo y fortalecimiento de los equipos principalmente UPS, directores de administración, recursos humanos y funcionarios, mediante la asistencia técnica del Banco Mundial.

Como parte de este proceso de cambio organizacional, se dieron en simultáneos otras reformas, como ser las estructuras orgánicas de los ministerios, servicios orientados al ciudadano, el desarrollo de tecnologías de la información y la comunicación en el gobierno, promoción a la participación ciudadana, la transparencia en la información pública y la gobernabilidad etc.

*“... tenemos una finalidad y un propósito: la modernización del Estado. La finalidad de tener un servicio al ciudadano que garantice eficiencia, transparencia y calidad. En este sentido, creemos que el fortalecimiento y la modernización del Estado implican tres ejes temáticos: la reforma institucional, la transformación de la gestión pública y la gestión edilicia. (...) Creemos que es importante una transformación de la gestión pública. Pretendemos innovar respecto de la organización entre unidades sustantivas y de apoyo. Pretendemos un estado renovado tecnológicamente, un sistema integrado en la administración de recursos humanos y un sistema único de archivos del poder ejecutivo”<sup>5</sup>.*

---

<sup>4</sup> Informe de Gestión 2008, publicado por la Secretaría del Planificación y Evaluación de Resultados del gobierno de la provincia del Chaco, 1ro de marzo 2009.

<sup>5</sup> Informe de Gestión 2008 – Secretaria de Planificación y Evaluación de Resultados, Gobierno del pueblo de la provincia del Chaco. 1° enero 2009

La ejecución del programa de fortalecimiento institucional, que incluyó la capacitación de los equipos técnicos y UPS, se dio en el marco de un contexto político e institucional altamente favorable, con programas estratégicas orientadas a los recursos humanos y con un fuerte apoyo político, que garantizara su continuidad.

### *Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER):*

En 2003, la Ley 5174 creó el Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER) asignándole las siguientes responsabilidades primarias:

Según su artículo 3, las políticas de Estado y los lineamientos políticos y estratégicos deberán apuntar a “mejorar la calidad de vida de los habitantes de la provincia; favorecer la competitividad y el fortalecimiento sostenido y territorialmente equilibrado de la economía; asegurar el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales y la preservación ambiental; potenciar el protagonismo de la provincia en la región nordeste argentino (NEA) y en el país; proyectar a la provincia al plano internacional; afirmar la identidad cultural y el sentido de pertenencia de la población y generar vínculos sustentados en la solidaridad, la participación, la equidad social, la igualdad de oportunidades y el desarrollo humano”.

Los órganos que lo componen son –estos no son excluyentes ya que la ley permite que por vía reglamentaria puedan agregarse otros- el Consejo Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (CPPER), la Unidad Coordinadora Central (UCC); las Unidades de Planificación Sectorial (UPS); los Consejos Regionales (CG).

#### Funciones y responsabilidades primarias del SPPER:

- Identificar y definir las políticas, los planes estratégicos globales y sectoriales para la provincia y someterlas a la aprobación del poder ejecutivo.
- Proponer los lineamientos políticos y estratégicos de la acción de gobierno.
- Formular planes y programas de gobierno anual y plurianual que promuevan el desarrollo de la provincia, optimizando recursos para satisfacer mejor las demandas de la sociedad.
- Establecer referencias para orientar las decisiones del sector privado de manera que contribuyan al desarrollo de la provincial.

- Organizar, coordinar y evaluar los resultados de las políticas planes y programas.
- Promover la consistencia con los sistemas de administración financiera, de inversión pública, de recursos humanos, de programas y proyectos especiales y de sistemas informáticos.

*Consejo Provincial de Planificación y Evaluación (CPPER):*

La ley establece la conformación del Consejo Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (CPPER) como máximo ámbito de concertación de políticas del sistema y la Unidad Coordinadora Central (UCC) que es Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados (SPER)<sup>6</sup> como órgano rector del sistema.

El **CPPER** es un órgano consultivo para la formulación de un plan estratégico para el desarrollo social y económico de la provincia. Está integrado por representantes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, las máximas autoridades de los gobiernos locales, representantes del sector empresarial y del sector laboral, referentes del mundo académico y de las organizaciones profesionales, entre otros.

El secretario del CPPER, será el titular de la Ministerio de Planificación y Ambiente.

*Sus funciones son:*

- Proponer, con encuadre en los mecanismos determinados por esta ley, las políticas que regirán la acción de gobierno.
- Definir los lineamientos políticos y estratégicos para la acción de gobierno, en su formulación global, sectorial y territorial.
- Aprobar los planes y programas de gobierno y los criterios de referencia para el sector privado, a los que se refieren los incisos c) y d) del artículo 2 de la presente.
- Disponer todo lo necesario para la organización y funcionamiento del sistema, de los órganos que lo componen y de los institutos y procedimientos que esta ley determine o que sean consecuencia de la aplicación de sus disposiciones.
- Aprobar las normas o pautas que regirán su propio funcionamiento.

---

<sup>6</sup> Durante el periodo en estudio, tuvo modificaciones: Ley de Ministerios N° 6906/11, paso a llamarse Ministerio de Planificación y Ambiente (MPA), denominación que se utiliza en esta investigación. Actualmente, mediante otra Ley de Ministerio N° 7738 y Decreto N° 637/16, se denomina Ministerio de Planificación, Ambiente e Innovación Tecnológica.

- Anualmente, reunirse con los representantes del poder legislativo, poder judicial, integrantes de los consejos regionales y de las uniones regionales de municipios a los efectos de poner en consideración los incisos a), b) y c) del presente artículo.

*Unidad Coordinadora Central (UCC):*

La **UCC** se constituye como órgano rector de la SPPER y tiene la responsabilidad de conducir el proceso general de planificación, incluyendo las actividades de planificación sectorial y territorial, coordinar con el órgano rector del presupuesto provincial las propuestas de asignación de los recursos necesarios para implementar los programas del gobierno y evaluar tanto los logros alcanzados como la utilización de los recursos.

Así mismo, la ley le atribuye autoridad funcional sobre las UPS y es el operador institucional de las vinculaciones y relaciones entre el SPPER y otros sistemas del sector público provincial, los consejos regionales, los gobiernos municipales (individual o uniones), el Consejo Económico y Social (CONES)<sup>7</sup>, como así también personas física o jurídicas, públicas o privadas involucradas en acciones de participación y coordinación encuadrables en la ley.

El director de la UCC será el titular de la Secretaria de Planificación y Evaluación de Resultados (SPER)<sup>8</sup>.

La siguiente enumeración resume las funciones que le asigna la ley:

- Formular planes y programas de gobierno.
- Proponer criterios de referencia para orientar las actividades del sector privado.
- Intervenir en la formulación de propuestas de reforma del sector público.
- Coordinar con el órgano rector del sistema presupuestario la asignación de recursos requerida para ejecutar los planes y programas de gobierno.
- Disponer la ejecución e implementación de los planes y programas de gobierno, en coordinación con las respectivas unidades sectoriales y en el marco de las directivas impartidas por el Consejo Provincial.
- Articular las acciones de los organismos públicos provinciales en todas las cuestiones relacionadas con los planes de desarrollo local.

---

<sup>7</sup> Creado por Ley N° 5081

<sup>8</sup> Ministerio de Planificación y Ambiente actualmente

- Determinar la modalidad de participación de las dependencias públicas provinciales en los Consejos Regionales de Planificación procesando y atendiendo las demandas que de ellos surjan.
- Considerar las propuestas y demandas que presente el Consejo Económico y Social e incorporarlas a las políticas de gobierno cuando se las considere consistentes con las mismas y financieramente viables.
- Evaluar de manera permanente y sistemática, el grado de cumplimiento de los planes y programas de gobierno, informar al Consejo Provincial y proponer medidas correctivas.
- Disponer la organización de sistemas de información adecuados para el ejercicio de sus funciones mediante redes que interconecten los sistemas específicos de otras oficinas o dependencias.

#### *Unidades de Planificación Sectorial (UPS):*

La ley crea, además, en cada jurisdicción **Unidades de Planificación Sectorial (UPS)** que dependen jerárquicamente de sus autoridades y reportan, funcionalmente, a la Ministerio de Planificación y Ambiente. Son las oficinas responsables de articular la actividad del sistema en sus respectivos ámbitos de competencia institucional.

Las **UPS** tienen como funciones:

- Participar en la formulación de planes y programas de gobierno haciendo de nexo entre sus respectivas jurisdicciones y la SPER.
- Coordinar y supervisar la consistencia entre las políticas jurisdiccionales y los planes y programas de gobierno.
- Coordinar y promover la consistencia entre los planes de gobierno y la asignación y uso de recursos financieros de la jurisdicción.
- Evaluar de manera sistemática el cumplimiento de las metas del sector e informar a la UCC a efectos de determinar las acciones correctivas o adecuaciones en caso de desvíos.
- Integrar y participar en los Consejos Regionales de Planificación para el logro de las metas territoriales de gobierno.
- Asesorar y apoyar a los Consejos Regionales en la formulación de sus planes territoriales.

- Organizar y mantener sistemas de información consistentes con los lineamientos de la SPPER a efectos de apoyar la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas y sus metas.

### *Consejos Regionales (CR):*

Los **CR** constituidos como personas jurídicas de derecho no estatal, son los órganos del sistema en las regiones donde se constituyan en todo el territorio provincial.

Estos consejos serán conformados por: municipios, agencias o delegaciones provinciales y nacionales, personas u organizaciones destacadas, un representante de la UCC designado por su director, todos ellos con arreglos a la ley y en conformidad con lo que establezca el Estatuto de cada región que regirá su funcionamiento y que deberán aprobar y presentar copia al director de la UCC y a la Cámara de Diputados.

También está prevista la posibilidad de incorporación de un representante de la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Asuntos Municipales, este tendrá carácter de observador pudiendo participar en las instancias de debate y deliberaciones.

La ley define sus funciones básicas y responsabilidades, no taxativas, ya que permite la generación de otras atribuciones por vía reglamentaria:

- Formular planes y programas de gobierno.
- Proponer criterios de referencia para orientar las actividades del sector privado.
- Intervenir en la formulación de propuestas de reforma del sector público, en el marco de las políticas públicas y de las disposiciones pertinentes de la ley 2903 y sus modificatorias -de ministerios.
- Coordinar con el órgano rector del sistema presupuestario (ley 4787 -título ii, capítulo 3-) <sup>9</sup> la asignación de recursos requerida para ejecutar los planes y programas de gobierno, en el marco de las políticas públicas vigentes en materia de administración financiera en la provincia.
- Disponer la ejecución e implementación de los planes y programas de gobierno, en coordinación con las respectivas unidades sectoriales y en el marco de las directivas que imparta el consejo provincial.

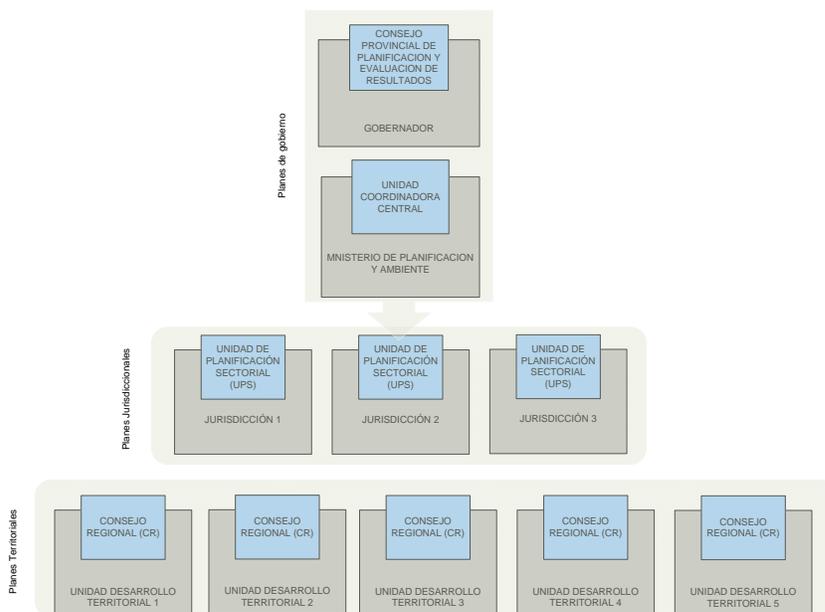
---

<sup>9</sup> Ley N° 4787. Organización y Funcionamiento – Administración Financiera – Sector Publico Provincial

- Articular las acciones de los organismos públicos provinciales en todas las cuestiones relacionadas con los programas de desarrollo local, a los que se refiere el título ii, capítulo 2 de esta ley.
- Determinar la modalidad de participación de las dependencias públicas provinciales en los consejos regionales, de acuerdo a esta ley.
- Procesar y atender las propuestas y demandas que presenten los consejos regionales, vinculadas con los programas de desarrollo local.
- Considerar las propuestas y demandas que presente el consejo económico y social (CONES) o que estén contenidas en los documentos que dicho organismo elabore.
- Incorporar a los planes y programas de gobierno que correspondan las propuestas a que se refieren los dos incisos precedentes, en la medida que resulten compatibles con las políticas de gobierno, los lineamientos políticos y estratégicos del gobierno y sean financieramente viables.
- Evaluar permanente y sistemáticamente el grado de cumplimiento de los planes y programas de gobierno, informando al consejo provincial y proponiendo o adoptando las medidas correctivas en casos de desvíos o incumplimientos.
- Disponer la organización de sistemas de información adecuados para el ejercicio de sus funciones, mediante redes que interconecten los sistemas o subsistemas específicos de otras oficinas o dependencias.

En la ilustración siguiente se representa la estructura del SPPER. El Gobernador preside el CPPER, órgano consultivo del gobierno, y conduce el proceso de planificación y evaluación de las políticas, apoyado técnicamente por la Ministerio de Planificación y Ambiente. Esta última asiste a la formulación del Plan de Gobierno y coordina los procesos de planificación jurisdiccional y territorial.

Ilustración 1: Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados



El Ministerio de Planificación y Ambiente (MPA), para desarrollar sus políticas conforma un equipo técnico, define su estructura orgánica, con las aéreas que lo componen, sus responsabilidades primarias y acciones<sup>10</sup>, así mismo determina su ámbito de acción y desarrolla un conjunto de alianzas con organismos nacionales e internacionales.

El ministerio definió su acción en torno a tres ejes: en primer lugar el desarrollo de una **Sistema de Programación y Gestión de Metas para la Gobernabilidad (SiGoB)**<sup>11</sup> dirigido a los niveles estratégicos y a la conducción de la provincia, para atender a las necesidades de la ciudadanía en el marco del plan de gobierno. Estas metas, una vez definidas, organizan la gestión y los procesos de rendición de cuentas de las distintas jurisdicciones a través de una red de responsables y un sistema de informático<sup>12</sup> que emite alertas y provee información para la toma de decisiones. El MPA, como parte de sus funciones y como rol de órgano rector, garantiza y controla tanta la definición como el seguimiento del logro de dichas metas.

<sup>10</sup> Decreto provincial N°192/10

<sup>11</sup> El SIGOB es un proyecto del Buró Regional del PNUD para América Latina y el Caribe y del Clúster de Gobernabilidad Democrática. Su objetivo es desarrollar metodologías y herramientas para el soporte de la acción política gubernamental de la alta dirección del Gobierno, contribuyendo a mantener o generar las condiciones de gobernabilidad democrática. Son definidos como sistemas de gestión que buscan la reducción de la brecha existente entre las decisiones de los conductores de la Acción Política Gubernamental y la capacidad del ejecutivo para ejecutarlas. En: <http://www.sigob.org/portal/home/contenido/2#>

<sup>12</sup> El sistema de gestión estaba desarrollado sobre una plataforma web en línea y conformaba una intranet

Un segundo eje, es el de la planificación sectorial y su vinculación con las asignación y ejecución de recursos financieros, en este sentido, el MPA promovió **la incorporación de las UPS en las estructuras orgánicas**<sup>13</sup> de cada jurisdicción y apoyo sus procesos de conformación, desarrollo y fortalecimiento, para la formulación de planes jurisdiccionales.

El tercer eje, fue la incorporación de la **técnica de presupuesto por programa** como herramienta para la toma de decisiones de distribución del gasto.<sup>14</sup> El MPA identifica ciertas limitaciones para su desarrollo efectivo (desvinculación entre la planificación de gobierno y el proceso presupuestario, deficiencias en las estructuras programáticas y falta de información sobre producción física del sector público). El presupuesto quedaba reducido a su dimensión financiera y una práctica ritual, centrada en el gasto que resultaba de decisiones históricas, y que no reflejaba la relación insumo-producto. El MPA se propone abordarlos con el fin de lograr una vinculación real, de planificación y ejecución física y financiera.

Finalmente el gobierno de la provincia, con la asistencia del MPA y las UPS como representante de las jurisdicciones, formula y actualizan los **Informes de Gestión Anual**.

En el cuadro Anexo I, se representan sintéticamente las dimensiones que el SPPER aborda, las herramientas metodológicas que utiliza y los actores responsables de la asistencia técnica, para su definición y aplicación.

---

<sup>13</sup> Decreto provincial N°312/09

<sup>14</sup> Chaco, como la mayoría de las provincias argentinas, bajo el influjo de la reforma de la administración financiera de la Nación que se produjo en los años 90, adoptó la técnica pero de manera parcial y formal, ya que esta técnica presentaba limitaciones.

## CAPÍTULO II:

---

### *Capacitación, desarrollo y formación de los recursos humanos:*

La capacitación y el desarrollo de los recursos humanos en las organizaciones parten del supuesto que la mayoría de los empleados puedan ser naturalmente motivados a trabajar y a aprender. El hecho de tener una actividad estimulante, de progresar en su profesión o campo de acción y de recibir recompensas por su desempeño son factores que movilizan y atraen su atención (Waterhouse P., 1987).

Según Werther y Davis (1995), distinguir entre capacitación y desarrollo se torna bastante impreciso, sin embargo, en términos generales, capacitar es impartir conocimientos a un empleado y desarrollar significa apoyar a esos mismos en el crecimiento de sus propias actividades.

La capacitación y desarrollo de los recursos humanos tiende a reforzar el valor de los individuos una vez incorporados a la organización e incluye toda actividad orientada a aumentar las capacidades y el potencial del individuo, de modo de mejorar su desempeño actual y futuro. (Iacoviello, Falivene, & Diez, 1997)

Este concepto amplio considera cualquier actividad que permita a los individuos desarrollar sus capacidades laborales, esto puede lograrse de diferentes maneras: se puede incentivar a los empleados a continuar con su educación formal, a través de becas o convenios, organizar intercambios entre áreas para que se enfrenten a nuevas experiencias de trabajo, asignar proyectos especiales que presenten desafíos al individuo, realizar talleres de orientación para que los empleados orienten su carrera hacia sus áreas de mayor interés y preparación, etc.

Existen muchas posibilidades, Iacoviello (1997: p 1) propone una idea de capacitación asociada en forma inseparable al concepto de desarrollo, dado que se centra en capacitar al empleado para su carrera actual y futura, tanto en la organización como en el mercado de trabajo en general.

Con esta concepción de la capacitación y desarrollo de los recursos humanos, se busca trascender la tradicional idea de que la capacitación busca la adquisición de habilidades, reglas,

conceptos y actitudes que resulten en un ajuste entre los requisitos del puesto y las características del individuo que lo ocupa. (Milkovich & Boudreau, 1994).

Por el contrario, García López (2011, p.3) separa los conceptos determinando sus diferencias. Para este autor, capacitación es una actividad que debe ser sistémica, planeada, continua y permanente que tiene el objetivo de proporcionar el conocimiento necesario y desarrollar las habilidades (aptitudes y actitudes) necesarias para que las personas que ocupan un puesto en las organizaciones, puedan cumplir con sus funciones y responsabilidades de manera eficiente y efectiva, esto es, en tiempo y en forma.

Por desarrollo se refiere a los conocimientos que se le proporcionan al trabajador con el propósito de prepararlo para responsabilidades futuras, es decir, se tiene detectado que la persona tiene potencial para ocupar mejores puestos, o de mayores niveles de responsabilidades, de tal forma que se capacita a esta persona con el objetivo claro de prepararlo para promociones futuras, con una visión a largo plazo. (García López, 2011, p.4)

Otra diferencia entre capacitación y formación está más en función de los niveles a alcanzar y de la intensidad de los procesos. La capacitación ayuda a los empleados a desempeñar su trabajo actual y los beneficios de ésta pueden extenderse a toda su vida laboral. La formación, lo prepara para responsabilidades futuras a más largo plazo o a partir de funciones que puede estar ejecutando en la actualidad.

De todas formas, se puede afirmar que tanto las actividades de capacitación como las de desarrollo tienen per se un factor motivador; formar a un empleado significa implícitamente que la organización tiene una proyección de futuro en él, al mismo tiempo que significa un esfuerzo importante de inversión, que las organizaciones no deberían llevar adelante sin una planificación previa y una evaluación posterior, para determinar los alcances, y los resultados en términos de habilidades y conocimientos adquiridos por los recursos humanos.

#### *La capacitación como práctica social situada:*

Cuando se habla de capacitación lo primero que se asocia con este concepto es el curso formal tradicional. En los últimos años, se busco superar esta idea restringida que la relega a actividades de efecto inmediato y de estructuras rígidas asociando el termino de capacitación al

de desarrollo, intentado de así pasar a una concepción más amplia que contemplara acciones bajo diferentes modalidades, tendientes a cubrir necesidades inmediatas y de más largo plazo (Dellavedova, V. y otros. 2003, p.6).

Con la inclusión del concepto de desarrollo no se logró superar la tendencia a generar propuestas departamentalizadas de formación, por un lado se seguía entendiendo a la capacitación y el desarrollo desde un enfoque que privilegiaba a los recursos instruccionales y el entrenamiento y por otro lado, se mantenía la clásica dicotomía entre “educación” como proceso formal que se da en una etapa de la vida y “capacitación” asociada al empleo.

Desde una postura crítica a esas concepciones, es necesario, considerar y comprender la multidimensionalidad y complejidad de la realidad política y social en las que están insertos los empleados públicos y desarrollar un enfoque que lo ubique en el ambiente humano en el que aprenden entendiendo que son los sujetos los que van construyendo y reconstruyendo los contextos en los que hacen significativos los aprendizajes (Araujo Misoczky, M. y Carvalho, N. 2001).

Otro aspecto importante de remarcar es la actual tendencia a pasar de la noción de enseñanza como “transmisión de conocimientos” a la noción de formación, porque lo central no está solo en el conocimiento sino también en el apoyo para transitar el camino. Las acciones de formación tienen un carácter relacional e implican una pedagogía especial distinta de la acción habitual de enseñanza, en tanto no se trata solo de impartir conocimientos sino de establecer relaciones entre sujetos pero dentro de un marco más amplio, en este caso, dentro del organismo público.

Este enfoque permite entender *la capacitación como una práctica social situada*, que parte de trabajar con sujetos en su integralidad y no solo sujetos cognitivos, que construyen en relación con el contexto su subjetividad, propia e irrepetible. Sujetos que interactúan con otros y estructuran a la vez que son estructurados por las relaciones que establecen con otros dentro de la institución (Dellavedova, V. y otros. Op. Cit.)

El diseño de un proyecto de formación, en este sentido, permite desarrollar un marco de referencia básico para la planificación de las actividades y reflexionar sobre los fundamentos y conceptos que orientan las acciones y decisiones, como la necesaria coherencia metodológica.

Es importante aclarar el tipo de racionalidad que predomina en estos proyectos, ya que es a partir de ella que se elaboran las estrategias para abordar los problemas de capacitación detectados en la organización. Hay dos perspectivas teóricas entre las que habitualmente oscilan los proyectos o planes de capacitación: una de ellas enfatiza la racionalidad en la relación medios-fines, el accionar eficaz y eficiente; mientras que la otra concibe a los proyectos como prácticas sociales, situadas e intersubjetivas.

Los proyectos como practica social situada, reconoce un componente de incertidumbre y apertura dentro del proceso de capacitación, que tiene que ver con la interpretación que los participantes hacen con respecto al proyecto y sus procesos de reflexión en y sobre la practica (De Zan, 1993).

Podríamos hablar aquí de una racionalidad comunicativa, propia de la acción social, es aquella orientada al entendimiento intersubjetivo y a la formación de "(...) consenso reconocido como válido por los participantes, el cual hace posible la coordinación no forzada de sus respectivos planes de acción" (De Zan, op.cit.). Desde esta visión, la complejidad de los procesos de capacitación y el reconocimiento de cierto grado de incertidumbre hacen que la aplicación de las reglas y decisiones técnicas no sea lineal.

En los procesos de comunicación que se generan en la organización, las motivaciones, interpretaciones y valoraciones de los participantes conducen a la reinterpretación de las decisiones previas, a procesos de debate, confrontación y negociación. Sus respuestas con de carácter activo, no mecánico, y entran en juego con las interpretaciones de otros participantes y con la característica de la cultura organizacional (Dellavedova, V. y otros. Op.cit).

Los proyectos y las estrategias de solución representan hipótesis de acción frente a un problema surgido de la realidad y percibido por los actores, que se reformula en una conversación abierta y constante con el medio. La preocupación pasa por el cambio y la transformación partiendo de la situación y problema inicial, la acción transformadora y el compromiso de los actores constituyen aspectos esenciales de este enfoque situacional.

El objetivo es alcanzar consenso respecto de las actividades de capacitación con los involucrados desde los primeros momentos, en que el proyecto se origina, generando espacios para la construcción paulatina de una visión compartida. (Pulido, N. 2000)

Existen diferentes modos de operativizar este enfoque, en el capítulo IV de este estudio, se describe el modo en que se hizo en esta experiencia particular.

*Desarrollo estratégico de los recursos humanos en la administración pública:*

Es importante realizar un apartado respecto al tema, puesto que guarda algunas particularidades en relación al sector privado o la empresa.

En este, los resultados de la capacitación pueden ser medidos en términos de rendimientos económicos, aumento de la eficiencia y la rentabilidad de una forma más visible. Para una empresa, un buen plan de desarrollo de recursos humanos puede significar la diferencia entre mantenerse en el mercado o ser desplazado por la competencia, en los organismos públicos no existe este control directo del mercado, pero si un control más indirecto del público, mediado por una mejora en el servicio o atención al ciudadano.

En la literatura actual se puede observar consenso con respecto a la necesidad de orientar las actividades de capacitación y desarrollo de los recursos humanos desde una perspectiva estratégica de largo plazo, hay muchas barreras para este tipo de proyectos especialmente en el ámbito del Estado.

En las organizaciones públicas de Argentina estas áreas ni siquiera aluden al ambicioso nombre "Desarrollo", sino que se las identifica como áreas de Capacitación, tanto en el nivel nacional como en el provincial.

Esta orientación cortoplacista no es fruto de una decisión estratégica tomada por el grupo de personas a cargo del área en cuestión sino, generalmente, responde a la necesidad de justificar la función mediante resultados inmediatos, es más fácil demostrar los avances y mejoras en el manejo de procesadores de texto en secretarías que un programa de desarrollo de "tutores internos" a implementarse durante 5 años.

En la administración pública esta tendencia se ve agravada por la alta rotación de las máximas autoridades que corresponden a cargos políticos, los programas o planes a largo plazo tienen serias dificultades para conseguir apoyo político y presupuestario ya que los efectos de los

planes estratégicos suelen superar el tiempo de gestión de dichos funcionarios (Iacoviello, 1999).

También es más difícil justificar la asignación de recursos presupuestarios en programas de desarrollo cuya implementación y evaluación de resultados es complicada y se entremezcla con la actividad regular y cotidiana del organismo.

La capacitación tradicional se asocia con la educación formal, que en términos generales siempre tiene “buena prensa”, se parte del supuesto de que tomar clases es bueno y no se discute la idea de que los empleados deben refrescar sus conocimientos volviendo al aula con cierta frecuencia, aunque esto en términos de transferencias<sup>15</sup> no sea lo óptimo. (Mitnik, F., Coria, A., & García Goette, C., 2006).

Pensar la capacitación de los recursos humanos desde una perspectiva estratégica se plantea como un desafío para la administración pública, pero al mismo tiempo le permite no perder de vista la misión de la organización y su propio rol; les brinda además, flexibilidad y capacidad de respuesta. A partir de este enfoque, cualquier cambio en el contexto puede ser inmediatamente incorporado en la estrategia de desarrollo de los recursos humanos (Iacoviello, op cit, pag.9)

#### *Características del adulto como sujeto de aprendizaje:*

Es importante realizar una mención al respecto, ya que el aprendizaje en los adultos supone ciertas particularidades: se asume que los adultos son más conscientes de sus necesidades educativas, que son lo suficientemente maduros para seleccionar si buscan o no los medios y en que formas, ya que están adecuadamente experimentados a través de la vida y el trabajo, ya han adquirido un conocimiento propio y del mundo que les permite sobrevivir. Se asume también, que tienen tiempo limitado y que este debe ser balanceado entre las demandas familiares, laborales y de educación.

---

<sup>15</sup> La transferencia, entendida como la habilidad de extender lo que se ha aprendido en un contexto a otros contextos. Se trata de un concepto “relacional” que no se produce como consecuencia lógica de cualquier experiencia de aprendizaje sino que debe ser previsto al momento del diseño de acciones de capacitación.

El adulto nunca llega “en cero” a una situación de aprendizaje, en especial si se refiere a contextos de formación vinculados a su trabajo, trae consigo un bagaje de experiencias laboral, de su vida personal y un trayecto de educación formal<sup>16</sup>.

Es por ello, que el adulto en su rol de alumno requiere percibir en las propuestas de formación ciertos motivadores<sup>17</sup>, como ser el nivel de incidencia en la resolución de algún problema personal, familiar o profesional, si es un requerimiento laboral que supone un desarrollo personal, mejora en su condición, mejora en su desempeño, mejora en su salario, etc. (Flood, 2007).

#### *El modelo o enfoque situacional para la identificación de necesidades de capacitación:*

Cuando de capacitación a funcionarios públicos se trata, debe recordarse que sus cursos son sostenidos con fondos públicos y que por tanto se espera que contribuyan a mejorar los servicios que a la comunidad se prestan, fortaleciendo las competencias de las organizaciones públicas que gestionan, ordenan, regulan o controlan la provisión de esos servicios.

Frente a esta situación la organización pública que emplea al funcionario debe fortalecer los procesos para mejorar los resultados a través de una capacitación que se dirija a resolver los problemas y a optimizar las oportunidades para cumplir con sus objetivos.

El diseño y la implementación de actividades de desarrollo y capacitación en este tipo de organizaciones representan un gran desafío. En muchos casos no se cuenta con definiciones claras acerca de sus objetivos y las estrategias para alcanzarlos. Por otro lado, sus dimensiones y diversas misiones impiden tomar a la organización como una unidad homogénea, por lo que la metodología a utilizar tiene que permitir la adecuación de las actividades al contexto situacional en que se desarrollará (Dellavedova, V; Diez, M.L & Iacoviello, M., 2003)

---

<sup>16</sup> Los aprendizajes son distintos a lo largo de las etapas de la vida de los sujetos, ya que ellos también sufren cambios. En la etapa adulta la participación en experiencias de formación acompaña a un conjunto de proyectos personales y familiares, su ubicación en el mundo laboral y su recorrido en el sistema educativo formal e informal.

<sup>17</sup> Supone un “proceso psicológico que implica la activación de procesos cognitivos, afectivos y emocionales, los cuales dirigen y orientan la acción de forma deliberada” (Huertas, 2006;p.2) (citado en Flood, 2006)

En base a ello, la metodología de abordaje o enfoque situacional, desarrollado por Noemí Pulido (2000) tiene como virtud averiguar cuáles son los problemas de la organización y cuales los objetivos a alcanzar desde la propia visión de los sujetos de la capacitación, quienes además debe advertir sobre aquellos objetivos que no se podrán alcanzar sin la capacitación adecuada y definir concretamente en que aspectos es necesario capacitar.

La segunda fortaleza de este modelo, es que todo el proceso se desarrolla bajo mecanismos multidisciplinarios, enfoque de equipo, y en el marco de la entidad formadora (consultoría) que tiene la oportunidad de comprender, desde la fuente misma, las necesidades de capacitación.

Por último, ofrece el desarrollo de una actividad que presta un servicio en sí misma, en tanto que contribuye a la construcción de una visión compartida de la organización por parte de los propios actores.

El modelo tradicional, que busca identificar la brecha existente entre la definición de un puesto de trabajo y el perfil de quien ocupa esa posición, es decir, identificar las diferencias entre los requisitos del cargo, a partir de estudio de los manuales de descripción de puesto y los atributos de su ocupante, para definir en qué materia capacitar.

En las organizaciones estatales en constante reforma y cambios, como es el caso del Estado Argentino, y el chaqueño en particular en el periodo estudiado, los manuales que describen puestos quedan rápidamente desactualizados, debido a los cambios en estructuras, áreas o programas que se crean o se disuelven, y con ellos sus misiones y funciones. Por otra parte, la innovación tecnológica afecta en el know-how requerido para los puestos, y al mismo tiempo, exige nuevas competencias que deben ser adquiridas.

La metodología de abordaje situacional, se enmarca en el paradigma de “mejor que generalizar innovaciones es mejorar la capacidad de innovar para cambiar el enfoque centrado en la oferta a uno centrado en la demanda” (Pulido, N. op cit, pag. 4), y que la formación que se diseñe tenga correspondencia plena con las necesidades prioritarias de capacitación del personal, en función de los objetivos de la organización.

No se trata de convertir en materia de enseñanza los contenidos tradicionales de los que ya se ocupa la educación formal, sino en convertir en materia de diseño concreto aquellos conocimientos o perspectivas novedosas, poco explorados desde el desarrollo organizacional.

Es indispensable considerar estas afirmaciones previamente a producir acciones de capacitación en relación a profesionales del sector público, que tienen puestos de trabajos con singulares características, según Bower (1995):

- Deben asumir objetivos asimilados desde “afuera” de su organización
- Deben trabajar con colaboradores cuya carrera está fuera de control del superior
- Deben alcanzar sus objetivos en tiempos fijados con criterio “político” o establecidos por normas
- Deben encuadrarse en procedimientos administrativos y reglamentos jurídicos
- Deben gestionar dentro de criterios verticales y jerárquicos para la toma de decisiones
- Deben motivar al personal sin poder incidir en el esquema de remuneraciones
- Deben manejar el flujo de información previendo posibles impactos en la opinión pública
- Deben aplicar recursos escasos a objetivos masivos

El propósito pedagógico de este diseño es que los potenciales beneficiarios de cursos en el sector público, alcancen a identificar los problemas de gestión de sus organismos y las competencias necesarias para intervenir con mecanismos de solución no solo frente a problemas típicos, sino también frente a situaciones problemáticas nuevas. Así mismo, que logren cuestionarse su saber, y revisar mediante técnicas de autodiagnóstico, el estado de desarrollo de sus competencias, todas ellas en un marco con enfoque situacional e interdisciplinario.

Los supuestos básicos sobre los que se desarrolla el modelo o enfoque situacional de diagnóstico de necesidades de capacitación: (Pulido, op cit, p.14-16)

- a) El evaluador es un actor involucrado en la realidad a modificar, quien interviene en nombre de la institución formadora, con el fin de planificar y aplicar el proceso de detección de necesidades de capacitación. No puede considerarse la independencia entre el sujeto y el objeto, porque el sujeto inevitablemente forma parte de la realidad sobre la que pretende intervenir, tiene una posición dentro de ella, siente intereses propios, y conocimientos teóricos. Es importante en este punto, aclarar que este sujeto

debe admitir su implicación en la situación bajo análisis y tomar conciencia sobre el punto de vista que asume y la influencia que éste tendrá en su trabajo profesional. En este sentido, es preciso estar advertido de la alta propensión a traducir todo conflicto organizacional a los campos de problemas en los que se ha desarrollado la pericia. Así por ejemplo: un experto en computación puede tener a visualizar problemas de comunicación como un déficit de competencias informática.

- b) La realidad de cada organismo es aquella que advierten los actores inmersos en ella: es decir, que la metodología apunta a la generación del diagnóstico de déficit de capacitación formulado por los actores de la organización solicitante, no se diagnostica “desde afuera” y se evita todo lo posible determinar exógenamente que capacitación se necesita en la organización. La realidad de la organización es la que advierten todos los actores situados en diferentes posiciones y funciones, y esta metodología busca explotar la posibilidad de organizar, administrar y registrar interacciones que se dan alrededor de la definición de problemas de la organización, su análisis causal, la definición de objetivos a alcanzar, medios y fines. Finalmente la interacción crítica, descubrir (en equipo) el camino para resolver el problema mediante la capacitación, definiendo así cual será su contenido, en función de la categoría de problema a resolver. Cuanta más claridad se tenga en la identificación del problema, más pertinente será la selección de contenidos y actividades para el diseño curricular.
- c) Las competencias que se propone desarrollar son un instrumento para impulsar el cambio social, la idea que se propone enfatizar es que dentro del territorio de las organizaciones, se busca generar conciencia acerca del dominio de las competencias necesarias para impulsar y sostener el cambio social que hará posible resolver los problemas que no fueron resueltos anteriormente, por incapacidad de reconocer el problema o por reiteración de procesos resolutivos inconducentes. Este supuesto se fundamenta en el predominio de cierta clase de pensamiento que no nos permite reconocernos en la consecuencia de la actuación colectiva, eludiendo nuestra responsabilidad individual por los resultados del comportamiento grupal, como también impide advertir la potencia que tiene nuestra capacidad de aprendizaje si es puesta al servicio de cambiar “desde adentro”.
- d) El gerenciamiento de un organismo público requiere interacciones estratégicas de cooperación o de conflicto, esto significa, admitir que las funciones que deben cumplirse

dentro de una organización provocan naturalmente conflictos o tensiones entre las áreas, y el problema en estas condiciones no es que exista conflicto, sino la falta de capacidad para manejar la ineludible tensión, mas aun cuando se presupone que dicha tensión es irremovible. Por ejemplo: La situación conflictiva entre el área de tesorería y el área que ejecuta el presupuesto social, la primera pondrá restricciones al gasto, la segunda planteará la continua necesidad de mayor financiamiento, pero esta tensión es manejable en términos reales, si las partes entienden que no se trata de un conflicto personalmente amenazador.

Esta visión que define al conflicto como un atributo de la condición humana, lleva en muchas ocasiones a considerar a la organización con conflictos como patológica y sus miembros con conductas enfermas “combatir una enfermedad que no existe, o un mero atributo inherente a la sociedad humana es no solo un derroche inútil de recursos, sino la manera de distraernos de aquellos problemas que necesitamos y podemos ponernos a resolver”

- e) El poder estatal es un recurso escaso y esta heterogéneamente distribuido, contrario al enfoque tradicional que entendía al Estado como monopolio de poder y regulador de los demás actores sociales, sin embargo, las evidentes transformaciones en el rol del estado en un mundo en el que algunas corporaciones son más poderosas que muchos gobiernos, y en el que la influencia de los medios de comunicación forma opinión y conductas en la sociedad, obliga a repensar el tema del poder. “El poder es un recurso social, y las organizaciones públicas pugnan por el poder con otras organizaciones de la sociedad”, por ello, es que resulta fundamental que quienes ocupan cargos ejecutivos analicen los problemas bajo estos supuestos, advertidos que los problemas en la administración pública no son estrictamente endógenos sino que muchos de ellos deben interpretarse en el marco de sus interacciones con otros actores sociales, empresario o también gubernamentales.
  
- f) El proyecto de gestión de capacitación a encarar en un organismos público tiene categoría situacional, no tiene significado homogéneo para todos los actores ni para toda la administración pública, puesto que la misión de un organismo, su particular naturaleza requiere que todas sus áreas, sustantivas o de apoyo, converjan esa misma razón de ser, confiere singularidad a la categoría de problemas a resolver, por tanto el tipo de capacitación que se demande debe ser cuidadosamente estudiado, mediante

análisis situado, contextual, si es que se busca un impacto cualitativo en la inversión de capacitación.

Para la aplicación de esta metodología se pueden identificar las instituciones demandantes con algunas características que se detallan a continuación:

- Misión y estructura formalizada por decreto
- Objetivos de gestión formulados en el marco de una política pública
- Dotación de personal, normalmente numerosa
- Manejo de recursos de fuente pública
- Presupuestación por programa
- Metas vinculadas a la prestación de servicios de la ciudadanía
- Obstáculos reiterados en el cumplimiento de metas con eficacia
- Dificultades vinculadas a la insatisfacción del ciudadano usuario
- Dificultades relativas a la motivación de su personal
- Desfavorable imagen pública de la organización y sus funcionarios

En cuanto a la estrategia que el grupo formador asumirá para garantizar una oferta de calidad, tendrá estrecha relación con la posibilidad de definir y focalizar adecuadamente los problemas que mediante la capacitación se buscan resolver prioritariamente, la calidad dependerá de:

- La participación de los potenciales beneficiarios en la definición de las necesidades de capacitación,
- La definición del marco en términos de problemas a resolver, y por consiguiente, de objetivo y metas a alcanzar
- La identificación de objetivos en los cuales el componente capacitación constituya impacto crítico
- La pertinencia del diseño efectivo de los cursos
- El compromiso efectivo de los cursantes
- La solvencia en el desempeño docente
- La correspondencia con el currículo real

La detección de necesidades de capacitación requiere planificar el diagnóstico y cada una de sus etapas cuidadosamente. Por ello es indispensable, acceder al conocimiento del organismo solicitante, analizando su: misión, estructura orgánica, dotación de personal, presupuesto

asignado, cantidad de cargos con función de conducción, definición de puestos con función de conducción y perfil medio de los titulares de esos cargos.

La entrevista al titular político del organismo, es un instrumento válido para la primera aproximación a las necesidades de la institución, pero el entrevistador deberá asegurarse algunas condiciones previas: conocimiento previo de organismo y del posicionamiento real del funcionario solicitante, ser dirigida a una autoridad de alta jerarquía, acopiar datos institucionales que permitan confirmar o rectificar hipótesis del problema (cuantitativos y cualitativos), recopilar opinión en el personal gerencial sobre fortalezas y debilidades, indagar expectativas sobre los resultados de capacitación, entre otros.

Los instrumentos que se recomiendan utilizar para desarrollar el diagnóstico de necesidades serán aquellos que logren reportar la mejor “fotografía” de la organización, sin descuidar otros criterios como el económico, la accesibilidad y la agilidad:

- Se recomienda categorizar mediante una matriz que facilite la lectura, todas las solicitudes de capacitación
- Acceder a todas las bases de datos o instrumentos impresos (Decretos) de estructuras orgánicas

En esta etapa se recomienda la entrevista personal al funcionario solicitante en el ámbito donde desarrolla sus tareas, de modo que puedan obtenerse datos sobre el clima, la cultura del lugar, la distribución de los espacios, el grado de formalidad de las modalidades vinculares, y otros indicios que aportan datos tan válidos como los documentados. La entrevista puede darse con diferentes modalidades y extensiones, pueden cerradas o totalmente abiertas, pero en este caso se recomiendan entrevistas semiestructuradas, que permitan realizar un recorrido temático más extenso, con orientación a los datos que se requiere recabar.

Una vez que se configure una imagen aproximada de la organización, es conveniente concertar y organizar un taller para los potenciales beneficiarios de la capacitación, de modo que su participación en la identificación de las necesidades prioritarias y el itinerario del taller con sus fases secuenciales, se hace efectiva en un entorno de pares, convocados para una actividad grupal y con el mismo fin, contribuyendo a la construcción de una visión compartida, que se constituirá en torno a los siguientes ejes:

- El entorno donde se da la gestión de los beneficiarios

- Los problemas que enfrentan la propia organización y su cadena causal
- Los objetivos que deben lograrse y su gradualidad
- Los componentes de capacitación conducentes a lograrlos y su secuencialidad
- Las prioridades acerca de los objetivos y contenidos de esa capacitación

El taller comienza con una fase de sensibilización y encuadre teórico que permita conceptualizar la finalidad a la que apuntan los objetivos de la actividad. Luego de la presentación de la institución formadora, el coordinador que interviene y los objetivos del taller, es recomendable presentar definiciones de trabajo disparadoras de una primera discusión entre los participantes que los ubique en la meta general de la actividad.

### *Definición de las herramientas y metodologías orientadas a la Gestión por Resultados (GpR)*

#### *Marco Lógico:*

El Marco Lógico es una herramienta diseñada para la organización de la información de programas y proyectos, centrada en la definición precisa de sus distintos componentes, en la búsqueda de consistencia entre los mismos (fin, propósito, componente, actividad) y en el establecimiento de indicadores para el monitoreo de sus avances. No fue concebido como una herramienta para organizar la información sobre la totalidad de la actividad de una institución sino para organizar la información de programas y proyectos centrados en objetivos de mejora de las actividades existentes o de introducción de nuevas líneas de trabajo.

Además, se caracteriza por permitir su aplicación en distintos niveles y escalas de actividad, desde microproyectos a programas de gran alcance. Su utilización en la planificación de instituciones públicas, requiere de la definición de criterios para identificar el nivel pertinente de aplicación que permita expresar el conjunto de la actividad institucional y alinearla con el presupuesto. Finalmente, no trabaja con la categoría de producto institucional (terminal y/o intermedio) que, en la técnica de presupuesto por programa, resulta central para la asignación de recursos.

#### *Cadena de valor público*

Este modelo analítico permite, a partir de la teoría de los sistemas, representar de manera sencilla y a la vez comprensiva la actividad del sector público y conceptualizar las transformaciones que se introducen en su gestión. Así mismo, relaciona las distintas herramientas de política y ubica el rol que desempeñan los organismos de control y auditoría en los procesos de cambio.

El modelo comienza afirmando que el sector público puede representarse como un conjunto de instituciones que transforman recursos (inputs) en productos (outputs) a partir de operaciones.

Los productos que las instituciones públicas entregan a la población constituyen su razón de ser, aquello que justifica su existencia. A través de ellos buscan satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos y contribuyen, de este modo, al logro de los objetivos de política que se plantean los gobiernos. Las operaciones transforman los recursos combinándolos en las cantidades y calidades requeridas a través de procesos que les permite obtener un volumen suficiente de productos que satisfagan efectivamente las necesidades de la población.

La satisfacción de las demandas sociales de la población constituye resultados esperados (directos e indirectos) que se plantean lograr los planes de gobierno. Para alcanzarlos en un período dado de tiempo, los gobiernos deben garantizar que las instituciones públicas generen los bienes y servicios en la cantidad y calidad requeridos. La cadena de valor integra, entonces, las relaciones entre productos, resultados y efectos indirectos, también denominados impactos.

Las relaciones entre productos y resultados, y entre estos y los impactos son más complejas e inciertas que las que existen entre recursos y productos. En ellas intervienen una amplia cantidad de variables además de la cantidad y calidad de los servicios que se prestan. Entre estas “otras variables” se cuentan otros servicios ofrecidos por instituciones públicas, la actividad de actores de la sociedad civil y variables de contexto que pueden incluso estar determinadas por actores externos.

Una última especificación del modelo surge cuando se considera que las políticas públicas combinan la producción de bienes y servicios con medidas de política y con marcos interpretativos que les otorgan significado y direccionalidad.

Las medidas de política son decisiones que tienen por objeto modificar, orientar o regular los comportamientos de los actores en el ámbito en el que la política actúa. Los marcos

interpretativos son el núcleo de ideas a partir de las cuales se seleccionan, definen y explican los problemas de política y se elaboran las estrategias e instrumentos para enfrentarlos.

Las políticas no solo implican, entonces, la producción de bienes y servicios sino también la producción de decisiones. Por su parte, tanto la producción pública como las decisiones responden a marcos interpretativos se comunican, difunden y ajustan para otorgarles direccionalidad y significado.

#### *Presupuesto por programa:*

Se trata de una técnica presupuestaria que se propone reflejar los procesos productivos institucionales a partir de sus relaciones insumo-producto y sus relaciones entre productos para asignar los recursos reales y financieros en el presupuesto en función de las previsiones de producción establecidas.

Se conforma como un conjunto de técnicas y procedimientos que sistemáticamente ordenados en forma de programas y proyectos, muestran las tareas a efectuar, señalando objetivos específicos y sus costos de ejecución, además de racionalizar el gasto público, mejorando la selección de las actividades gubernamentales.

Según la División Fiscal de la Organización de las Naciones Unidas, el Presupuesto por Programas "es un sistema en que presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza, más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc., no son naturalmente sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones, que pueden ser carreteras, escuelas, casos tramitados etc."

El presupuesto por programas posibilita expresar la red de producción de las instituciones públicas y, por tanto, asignar y evaluar la utilización de recursos a centros de gestión productiva tomando en consideración dicha producción. Para ello permite distinguir los productos terminales que llevan a cabo las instituciones para cumplir con los requerimientos planteados en las políticas, de los productos intermedios que hacen a su gestión interna.

Por tanto, hace posible la adopción de decisiones por parte de los niveles políticos y gerenciales orientadas a optimizar las relaciones insumo-producto, tanto en términos de eficiencia como de eficacia de la gestión pública (Makón, 2005).

## CAPÍTULO III:

---

### *Diseño metodológico: El estudio de caso*

Las investigaciones científicas pueden ser realizadas a partir de metodologías cuantitativas o cualitativas. La primera consiste en el contraste de teoría(s) ya existente(s) a partir de una serie de hipótesis surgidas de la misma, siendo necesario obtener una muestra, ya sea en forma aleatoria o discriminada, pero representativa de una población o fenómeno objeto de estudio; mientras que la cualitativa consiste en la construcción o generación de una teoría a partir de una serie de proposiciones extraídas de un cuerpo teórico que servirá de punto de partida al investigador, para lo cual no es necesario extraer una muestra representativa, sino una muestra teórica conformada por uno o más casos. (Garcilazo, J. 2011)

Respecto a su propósito, las investigaciones realizadas a través del método de estudio de caso pueden ser: descriptivas, si lo que se pretende es identificar y describir los distintos factores que ejercen influencia en el fenómeno estudiado, y exploratorias, si a través de las mismas se pretende conseguir un acercamiento entre las teorías inscritas en el marco teórico y la realidad objeto de estudio. (Martínez Carazo, 2006)

En acuerdo con lo que Garcilazo (2011) a modo de síntesis, presenta como las principales características del estudio de caso, que se desprenden de distintas definiciones del mismo, y que explican acabadamente la decisión de seleccionar este diseño para la presente investigación:

- Si bien existe discusión acerca de lo que podría o no incluirse en un caso (o casos) se puede decir que se estudian actividades o comportamientos humanos y sus resultados.
- Los casos se delimitan. Saber dónde termina el caso y dónde comienza el contexto es importante porque ayuda a determinar qué datos se recolectarán y cuáles no.
- El contexto en el que se desarrolla el caso es determinante para comprender cómo dichas actividades se llevan adelante y cómo se producen esos resultados. La delimitación antes discutida es una definición arbitraria, de acuerdo a las necesidades de investigación, pero en la realidad el caso se presenta confusamente unido al contexto donde se produce. La delimitación del caso y su naturaleza integrada al contexto representan las dos caras de una misma moneda. Cuando se delimita un caso se está también fijando el contexto que lo contiene.

- La integralidad del estudio es una condición necesaria para el entendimiento del fenómeno en cuestión como un todo. El estudio de casos no pretende analizar un fenómeno en relación a cómo una determinada variable afecta a otra. Antes bien, busca partir de un análisis integral, teniendo en mente el objetivo de lograr un entendimiento holístico, que ponga de relieve o resalte la totalidad del objeto estudiado.

Este estudio es de tipo exploratorio, y partimos como base teórica, desde el modelo o enfoque situacional para la identificación de las necesidades de capacitación, teoría desarrollada por Noemí Pulido (2000) y la experiencia en el diseño e implementación de un Programa de Capacitación para el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desarrollado por Valeria Dellavedova, María Laura Diez y Mercedes Iacoviello (*La capacitación como práctica social situada: análisis de una experiencia de capacitación en el GGCBA*, 2003), para la definición de los criterios analíticos.

Así mismo, se utilizó como referencia teórica un Plan de Formación estratégica (Fernandez, C. Salinero, M., 1999), para poder contrastar con la experiencia llevada adelante en el ministerio, y determinar sus diferencias y relevancias, en uno u otro caso.

#### *Objetivo general:*

Describir y analizar el proceso de formación al personal técnico de las UPS en gestión para resultados (GpR), en el marco de una asistencia técnica internacional para el fortalecimiento institucional del Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados, durante el periodo 2010-2012.

#### *Objetivos específicos:*

- Describir las herramientas y metodologías de la planificación estratégica, implementadas: marco lógico, cadena de valor público, presupuesto por programa.
- Caracterizar el proceso de capacitación en herramientas de planificación, brindado al personal técnico jurisdiccional.
- Identificar los obstáculos hallados durante el proceso de capacitación del mencionado personal técnico.
- Caracterizar los factores organizacionales que intervienen en el proceso.

*Unidad de análisis:*

Tanto sea por cuestiones teóricas y/o prácticas, la delimitación del estudio de caso, no es otra cosa que la definición de la unidad de análisis por la que se determinará la forma de abordar la investigación, condicionando desde la recolección de datos hasta la misma elaboración del informe final.

La presente investigación tiene como unidad de análisis al personal técnico de las Unidades de Planificación Sectorial (UPS) de las jurisdicciones y al personal técnico central perteneciente al Ministerio de Planificación y Evaluación (Sectorialistas).

Las jurisdicciones que participaron del programa y la cantidad de personas por cada una de ellas, se detallan en el cuadro siguiente:

<b><i>Jurisdicciones que participaron de la formación y asistencia – Perfil UPS</i></b>	<b><i>Agentes</i></b>
1. Secretaria General de la Gobernación	3
2. Ministerio de Gobierno, Justicia, Seguridad y Trabajo	3
3. Ministerio de Economía, Industria y Empleo	3
4. Ministerio de Producción y Ambiente	1
5. Ministerio de Salud Pública	3
6. Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda	3
7. Dirección de Vialidad Provincial	3
8. Instituto de Colonización	1
9. Instituto de Investigaciones Forestales y Agropecuarias	5
10. Policía de la Provincia	1
11. Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos	1
12. Administración Provincial del Agua	1

13. Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos	2
14. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	3
15. Ministerio de Planificación y Evaluación de Resultados	1
16. Secretaria De Inversiones, Asuntos Internacionales Y Promoción	1
17. Instituto de Cultura	2
18. Administración Tributaria Provincial	4
19. Servicio Penitenciario y Readaptación Social	4
20. Instituto Provincial de Discapacidad	1
21. Administración Puerto de Barranqueras	2
22. Instituto De Turismo	2
<b>Total</b>	<b>50</b>

<b>Ministerio de Planificación y Ambiente – Órgano Rector del SPPER</b>	<b>Agentes</b>
Sectorialistas – personal técnico central	<b>15</b>

Según los registros administrativos a los que se pudo acceder, la cantidad de agentes de ambos cuadros, dan un total de 65 personas que participaron del programa de fortalecimiento, como también en alguna instancia de la formación.

#### *Selección de la muestra:*

En este estudio de casos, la selección de la muestra es intencional y responde principalmente a la dificultad de acceder a los informantes, se optó por esta opción por razones que se explican en párrafos siguientes.

Dado que este proceso de formación se realizó en el marco de un proyecto mayor que implicó cambios institucionales, de tipo orgánicos y procedimentales, sumado al alto perfil técnico

dentro de las UPS y a su dependencia jerárquica a la máxima autoridad jurisdiccional provocó una alta rotación del personal en estos cargos durante los últimos años.

Sumado a ello, otro inconveniente surgido durante la investigación, tuvo que ver con la calidad de los registros administrativos, puesto que no se encontraron ordenados y/o sistematizados y carecen de rigurosidad para cuantificar la participación de los agentes durante todo el periodo 2010-2012.

Se accedió a algunos registros, que se pudieron tabular en una hoja excel a partir del rastreo de diferentes documentos (notas de nombramiento en UPS, notas de invitación, listas de asistentes a reuniones y talleres, etc.) contando con la colaboración de sectorialistas aun en funciones, pero no se pudo determinar los periodos o fechas precisas.

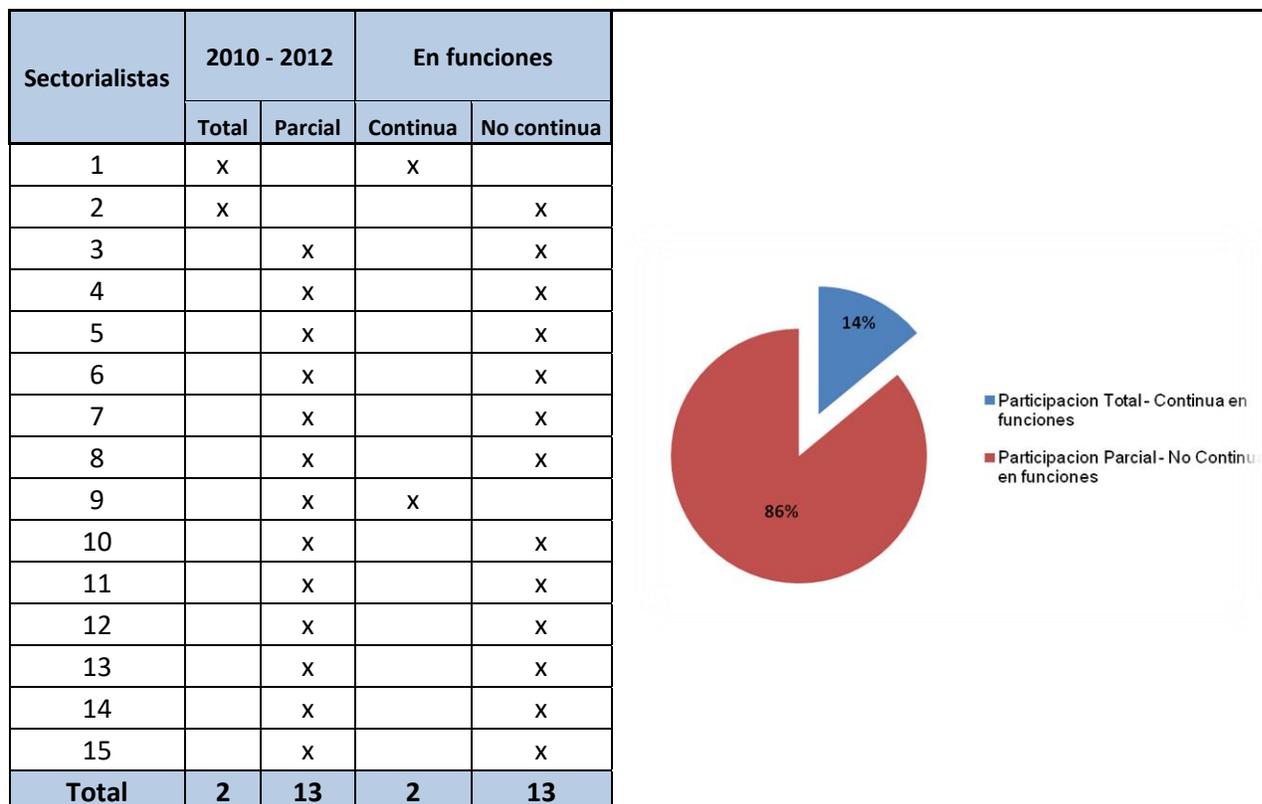
Del análisis de la información disponible, surgió que menos del 30% de los participantes (pertenecientes a las UPS), continúan con sus funciones en la actualidad, lo que demuestra la alta rotación del personal en ese puesto y determinó la decisión de ajustar los criterios de selección de la muestra, en principio por una cuestión de disponibilidad, los cuales quedaron de la siguiente manera: participo del proceso (SI/NO) y continua en funciones (SI/NO)

A continuación la tabla resultante, por cada jurisdicción la cantidad de agentes, su participación y si continúa en funciones dentro de la UPS:

Unidades de Planificación Sectorial – UPS				
JURISDICCIÓN		Cantidad de agentes	Participo del programa	Continua en función
1	SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN	3	SI	NO
			SI	NO
			SI	SI
2	MINISTERIO DE GOBIERNO, JUSTICIA Y SEGURIDAD	3	SI	NO
			SI	SI
			SI	NO
3	MINISTERIO DE PRODUCCION	1	SI	NO
4	MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA	3	SI	SI
			SI	SI
			SI	NO
5	INSTITUTO PROVINCIAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	3	SI	NO
			SI	NO

			SI	NO
6	MINISTERIO INDUSTRIA, EMPLEO Y TRABAJO	3	SI	NO
			SI	NO
			SI	NO
7	DIRECCION DE VIALIDAD PROVINCIAL	3	SI	NO
			SI	NO
			SI	NO
8	INSTITUTO DE COLONIZACION	1	SI	SI
9	INSTITUTO INVESTIGACIONES FORESTALES Y AGROPECUARIAS	5	SI	NO
			SI	NO
			SI	NO
			SI	SI
			SI	NO
10	POLICIA DE LA PROVINCIA DEL CHACO	1	SI	NO
11	MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PUBLICOS	1	SI	NO
12	ADMINISTRACION PROVINCIAL DEL AGUA	1	SI	SI
13	MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	2	SI	NO
			SI	SI
14	MINISTERIO DE EDUCACION, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGIA	3	SI	SI
			SI	SI
			SI	SI
15	MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y AMBIENTE	1	SI	NO
16	SECRETARIA DE INVERSIONES, ASUNTOS INTERNACIONALES Y PROMOCIÓN	1	SI	NO
17	INSTITUTO DE CULTURA	2	SI	SI
			SI	NO
18	ADMINISTRACION TRIBUTARIA PROVINCIAL	4	SI	NO
			SI	NO
			SI	NO
			SI	NO
19	SERVICIO PENITENCIARIO Y READAPTACIÓN SOCIAL	4	SI	NO
			SI	NO
			SI	NO
			SI	NO
20	INSTITUTO DE DISCAPACIDAD	1	SI	NO
21	ADMINISTRACION PUERTO DE BARRANQUERAS	2	SI	SI
			SI	NO
22	INSTITUTO DE TURISMO	2	SI	SI
			SI	NO
<b>Total</b>		<b>50</b>	<b>100%</b>	<b>28%</b>

En el caso de la selección de la muestra para el perfil Sectorialistas, la información estuvo más accesible y se pudo categorizar la participación parcial o total, pero también se observó alta movilidad en las funciones.



Como se puede apreciar en ambos cuadros, los casos se eligieron tomando en principio los criterios definidos, así mismo, se tuvo en cuenta su disponibilidad y significancia teórica, es decir, por el aporte de contenido realizaron al estudio y a sus resultados.

Es así, como también se han realizado entrevistas a personas que habiendo sido parte de la formación ya no continúan en sus funciones, que pudieron aportar información para completar categorías teóricas e ilustrar con ejemplos la experiencia.

Para el perfil de Capacitador/Consultor, se recurrió a solo uno de ellos, en principio porque su participación en las actividades (comisiones) fue igual para ambos.

*Proceso de recolección de datos:*

Se realizaron 9 entrevistas semi-estructuradas vía correo electrónico al personal de UPS de las siguientes jurisdicciones:

- Policía Provincial
- Secretaria General de la Gobernación
- Instituto de Colonización
- Servicio Penitenciario
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

*Cuestionario para las UPS:*

1	Participo de la formación y asistencia para UPS dada por los consultores/capacitadores?
2	Participo de otras capacitaciones fuera del esquema de asistencia en temas vinculados a la planificación, seguimiento o presupuesto?
3	Podría mencionar puntualmente en que herramientas o metodologías fue capacitado?
4	Contaba con conocimientos o experiencia en la materia?
5	Puede mencionar algún aspectos positivos del periodo de formación recibida?
6	Cree que fue escuchado y considerado en sus opiniones sobre las necesidades de capacitación?
7	Qué opinión le merece el trabajo de los capacitadores?
8	Encontró motivadora la experiencia de formación?
9	Que cuestiones metodológicas o de contenido le pareció claro y aplicables a su tarea diaria? Cuales no?
10	Considera que la capacitación recibida fue suficiente para la realización de las tareas dentro de la UPS?
11	Puede identificar limitaciones o dificultades en el proceso de capacitación? De tipo

	conceptuales o institucionales?		
12	Que herramientas pudo implementar en la UPS luego de la formación? Continua con ellas?		
13	Considera que tuvo apoyo institucional para realizar su tarea? De qué manera se manifiesto este apoyo (presupuesto para el área, materiales, participación en actividades centrales de la jurisdicción, reuniones, otras)?		
14	Puede mencionar que condiciones institucionales fueron propicias y/o promovieron el adecuado desenvolvimiento de su tarea en la UPS? qué condiciones funcionaron como limitaciones?.		
15	Cuál es su situación de revista? Tiene estabilidad laboral? Considera que tuvo apoyo de parte de la máxima autoridad de su jurisdicción?		
16	Tuvo la formación una instancia de evaluación del proceso, donde pudo opinar sobre la experiencia?		
17	Con cuál de los siguientes perfiles identificaría a los consultores?		
	Perfiles	Área de habilidades	
		Habilidades técnicas, personales y destreza	Cualidades personales
	<b>Perfil A : Información y presentación de alternativas</b>	Comunicación Habilidad para relacionar ideas y pensamientos Dirección de reuniones	Objetivo Estructurado Claridad de ideas Sistemático
<b>Perfil B: Proposición de soluciones</b>	Adaptador Habilidad para convencer Habilidad para defender sus proposiciones	Persuasivo Credibilidad personal Carismático Asertivo	Motivación por el rendimiento Análisis de problemas Análisis de situaciones Cooperación Sensibilidad interpersonal Impacto Atención al detalle Creatividad Persuasión Escucha activa Juicio

Se utilizo un cuestionario similar para las entrevistas a los Sectorialistas, solo se agrego la pregunta: Qué opina de los resultados obtenidos? Cual considera un factor determinante para

dichos resultados?. Para los capacitadores, la entrevista fue de tipo abierta, a fin de obtener más datos sobre las condiciones de contexto político e institucional, coordinación y organización del proceso de capacitación.

Algunas de las preguntas orientadoras de la entrevista al capacitador, se describen en el cuadro a continuación:

<b>Detección de necesidades:</b>
1. Como se detectaron las necesidades de formación? Indagación a través de entrevistas con mandos superiores? Cuáles fueron las fuentes de información?
2. Por que se realizo una prueba piloto? Qué resultados dio?
3. Cuáles fueron los criterios para la selección de las UPS a capacitar? Perfil técnico? Condiciones organizacionales? Contexto político?
<b>Criterios para planificar:</b>
1. Como se organizaron las reuniones con las jurisdicciones? Cual fue el criterio de selección de los participantes?
2. Cual fue el criterio para definir los contenidos? Como se seleccionaron las herramientas?
<b>Líneas de ejecución:</b>
1. Seguimiento y control: se trato de un diseño abierto? Tuvo alguna modificación o ajuste durante su implementación?
2. Tuvo el programa de asistencia informes parciales? Cuantos?
3. Se dieron revisión de las acciones y/o feed-back de las jurisdicciones?
4. Hubo alguna instancia de valoración del programa?
5. Hubo algún análisis de imprevistos positivo o negativos, reacciones esperadas o inesperadas? Podría mencionar la más relevante?
<b>Evaluación:</b>
1. Hubo una instancia de evaluación?
2. Se considero otra estrategia para medir los resultados?

#### *Fuentes de datos relevados:*

1. Entrevistas semi-estructuradas con el personal de las UPS seleccionadas en función de los criterios definidos para esta investigación (permanencia en la función y participación en la capacitación) (Anexo II)

2. Entrevistas semi-estructuradas con Sectorialistas (equipo técnico del MPyA) (Anexo I)
3. Entrevistas abiertas con capacitadores
4. Minutas de reuniones (Anexo IV) y registros administrativos
5. Informes preliminares de consultoría
6. Informe final de consultoría
7. Documentos y anotaciones del investigador

## Capítulo IV:

---

### *Presentación de resultados*

A partir del 2003, mediante la sanción de la Ley 5174 que crea el Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER), la administración pública chaqueña dispone de una herramienta institucional de gran valor para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y específicamente para el desarrollo de la planificación de las acciones de gobierno, su organización y funcionamiento fue explicado en el capítulo I.

La proceso de formación de los cuadros técnicos (UPS y Sectorialistas) descrito en este estudio, fue parte de un proyecto mayor que buscaba retomar la herramienta (SPPER), potenciarla y jerarquizarla. Para lograrlo, se determinaron 4 objetivos:

- Abordar el problema de la coordinación y ordenamiento del uso de herramientas partiendo del modelo de análisis del sector publico denominado Cadena de Valor Publico (CVP)
- Fortalecer las capacidades técnicas del equipo central y UPS
- Abordar los problemas de coordinación entre los órganos rectores
- Contribuir al fortalecimiento institucional y la consolidación del liderazgo del Ministerio de Planificación y Ambiente

Analizamos el trabajo de la consultoría respecto de la capacitación realizada a los equipos técnicos, la metodología y estrategias utilizadas, desde el enfoque situacional para la detección de necesidades de capacitación y el proceso de formación y capacitación como una práctica social situada.

En el cuadro se describe, a partir de un modelo de estructura básica de plan de formación (Fernandez, C; Salinero, M. 1999), objetivos, contenidos, actividades, estrategias metodológicas, perfil de los capacitadores, organización, duración, presupuesto, recursos, líneas de ejecución de las actividades y evaluación:

<b>Plan de formación para el personal técnico jurisdiccional UPS y Sectorialistas:</b>
<p><b>Objetivos globales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entender e incorporar el enfoque de <b>Gestión por Resultados</b> como nuevo paradigma para la gestión pública chaqueña.</li> </ul>

- Fortalecimiento de **capacidades institucionales del Ministerio de Planificación y Ambiente y las jurisdicciones**, a través de la formación y asistencia a sus equipos técnicos, sectorialistas y UPS.
- Gestionar el **sub-sistema de planificación estratégica**, que permita direccionar políticas globales y sectoriales hacia metas de gobierno que orienten de manera efectiva la acción del sector público. Así mismo, articular la planificación con el **sub-sistema de presupuesto** para vincular gastos con productos y estos con las metas de gobierno. Promover la cultura de la responsabilidad y permitir procesos de aprendizaje y mejora continua de las políticas a través del manejo de herramientas de **seguimiento y evaluación**.

#### **Objetivos específicos:**

- Comprender los conceptos de marco lógico, cadena de valor público (CVP), matriz de indicadores de producto-resultado-impacto y presupuesto por programa.
- Dominar la herramienta CVP de su jurisdicción, identificar y construir indicadores de producto, resultado e impacto y realizar la programación correspondiente a cada uno.
- Dominar la herramienta de presupuesto por programa y elaborar la programación presupuestaria anual.
- Incorporar la práctica de la planificación, presupuestación, seguimiento, evaluación y administración en la gestión cotidiana del sector público.

#### **Contenidos:**

- Concepto de Cadena de Valor Publico
- Concepto de Indicadores: Productos-Resultados-Impactos
- Concepto de Presupuesto por Programa
- Elaboración de la Cadena de Valor Publico de su jurisdicción
- Identificación de indicadores de producto, resultado e impacto.
- Elaboración de Fichas de Indicadores y programación
- Elaboración de Formularios de Presupuesto Anual

#### **Actividades:**

- Reuniones iniciales con máximas autoridades jurisdiccionales
- Reuniones grupales de sensibilización
- Talleres individuales jurisdiccionales

- Mesas de trabajo para revisión de producción documental

### **Estrategias metodológicas de formación “in situ”**

### **Formadores de tipo expertos y técnicos pedagógicos, con modalidad de formador externo (Consultor)**

#### **Organización:**

La actividad se organizo en coordinación con los participantes, en función de la disponibilidad de horarios y lugares, ya que en su mayoría se realizaron durante la jornada laboral. De acuerdo a la actividad, se definió de la siguiente manera:

- **Reuniones con máximas autoridades:** fueron convocadas en los despachos privados de cada jurisdicción o bien en el despacho del ministro de Planificación y Ambiente.
- **Reuniones de sensibilización:** fueron realizaron en salas de conferencias y usos múltiples, de la Casa de las Culturas, del Instituto de Cultura y en salones para clases del Instituto Provincial de Administración Pública, ambos organismos públicos provinciales
- **Talleres individuales jurisdiccionales:** se tuvieron en cuenta aspectos tales como la cantidad de personas que componían la UPS en cuestión, la disponibilidad de la Sala de Reuniones del Ministerio de Planificación y Ambiente, como otras cuestiones de tipo logísticas (disponibilidad de espacios y horarios) que eran coordinadas en función de la conveniencia y comodidad las partes intervinientes.

Esta tarea de organización, lo hacia el equipo central del ministerio (sectorialistas) junto con la UPS de cada jurisdicción y en acuerdo a la agenda fijada previamente con los consultores en cada misión.

Los lugares varían entre la sala de reuniones del ministerio (9º piso de Casa de Gobierno) o salas de reuniones que disponía cada jurisdicción.

- **Mesa de trabajo para la revisión de la producción documental:** se realizaron en las oficinas de las UPS o bien en la del equipo central Sectorialistas.

#### **Duración:**

Las acciones que se realizaron tuvieron que ver con el desarrollo de una competencia y el

manejo de herramientas técnicas que requirieron un total de 17 meses (desde Junio 2010 a Septiembre 2011). Un aproximado de 120 días de presencia en la provincia, repartido en 20 misiones.

**Presupuesto:**

La consultoría se financio mediante el CFI (Consejo Federal de Inversiones) para el pago de los honorarios de los consultores y la provincia con renta general cubrió los gastos administrativos varios (pasajes y estadías, insumos de papelería, etc). No se logro acceder al monto total.

**Recursos:**

- **Humanos:** para la ejecución de todo el plan se conto con el personal de técnico central de Subsecretaría de Planificación y Evaluación, tanto para la coordinación de reuniones con el equipo consultor, como para la revisión de las elaboraciones y producción posterior a dichas reuniones. Así mismo, los sectorialistas, cumplían el rol de asistir y orientar a la tarea de las UPS, reforzando los conceptos y temas tratados.
- **Materiales:** los recursos materiales necesarios fueron aportados por el Ministerio de Planificación y Ambiente.

La consultoría elaboro un modelo para la identificación de la producción jurisdiccional (Anexo III), sobre el que se trabajo durante los talleres en conjunto con la jurisdicción, ficha de indicadores (Anexo III) para la descripción y programación de los mismos y la propuesta de Formularios de Presupuesto Jurisdiccional (Anexo III), como un modelo para la presentación anual de todos los organismos de la administración pública.

**Líneas de ejecución del plan de actividades:**

Las actividades en los talleres/mesas de trabajo, se organizaron en **4 etapas o fases**, con el fin último, de identificar la producción institucional y estructura programática de cada jurisdicción.

1. Identificación de la producción y de las redes de producción institucional
2. Identificación de resultados e impactos esperados de política. Formulación y procesamiento de indicadores
3. Identificación de las relaciones insumo/producto. Decisiones de asignación del gasto. Carga del presupuesto
4. Reordenamiento de las metas de gobierno. Sistema de monitoreo y evaluación

**Evaluación:**

No tuvo una instancia formal de evaluación, pero se sugirió trabajar sobre una herramienta de medición de Capacidad Institucional.

La tarea fue asignada a un grupo de sectorialistas, a partir de un modelo teórico aportado por los consultores para la elaboración del ICI (Índice de Capacidades Institucionales) que sirviera de aplicación desde el Ministerio de Planificación y Ambiente (como órgano rector del SPPER) a la producción documental de las jurisdicciones, UPS.

*Estudio de campo y entrevistas:*

En el cuadro siguiente se describen las categorías y variables para el análisis del estudio de campo:

CATEGORIAS	VARIABLES
PARTICIPANTES	Formación técnica
	Experiencia
	Motivación
	Participación activa – Compromiso
INSTITUCIONAL	Estabilidad en las funciones
	Apoyo institucional
	Visión y voluntad política
	Mandos jerárquicos/políticos
CAPACITADOR	Competencia técnica - Conocimientos
	Perfil
	Apoyo y seguimiento a los participantes

PLAN/PROYECTO	Contenidos
	Metodología
	Evaluación

### *Procesamiento de la información de las entrevistas:*

Para un mejor análisis y comprensión de la información, se decidió agrupar las respuestas de los entrevistados (personal de UPS y Sectorialistas) en cada pregunta:

#### *Pregunta 1*

---

Participo de la formación y asistencia para UPS dada por los consultores/capacitadores?

- SI
- SI
- Si (parcialmente, ya que el proceso había comenzado anteriormente)
- SI
- Si participe
- SI
- SI
- SI
- SI

#### *Pregunta 2*

---

Participo de **otras capacitaciones** fuera del esquema de asistencia en temas vinculados a la planificación, seguimiento o presupuesto?

- Dentro de la oficina, no.
- Sí (PRODEV-BID)
- Si
- Si participe en capacitaciones de ASAP, IPAP y Escuela de Gobierno del Chaco.
- Si
- Si

- Si, de la Escuela De Gobierno y de la plataforma virtual de UBA
- Sí.
- No

### *Pregunta 3*

---

Podría mencionar puntualmente en que **herramientas o metodologías** fue capacitado?

- No recuerdo mucho, pero la construcción de indicadores era una.
- NS/NR
- Gestión por resultados
- Sigob. Taller planificación programática y operativa. Sistema de programación y gestión por metas y resultados.
- Presupuesto por Programa y Gestión por Resultados, Indicadores, cadena de valor.
- Tablero de comando, marco lógico
- Cadena de Valor, Gestión por Resultados, Presupuesto por Programa, Formulación de Indicadores
- Marco lógico, indicadores, árbol de problemas, tablero de comando
- Cadena de valor. Presupuesto por programa.

### *Pregunta 4*

---

Contaba con **conocimientos o experiencia** en la materia?

- Si.
- Si
- Sí
- No
- Algo pero no muy profundo, los mismo adquiridos como parte de alguna materia de la Tecnicatura Superior en Administración Publica
- No
- Poco
- No
- Sí.

### *Pregunta 5*

---

Puede mencionar algún **aspectos positivos** del periodo de formación recibida?

- El conocer como se hacía el proceso en otros lugares.
- Habernos capacitado “en funciones”, es decir presenciar el trabajo de los consultores con las jurisdicciones
- Formación del equipo de la Subs. de Planificación. Acompañamiento / contacto permanente de los capacitadores
- Cambio de enfoque en el abordaje de la gestión. De una gestión tradicional a una gestión por resultados
- Claridad y adaptabilidad a el perfil del organismo
- Si, la capacitación fue siempre muy completa y los formadores a disposición
- Poder relacionar la teoría con la práctica en base a las necesidades de la jurisdicción en la que debo aplicar los conocimientos. Asistencia específica con problemas propios
- Buen seguimiento y acompañamiento en la aplicación empírica de las herramientas propuestas según los problemas locales
- El acompañamiento de los cargos jerárquicos.

### *Pregunta 6*

---

Cree que fue **escuchado y considerado en sus opiniones** sobre las necesidades de capacitación?

- No necesariamente
- A veces si.
- En parte
- Si
- Sí, siempre
- Si
- Si, sólo que hay decisiones de carácter político que no depende de los capacitadores
- Si, sobre todo en asistencia continua
- A veces. La capacitación era bastante rígida y solo existía posibilidad a pocas variantes, ya que la misma se enfocaba a la aplicación de un software enlatado.

### Pregunta 7

---

Qué opinión le merece el **trabajo de los capacitadores**?

- Estaban muy bien formados, y contaban con mucha experiencia
- Muy buena
- Aunque hubo intercambio fluido y acompañamiento, el paquete es cerrado y no siempre se adapta a las particularidades
- Muy favorable
- Muy bueno
- Muy completo y atinado teniendo en cuenta los objetivos que tenía la provincia con el uso de estas herramientas
- Muy buena
- Muy buena
- Buena. Con amplios conocimientos teóricos

### Pregunta 8

---

Encontró **motivadora** la experiencia de formación?

- Más o menos
- Si
- No mucho
- Si
- Mucha, es mas vuelvo a retomar los aportes cuando necesito clarificar algo en las tareas cotidianas
- Si
- Si
- Si
- Sí.

### Pregunta 9

---

Que cuestiones **metodológicas o de contenido** le **pareció claro y aplicables** a su tarea diaria? Cuales no?

- La verdad no tengo presente el proceso de capacitación, recuerdo que los momentos de intercambio con los capacitadores me resultaban más relevantes que la capacitación en sí.
- Todo el razonamiento aplicado fue muy práctico. A veces habían rigideces al pretender aplicar a todas las jurisdicciones un mismo esquema de trabajo.
- Las herramientas en sí son útiles pero requieren modificaciones por parte de técnicos locales para tener en cuenta las particularidades
- Claras: propuestas para la elaboración del presupuesto
- Indicadores, las reglas para confeccionarlos, metas y metas intermedias
- Trabajar en que las metas sean medibles sirvió mucho para redefinir objetivos, hacerlos claros y realizables
- Todas, solo que nosotros nos encontramos con dificultades en la medición por falta de datos oportunos.
- Me parecieron aplicables las herramientas de diagnóstico, y más difícil las de evaluación, principalmente por escasez de información y registros de base
- Cadena de valor.

#### *Pregunta 10*

---

Considera que la **capacitación recibida fue suficiente para la realización de las tareas** dentro de sus funciones? **Continúa en sus funciones actualmente?**

- No era suficiente, pesaban muchas cuestiones como la trayectoria, la capacidad comunicativa del sectorialista, el conocimiento previo sobre el sector, y demás. No continúo haciendo ese trabajo.
- Si. Continúo
- La capacitación fue suficiente. No continúo en funciones.
- Si. No continuo
- Sí, pero no estaría mal retomarla sobre todo para los equipos políticos que son los que van cambiando, si continúo en funciones actualmente.
- No. No
- Si. Si continuo
- Si, aunque el seguimiento fue más clave en mi experiencia q la capacitación per se. No continuo

- Sí. Continuo

### *Pregunta 11*

---

Puede identificar **limitaciones o dificultades en el proceso de capacitación?** De tipo **conceptuales o institucionales?**

- La idea de seguimiento de metas, era una necesidad de la gestión, no de la burocracia que sostiene el funcionamiento estatal. Si no se trabaja en forma genuina con las bases, con aquellos que son los que generan y tienen la información, todo lo recolectado y sistematizado estaba viciado, faltaba a los hechos que intentaba reflejar.
- En la capacitación, puede que las hubiera pero no las tengo presente
- Más que conceptuales las dificultades son institucionales. No existía una política de gobierno a largo plazo, las que tal vez hubiesen permitido un seguimiento y acompañamiento a las diferentes jurisdicciones. Por otro lado buena parte del personal era precarizado y dependía de programas especiales a muy corto plazo para lograr continuidad en su trabajo.
- Ninguna
- Institucional, como mencione en el punto anterior, de formación a los cuadros políticos.
- No, ya que el punto de partida fue básico
- Mi jurisdicción no tenía la misma prioridad que el Ministerio de Planificación en los tiempos y en asignación de un equipo técnico/docente a capacitarse con el fin de que quede capacidad instalada en el área que pueda seguir asistiendo a los funcionarios que van renovándose.
- Particularmente en el grupo que conformaba mi Ups, había limitaciones conceptuales en cuanto a conocimiento previo de nociones básicas en gran parte del grupo de trabajo, y a nivel institucional que muchas personas se vieron involucrada de nivel jerárquico, aunque en realidad no conformaban el equipo de trabajo real
- Ambas, pero no impidieron aplicar los conceptos y el software.

### *Pregunta 12 – Sectorialistas:*

---

Puede mencionar cuáles fueron los **obstáculos organizacionales o técnicos más recurrentes durante el proceso?**

- Los obstáculos organizacionales que recuerdo era contar con una cabeza en la gestión operativa que no comprendía cabalmente lo que hacía, y por ende, en vez de motivar y potenciar el trabajo, lo limitaba
- La Subsecretaría de planificación tuvo y tiene deficiencias institucionales y de continuidad en los procesos y en el uso de múltiples herramientas. Esto provoca que no se pueda consolidar el proceso de planificación-evaluación.
- Obstáculos: entiendo que por no ser una asistencia a largo plazo, era difícil que las áreas dispongan tiempo y energía para ocuparse de estas cuestiones. Se habían comenzado procesos similares varias veces y existía la sensación de empezar de nuevo cada vez.

*Pregunta 12 – UPS:*

---

Que **herramientas pudo implementar en la UPS** luego de la formación? Continua con ellas?

- En la actualidad, ninguna.
- La mayoría aprendidas, se continua con ellas
- Si, la definición y programación de indicadores de producto – resultado e impacto. No se continuaron a la fecha
- Herramienta que utilizo: presupuesto por programa relacionada con Gestión por Resultado. Nos fortaleció como UPS ante las autoridades y las demás áreas del Ministerio que hasta el momento no nos permitía intervenir en el proceso de gestión **diario**, hasta ese momento solo asistíamos en la Planificación que además nos servía para el armado del Proyecto de Presupuesto (tarea que demandaba 2 meses) pero no podíamos hacer seguimiento de las actividades/erogaciones y que a su vez constituyen datos necesarios para la planificación /presupuestación del año siguiente.
- Marco lógico, árbol de problemas, indicadores. Si continúo con los indicadores
- Sí. Aún continuamos utilizando los indicadores definidos y el concepto de cadena de valor.

*Pregunta 13:*

---

Considera que tuvo **apoyo institucional** para realizar su tarea? De qué manera se manifiesto este apoyo (presupuesto para el área, materiales, participación en actividades centrales de la jurisdicción, reuniones, otras)?

- En parte si había apoyo, pero considero que era muy potente el área, al menos en el tiempo en el que estuve, y esa potencia, sobre todo del equipo de trabajo, era desperdiciada.
- Personalmente nunca tuve prohibiciones. Fue y es muy común el hostigamiento ante los fracasos sucesivos ocasionados por no cumplimentar el proceso mencionado antes
- En cuanto a materiales, participación, reuniones, etc el apoyo fue suficiente. Considero que por ser Planificación un área transversal debería existir un proyecto al menos a mediano plazo y varios de los técnicos que llevamos adelante estas cuestiones no logramos continuidad laboral.
- Si. Se elaboraron todos los documentos (Planificación y presupuesto) solicitados de acuerdo a lo establecido
- Si, bastante continuo el apoyo.
- Si, reuniones y participación en actividades centrales de la jurisdicción
- Apoyo institucional existe debido que estamos constituidos como Dirección con dos Departamentos, con asignación de lugar físico y personal pero no se le da importancia necesaria a la Planificación/Seguimiento/Evaluación para que se logre los objetivos de la GxR.
- Si, fue fundamental el apoyo recibido. Sobre todo de participación en actividades y reuniones
- Si. En establecer la necesidad, en las diferentes jurisdicciones, de crear Unidades de Planificación, que permita promover y fortalecer este aspecto en los funcionarios, y los diferentes cargos jerárquicos. En definir reglas claras, plazos y formas de presentación de informes que permita uniformar criterios. Capacitación y asistencia técnica permanente por jurisdicción. Respuestas inmediatas a las consultas realizadas.

#### *Pregunta 14*

---

Puede mencionar que **condiciones institucionales fueron propicias** y/o promovieron el adecuado desenvolvimiento de su tarea? Qué **condiciones funcionaron como limitaciones**?

- El grupo de trabajo era muy capaz, había personas con mucha experiencia que favorecían la comprensión del trabajo, y acompañaban este proceso.

- Me remito a las preguntas anteriores
- Creo que fue respondido en varias de las preguntas anteriores
- La decisión del Gobernador
- Apoyo de las máximas autoridades y de los cuadros intermedios que se capacitaron conjuntamente con los integrantes de la UPS, las limitaciones, la comprensión de otras áreas de apoyo (Dirección de Administración) de ordenar el gasto y la importancia de la planificación para la gestión.
- Limitaciones fueron las vinculadas a rendir cuentas al subsecretario y no a la máxima autoridad de la jurisdicción como debía ser
- Condiciones propicias: los decretos que establecen la asignación de funciones a las UPS, el decreto que obliga a darnos intervención en toda erogación que supere un Monto mínimo (que se va actualizando).
- Las condiciones que propiciaron el buen desarrollo del tema fueron principalmente la preocupación y formación de espacios propicios por parte de la dirección institucional. La mayor dificultad fue la falta de información y registros de consulta
- Propicia: que los funcionarios exigían la definición y el cumplimiento de las metas, esto fue fundamental. Negativa, por decirlo de esta manera, porque no fue negativa sino parte del proceso de cambio, la resistencia de algunas áreas.

#### *Pregunta 15 – Sectorialistas*

---

Qué opina de los **resultados obtenidos**? Cual considera un **factor determinante** para dichos resultados?

- No eran buenos resultados, pues los indicadores construidos y las metas propuestas eran falaces en muchos casos. Me parece que una de las cuestiones determinantes fue el apuro por tener resultados, y la no instauración de un sistema eficaz que reconozca las condiciones reales de partida para implementar este sistema de metas.
- Las falencias ya mencionadas se profundizan con la disminución y/o ausencia de impulso político.
- No creo que esta actividad pueda encuadrarse en un resultado obtenido. Se aplica una metodología para obtener información, generar informes dinámicos e ir mejorando procesos, detectando desvíos, corrigiendo. El trabajo sirvió para una 'foto' en un momento determinado.

*Pregunta 15 – UPS*

---

Cuál es su situación de revista? Tiene estabilidad laboral? Considera que tuvo apoyo de parte de la máxima autoridad de su jurisdicción?

- Activo. Si. A veces.
- Sí, soy personal de planta permanente. Si he tenido y tengo apoyo de la máxima autoridad.
- Contrato de gabinete, no tuve apoyo de la máxima autoridad de la jurisdicción.
- Personal de Plante Permanente – Si considero que tuve apoyo de parte de la máxima autoridad de la jurisdicción debido que propició mi designación **a cargo** del Dpto. Programación y Presupuesto a través de los instrumentos legales correspondientes.
- Mi situación de revista es contratado, personal temporal. Conté con apoyo jerárquico
- Si. Si.

*Pregunta 16:*

---

El proceso tuvo una **instancia de evaluación** donde pudo opinar sobre la experiencia?

- Hacíamos evaluaciones, pero no creo haber opinado mucho, algunas cosas mencioné, supongo
- Ns/Nc
- No, al menos en lo personal.
- No recuerdo.
- No la recuerdo como tal, si aquello que nos sirvió para confeccionar la cadena de valor y demás herramientas para cumplir con el trabajo de la GXR
- No
- No
- No, que recuerde
- No.

*Pregunta 17:*

---

Perfil del capacitador: con cuál de los siguientes **perfiles identificaría a los consultores**?

- A – A

- A – B
- B – A
- A – A
- A – A
- A – A
- A – B
- A – B
- A – A

### *Categoría PARTICIPANTES:*

- La mayoría participo de la formación y asistencia dada por los consultores, de manera total o parcial. También en algunos casos en capacitaciones organizadas e impartidas por otros organismos: PRODEV (BID), ASAP, IPAP (Instituto Provincial de Administración Pública), Escuela de Gobierno, etc. y en temas vinculados con Gestión por Resultados. Así mismo, cuando se consulto por la experiencia, un poco más de la mitad dijo tener experiencia previa en herramientas de GpR.
- Todos los entrevistados calificaron a la experiencia como motivadora e identificaron haber sido escuchado y considerados en sus opiniones, con reservas en algunos caso, mencionando que aquellas cuestiones tenían que ver con decisiones políticas o con “rigideces” del software (se entiende esto como una confusión, ya que se trata del desarrollo y plataforma SiGob<sup>18</sup>, asistencia externa del PNUD, anterior a este estudio).
- Este tipo de confusiones en las respuestas, pueden deberse a dos situaciones: una tiene que ver con el tiempo transcurrido, desde la experiencia de la formación a la fecha, varios manifestaron no recordar con precisión:

*“La verdad no tengo presente el proceso de capacitación, recuerdo que los momentos de intercambio con los capacitadores me resultaban más relevantes que la capacitación en sí.” (Sectorialista- Entrevistado 3).*

---

<sup>18</sup> Sistema de Gestión para la Gobernabilidad, orientado a fortalecer las capacidades de gestión institucional para la gobernabilidad democrática, desarrollado por la Dirección Regional para América Latina y el Caribe de PNUD. Ver: <https://www.sigob.org/portal/home/contenido/2#>

La otra puede deberse, a que el Ministerio de Planificación, en el impulso por poner en funcionamiento el SPPER y previo a la asistencia que objeto de este estudio, implemento dos herramientas y metodologías distintas: marco lógico y seguido la aplicación SiGoB. Ambas con notables diferencias y que mostraron dificultades en su aplicación real en las jurisdicciones:

*“La capacitación era bastante rígida y solo existía posibilidad a pocas variantes, ya que la misma se enfocaba a la aplicación de un software enlatado” (UPS – Entrevistado 6)*

#### *Categoría INSTITUCIONAL:*

- Con respecto a la estabilidad en el cargo, la muestra es pareja respecto de los empleados de planta permanente y quienes fueron contratados. Es importante mencionarlo, ya que las condiciones laborales (precarización contractual) provocaron gran rotación y movilidad del personal que fue capacitado y participo de la asistencia en estudio. Esto se puede estimar a partir del cuadro de páginas 40-41, para la selección de la muestra, más del 70% de los participantes, no se encuentran actualmente en funciones dentro de las UPS, parte de su explicación tiene que ver con los cambios en la alta dirección y niveles políticos, provocando un retroceso en el trabajo realizado y vaciado de capacidad institucional en las mismas.

*“(...) No existía una política de gobierno a largo plazo, las que tal vez hubiesen permitido un seguimiento y acompañamiento a las diferentes jurisdicciones. Por otro lado buena parte del personal era precarizado y dependía de programas especiales a muy corto plazo para lograr continuidad en su trabajo” (Sectorialista – Entrevistado 3)*

- En cuanto al apoyo institucional, los entrevistados coinciden con haber sido acompañados en sus funciones, desde distintos aspectos. Algunos mencionan el acompañamiento desde el equipo central del Ministerio de Planificación, para la producción documental solicitada. Otros hicieron mención a la participación de las áreas dentro de la jurisdicción para la planificación y el seguimiento:

*“Si. En establecer la necesidad, en las diferentes jurisdicciones, de crear Unidades de Planificación, que permita promover y fortalecer este aspecto en los funcionarios, y los diferentes cargos jerárquicos. En definir reglas claras, plazos y formas de presentación de informes que permita uniformar criterios. Capacitación*

*y asistencia técnica permanente por jurisdicción. Respuestas inmediatas a las consultas realizadas” (UPS – Entrevistado 6)*

- Con respecto a la opinión del rol de los mandos jerárquicos durante el proceso, las opiniones se dividen: por un lado se plantea acompañamiento mediante decisiones políticas favorables para la función de la UPS.

*“Si, considero que tuve apoyo de parte de la máxima autoridad de la jurisdicción debido que propició mi designación a cargo del Dpto. Programación y Presupuesto a través de los instrumentos legales correspondientes”. (UPS – Entrevistado 4)*

Así mismo, también fue mencionada la necesidad de que estos mandos jerárquicos fueran capacitados en las mismas herramientas y metodologías para que continúen acompañando la tarea de la UPS, situación que fue prevista en el marco de la asistencia:

*“Mi jurisdicción no tenía la misma prioridad que el Ministerio de Planificación en los tiempos y en asignación de un equipo técnico/docente a capacitarse con el fin de que quede capacidad instalada en el área que pueda seguir asistiendo a los funcionarios que van renovándose” (UPS – Entrevistado 4)*

*“(…) como mencione en el punto anterior, de formación a los cuadros políticos” (UPS – Entrevistado 2)*

*“Apoyo de las máximas autoridades y de los cuadros intermedios que se capacitaron conjuntamente con los integrantes de la UPS, las limitaciones, la comprensión de otras áreas de apoyo (Dirección de Administración) de ordenar el gasto y la importancia de la planificación para la gestión” (UPS – Entrevistado 2)*

- La visión y voluntad política de la máxima autoridad de la provincia respecto de la importancia de un sistema de planificación y una gestión por resultados, se reflejo en todas las jurisdicciones, y se expreso en los entrevistados a partir de la pregunta “Condiciones propicias”:

*“La decisión del Gobernador” (UPS – Entrevistado1)*

*“Condiciones propicias: los decretos que establecen la asignación de funciones a las UPS, el decreto que obliga a darnos intervención en toda erogación que supere un monto mínimo (que se va actualizando)” (UPS – Entrevistado: 4)*

*“Propicia: que los funcionarios exigían la definición y el cumplimiento de las metas, esto fue fundamental” (UPS – Entrevistado 6)*

### *Categoría CAPACITADOR:*

- La experticia y el nivel de conocimiento de los capacitadores fue un aspecto destacado en las entrevistas, la mayoría coincidió en ello, mismo en la opinión favorable del trabajo realizado por los capacitadores
- Respecto al perfil de los capacitadores, la mayoría lo identificaron con el Perfil A : Información y presentación de alternativas

Perfiles	Área de habilidades		
	Habilidades técnicas, personales y destreza	Cualidades personales	Comportamientos
<b>Perfil A : Información y presentación de alternativas</b>	Comunicación Habilidad para relacionar ideas y pensamientos Dirección de reuniones	Objetivo Estructurado Claridad de ideas Sistemático	Serenidad Tolerancia al stress Comunicación Liderazgo Sensibilidad interpersonal Impacto Flexibilidad Sociabilidad Persuasión Escucha activa Aceptabilidad

*Fuente: Fernández, C., Salinero M. (1999). El diseño de un plan de formación como estrategia de desarrollo empresarial: estructura, instrumentos y técnicas*

- La asistencia se caracterizó por un intensivo trabajo de acompañamiento y las inconsistencias conceptuales fueron salvadas a partir del esfuerzo realizado por los capacitadores para el ajuste o adaptación conceptual necesario, lo cual fue percibido por los entrevistados como un aspecto positivo del proceso, la asistencia técnica sostenida por parte del equipo central (sectorialistas) y los capacitadores (consultores). Esto también se vio reflejado en como los entrevistados se sintieron escuchados en sus inquietudes o dudas.

*“Claridad y adaptabilidad a el perfil del organismo” (UPS – Entrevistado 2)*

*“Formación del equipo de la Subsecretaría de Planificación. Acompañamiento/contacto permanente de los capacitadores” (Sectorialista - Entrevistado 3)*

*“Si, sobre todo en asistencia continua” (UPS – Entrevistado 5)*

### **Categoría PLAN/PROYECTO**

- Los entrevistados en su mayoría logran identificar los conceptos aprendidos, las metodologías y herramientas, pero con algunas confusiones que tiene que ver con asistencias anteriores (por ejemplo, Programación y Gestión por Metas y Resultados<sup>19</sup>).
- El equipo central (Sectorialistas) con una importante capacidad técnica, debe administrar distintas herramientas por separado, esta dispersión de esfuerzos hace difícil su consolidación e interacción interna. Si bien se comparte un enfoque común de los problemas, su intervención específica se percibe como fragmentaria y poco coordinada. Desde la perspectiva de las jurisdicciones (UPS) esto genera demandas múltiples de trabajo que se perciben como aisladas y confusas.

*“La Subsecretaría de planificación tuvo y tiene deficiencias institucionales y de continuidad en los procesos y en el uso de múltiples herramientas. Esto provoca que no se pueda consolidar el proceso de planificación-evaluación”. (Sectorialista – Entrevistado 2)*

*“El grupo de trabajo era muy capaz, había personas con mucha experiencia que favorecían la comprensión del trabajo y acompañaban este proceso”. (Sectorialista – Entrevistada 1)*

- La metodología adoptada puede explicarse desde el enfoque situacional para la identificación de las necesidades de capacitación (descrito en el marco teórico) y el proceso el formación como una práctica social, que supera el concepto tradicional y que considera a los sujetos de manera integral, con intereses propios, trayectorias y un contexto que los condiciona. De esta manera la construcción del conocimiento se generaba en la práctica misma de la tarea, “in situ”, las inquietudes surgían en cada

---

<sup>19</sup> Es un modulo del paquete SiGob que se contrato con el PNUD y supuso la asistencia técnica para su implementación y ejecución en la provincia.

taller o reunión, como también las posibles soluciones y la búsqueda de consensos teóricos.

*“Todo el razonamiento aplicado fue muy práctico.(...)” (Sectorialista – Entrevistado 2)*

*“Las herramientas en sí son útiles pero requieren modificaciones por parte de técnicos locales para tener en cuenta las particularidades” (Sectorialista – Entrevistado 3)*

- El proyecto no conto con una instancia de evaluación del proceso de formación, como sería lo esperado en un modelo de capacitación, puesto que debe considerarse que se trato de una asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades institucionales SPPER, que incluyo otros ejes de acción.

*“No la recuerdo como tal, si aquello que nos sirvió para confeccionar la cadena de valor y demás herramientas para cumplir con el trabajo de la GpR” (UPS – Entrevistado 2)*

- Al día de la fecha, gran parte de las UPS han reducido su actividades en estos procedimientos y funcionan a demanda de información. Parte de esta situación se explica con el cambio de gestión y la pérdida de impulso político. La institucionalización y reconocimiento de la función de la UPS dentro de la gestión de gobierno, sufrió un cambio en detrimento de su consolidación como área de apoyo fundamental para el SPPER.

*“Las falencias ya mencionadas se profundizan con la disminución y/o ausencia de impulso político.” (Sectorialista – Entrevistado 2)*

- Actualmente se observa una presentación anual meramente formal de los Formularios de Programación Presupuestaria como cumplimiento de los mandatos y solicitudes del órgano rector.

Entrevista con el consultor Daniel Hernandez:

---

**Detección de necesidades:**

**Como se detectaron las necesidades de formación? Indagación a través de entrevistas con mandos superiores? Cuáles fueron las fuentes de información?**

El programa de apoyo que se acordó con el BM fue solicitado por la alta dirección del Chaco, en ese momento Secretaria y luego Ministerio, la demanda fue planteada directamente por Raúl Codutti, tampoco fueron directamente demandas de formación, sino un programa de fortalecimiento que daba transferencias de tecnologías y también capacitación y formación de los cuadros de la secretaria y las unidades de planificación sectorial.

Así es que, las demandas de capacitación, surgieron como una demanda agregada y por una interpretación que hicimos con Jorge y el equipo de que significaban esas demandas. Lo que había pasado fue que habíamos detectado un problema, que era una pluralidad de metodologías que no eran necesariamente consistentes entre sí, y lo que nosotros analizamos es que estaban generando choques, conflictos, que complicaba la tarea. A raíz de eso planteamos un modelo de análisis que fue la cadena de valor público para ordenar esas distintas herramientas y en base a eso la capacitación y el programa de fortalecimiento. Así es como a veces surge la detección de necesidades porque hay una propuesta de trabajo que realiza el mismo consultor y que genera necesidades de capacitación, el tema es que esa propuesta responda a las necesidades y tenga el acuerdo de la alta dirección. Que fue lo que paso.

**Por que se realizo una prueba piloto? Qué resultados dio?**

Si, hubo una prueba piloto, que nosotros pensamos trabajar en 2 o 3 organismos que creo que eran salud, educación y seguridad, en general suelen ser esos los organismos, porque se seleccionan por criterio de relevancia presupuestaria. Si uno considera esos 3, se llevan el 70 % de presupuesto provincial, el aparato administrativo mas grande se concentra en esas 3 áreas. Sin embargo, muy pronto, no recuerdo si por demanda de Codutti o directamente de Capitanich pidió que se generalizara en los otros organismos, así que no dio tiempo para la prueba piloto, pero si se comenzó con esas 3 áreas.

En las primeras experiencias que hicimos, lo primero que nos plantearon era que realmente servía el modelo que propusimos (CVP). No solo adentro de los organismos que tomamos como experiencia piloto, sino en el impacto que tenia hacia afuera. Era muy importante que la relación entre el organismo, la Secretaria de Planificación, la Dirección de Presupuesto validara la metodología y realmente se vio que era un buen camino para seguir.

Las experiencias pilotos fueron breves, tuvimos como antecedente lo que te mencionaba del peso y la relevancia que tenía para la provincia, hubo también alguna información sobre el perfil técnico de las personas que tenían en las UPS, y además el posible compromiso que iba tener la máxima autoridad, el ministro en cada área. Estos fueron los 3 criterios: la relevancia presupuestaria, ciertas capacidades técnicas que hicieran que el organismo fuera interesante y un compromiso de la máxima autoridad. Creo que en educación tuvimos ciertos conflictos porque fue cambiando el ministro, se hizo más difícil participar pero con el resto, no.

### **Criterios para planificar:**

#### **Como se organizaron las reuniones jurisdicciones? Cual fue el criterio de selección de los participantes?**

Se organizaron teniendo en cuenta estos criterios que te mencionaba, la participación del equipo técnico, quisimos involucrar de entrada a los órganos rectores, es decir, al equipo de UPS y al equipo de Presupuesto, nuestra apuesta era que Presupuesto y Planificación se vincularan que siempre existen conflictos en todas las administraciones públicas, que hace que sea difícil la coordinación entre ellos, en este caso (Chaco) se hicieron avances importantes. El 3er criterio era la máxima autoridad del organismo, hablar con los ministros o secretarios, para que estuviese presente cual era la lectura de la realidad de las principales apuestas estratégicas que ellos realizaban, mas allá de los planes formales que tenían, lo que nos interesaba relevar era las ideas que en la realidad tenían, mas allá de que no estuvieran escritas, o aunque difirieran, cual era la tarea que ellos habían asumidos en el organismo.

En general las prioridades de las máximas autoridades, que son el plan real, no suelen estar escritas, cuando los escriben en los planes, se los hacen funcionarios técnicos que ponen lo que piensan o interpretan. En general las máximas autoridades tienen lineamientos estratégicos que no siempre escriben.

Las reuniones las organizaba el equipo de Secretaria de Planificación, íbamos en misiones de 2 o 3 días por mes creo y teníamos tandas de reuniones con equipos de técnicos, presupuesto y planificación juntos y con las máximas autoridades.

Después se hacían talleres de capacitación más generales, sobre medición de producción, indicadores, formulación del presupuesto etc., eran grupos más grandes,

con los representantes de los equipos técnicos y contenidos tenían que ver con el modelo.

**Cual fue el criterio para definir los contenidos? Como se seleccionaron las herramientas?**

Trabajar por un lado el perfil de producción del área, que se cargaban en la planilla de presupuesto con ello se formulaba el presupuesto de cada organismo, y también se expresaban los indicadores de resultado e impacto. Temas vinculados al modelo planteado.

**Líneas de ejecución:**

**Se trato de un diseño abierto? Tuvo alguna modificación o ajuste durante su implementación?**

Si, fue un diseño abierto. Lo que se tenía era un diagnostico del problema, una concepción sobre lo que había que hacer, un modelo de trabajo y algunas herramientas con los consultores dominábamos y que buscábamos transferir, además, me acuerdo que administración pública chaqueña tenía el marco lógico, que habían hecho en los años anteriores, que había que compatibilizar y tratar de simplificarlo porque nos parecía demasiado complejo, pero se integraba a los resultados que los equipos y las áreas habían planteado.

**Tuvo el programa de asistencia informes parciales? Cuantos?**

Hubo informes parciales, esos informes estaban establecidos en el acuerdo de asistencia técnica que tenía la provincia con el Banco Mundial.

Habían informes de avances sobre el desarrollo de la asistencia técnica y producción de materiales varios que se iban reuniendo y se los presentaban al ministro Codutti, incluso hubo una reunión que se presentó ante todo el gabinete y el gobernador. Quien también fue opinando sobre el proceso y los avances que se presentaban.

Como era un diseño abierto, no estaba pautado todo rigurosamente, sino que se iba analizando con las autoridades, básicamente con Raúl Codutti y su equipo cercano, hubo modificaciones, por ejemplo una de ellas fue el paso de la experiencia piloto a la generalización, bastante temprano. Otra modificación fue cuando avanzaba el SiGob, algo que no habíamos previsto, como hacíamos para articular eso con las tareas que se venían realizando en el marco de la planificación y el presupuesto. Para que esos 3

sistemas: planificación, presupuesto y metas de gobierno fuera consistente y no fueran cada uno para su lado.

**Se dieron revisión de las acciones y/o feed-back de las jurisdicciones?**

Es decir, hubo muchas cosas no previstas que fueron incorporadas al diseño original, y siendo llevadas adelante a medida que los problemas se planteaban y las medidas de resolución se formulaban. Yo te diría, que programa inicial hubo grandes lineamientos y luego se fueron precisando en función de las respuesta de los organismos.

**Hubo alguna instancia de valoración del programa?**

Si, en la reuniones, básicamente con Raúl Codutti y su equipo, en todos los viajes hubieron grandes charlas sobre como avanzaba el proyecto, que conflictos había, como reorientarlos.

**Hubo algunos análisis de imprevistos positivos o negativos, reacciones esperadas o inesperadas? Podría mencionar la más relevante?**

Los imprevisto que fueron apareciendo, como productos que uno valora a la distancia como problemáticas, por ejemplo, lo del SiGob y la cantidad de indicadores que se pedían fue contraproducente, en mi opinión.

**Evaluación:**

**Hubo una instancia de evaluación?**

Si, hubo incluso con el informa final una especie de valoración, y acuerdo conjunto de cuanto se había llegado a lo planificado. En realidad fue un programa de esos que fue incorporando tareas, es decir, que se hizo mucho más de lo que inicialmente se había previsto. El informe final permitió valorar, no solo lo que se había hecho sino los efectos que había producido en cada uno de los organismos, incluso hubo una metodología, un índice de avance en términos de planificación y sistemas de información de la gestión que se formulo y que se iba a implementar, pero nosotros ya no estuvimos en esa fase. Si ayudamos a preparar el índice (Índice de Capacidades Institucionales) se que después lo simplificaron y tendría que haber habido un levantamiento de información para ver los resultados que había arrojado en términos de modernización del aparato administrativo, la aplicación de ese índice. No se cuales fueron pero entiendo que no

hubo demasiado resultados evaluados a partir de la aplicación de ese índice porque cuando cambio la gestión, la nueva administración no creo que haya retomado todas la tareas que se habían planteado originalmente. Este tipo de cosas suelen depender mucho de las conducciones que hay y de los estilos de gobierno. Y el estilo de gobierno de Capitanich y de Raúl Codutti, eran muy particulares, yo no creo que la nueva gestión haya tenido el mismo espíritu y los mismo lineamientos.

**Se considero otra estrategia para medir los resultados?**

Creo que está pendiente una evaluación de qué quedo de eso o a lo mejor se hizo y yo no me entere,... pero qué quedo de eso ahora, después de algunos años de su implementación.

Yo estoy convencido, siempre, que este tipo de iniciativas o proyectos no hay que evaluarlo por lo que se previó que se iba a hacer sino evaluar cual fue el uso efectivo que hizo la administración, no solo la de Capitanich sino la nueva gestión, de esos avances. Lo que hicieron de ellos, de este programa, es el resultado efectivo que produjo.

Las cosas se evalúan, en general, bastante tiempo después y no siempre en función de los parámetros iniciales que se fueron formulando.

## CAPÍTULO V:

---

### *La experiencia de formación del personal técnico jurisdiccional, UPS y Sectorialistas, en el marco de una asistencia técnica para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la SPPER:*

Cuando la nueva conducción de la provincia, decide poner en marcha y darle impulso a una herramienta institucional de gran valor para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la administración pública como es el Sistema de Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER), convoca a la asistencia técnica de diversos actores (PNUD, CEND, CFI, Banco Mundial)

Una de las características que definen la experiencia chaqueña en el periodo en estudio, es la pluralidad de herramientas y metodologías de trabajo que se fueron utilizando y el esfuerzo por combinarlas con orientación en modelos de Gestión por Resultados (GpR), como también la disposición a revisarlas y ajustarlas en función a los inconvenientes emergentes en el proceso de implementación y uso efectivo de estas herramientas.

En principio, y con el fin de ordenar los planes de gobierno, se recurrió a la metodología de marco lógico, luego se implementó cadena de valor público, en simultáneo a la técnica de presupuesto por programa y el módulo Sistema de Metas e Indicadores (SiGob), todas estas permiten trabajar en este modelo de GpR

Otras áreas de la administración provincial, en particular la Secretaría General de la Gobernación, ha trabajado en paralelo al proceso de capacitación objeto de este estudio, en la modernización del sistema de administración de recursos humanos y otros sistemas, que es importante mencionar, porque fueron parte del contexto y afectaron en cierta medida a la población en estudio.

La asistencia de consultores del Banco Mundial, requirió que el proyecto incluya tres instancias: diagnóstico, acompañamiento en la implementación y elaboración de recomendaciones, momentos que se fueron solapando durante el periodo de vigencia de la asistencia, extendiéndose más allá del estudio inicial del sistema para ir actualizándose a partir de los problemas y oportunidades que se identificaron durante el proceso de implementación.

Los objetivos de la asistencia se constituyeron en torno a 3 ejes de trabajo:

- Asistir técnicamente al Ministerio de Planificación y Ambiente en la incorporación de la técnica de Presupuesto por Programa, desarrollar un modelo de articulación (CVP) de las distintas herramientas metodológicas y acompañar en su implementación.
- Fortalecer y desarrollar las capacidades técnicas del equipo central de la Subsecretaría de Planificación y Evaluación, para liderar el proceso de formulación del presupuesto y articularlo con la planificación de las políticas jurisdiccionales y el sistema de metas del gobierno.
- Asistir al Ministerio de Planificación y Ambiente en el trabajo con las jurisdicciones (UPS) para consolidar institucionalmente los procesos de planificación, presupuestación y seguimiento que organizan el SPPER.

Para alcanzar estos objetivos, la metodología de trabajo adoptada tuvo una fuerte presencia y acompañamiento de los consultores, la característica más distintiva del trabajo realizado fue que el diagnóstico inicial y las recomendaciones para implementar fueron sistemáticamente acompañadas y revisadas, bajo diversas modalidades: reuniones de trabajo, talleres, cursos de capacitación, revisión de producción documental, sugerencias de mejora.

La capacitación y fortalecimiento del equipo técnico central fue concomitante a las actividades con las jurisdicciones, en particular con las UPS, más aun, el plan de trabajo se fue ajustando a demanda y necesidades que el ministerio identificaba, para incorporar temas y prolongación de actividades de capacitación.

Otra característica que tuvo la asistencia, fue su implementación bajo mecanismos multidisciplinarios y con enfoque de equipo, en el marco de intervención de los consultores (capacitadores) quienes tenían la oportunidad en directo y a través de la interacción con las distintas jurisdicciones, de comprender la demanda sustantiva de capacitación en las herramientas implementadas, orientadas a la GpR, otra ventaja que tiene este tipo de mecanismo es la construcción una visión compartida de la organización por parte de los propios actores.

En una primera instancia, el trabajo se realizó con el ministro y equipo central (sectorialistas) en el análisis de los procesos y herramientas que se venían utilizando, a través de reuniones de

trabajo, revisión documental y coordinación con otros actores que asistían al Ministerio (PNUD, CENDA, Agentes Gubernamentales).

La primera experiencia de capacitación se inicio con una prueba piloto en tres jurisdicciones: Ministerio de Educación, el de Salud y el de Gobierno, a través de talleres en el equipo técnico, junto con las UPS y áreas administrativas (direcciones de Administración y de Recursos Humanos) de estos organismos seleccionados.

Luego de que se analizaran los resultados de esa primera etapa piloto de trabajo con las jurisdicciones, se extendió la propuesta alcanzando a 22 jurisdicciones más de la administración pública provincial. Esta nueva fase supuso la generación de instrumentos didácticos (Anexo III), una agenda de reuniones (Anexo IV) más amplia, capacitación más intensiva del equipo central y una mayor coordinación de los organismos rectores.

No solo se realizaron reuniones y talleres con el equipo técnico de las jurisdicciones (UPS) sino también se incluyo un acompañamiento a la conducción y al equipo técnico central (Sectorialistas) del Ministerio, en la asistencia y asesoramiento a las jurisdicciones y a los órganos rectores del SPPER.

Se establecieron pasos y procedimientos de trabajo con las jurisdicciones (UPS), consistentes en:

- **Reformulación de Marcos Lógicos**, ajustándolos a los programas presupuestarios y vinculándolos a las metas de gobierno. Esto implico introducir modificaciones metodológicas al Marco Lógico, capacitando y asistiendo en su aplicación. De esta etapa surge la identificación de las Cadenas de Valor Público de la Provincia, que permitieron un mejor ordenamiento del plan provincial de mediano plazo, su operacionalización anual y su vinculación al presupuesto.
- **Definir sus redes de producción institucional**, esto es, elaborar una cadena de valor publico jurisdiccional: implico la identificación de productos terminales, la definición de indicadores (unidades de medida) adecuados para su seguimiento y vinculación con la programación presupuestaria.
- **Reformular las estructuras programática presupuestaria** de las jurisdicciones, de manera que reflejen sus procesos productivos y sean capaces de expresar las

relaciones de insumo/producto de cada una de ellas. De esta actividad surge la Red Programática del Presupuesto Provincial.

- **Presentación de propuestas metodológicas** para la planificación operativa, la generación de orientaciones para la valorización de operaciones.

Las propuestas surgidas de los puntos anteriores fueron tratadas y consensuadas con las máximas autoridades de las jurisdicciones, lo que implicó la participación de reuniones de trabajo sobre los materiales y documentos producidos con el ministro, las autoridades jurisdiccionales y sus asesores. Esta actividad se identifica como una asistencia a la alta dirección de las jurisdicciones, que se tradujo en los Formularios de Programación Presupuestaria (Anexo III)

Estos talleres o mesas de trabajo se iniciaban con una fase de sensibilización y encuadre teórico que permitía conceptualizar la finalidad de las actividades. Luego de una presentación general del capacitador, se planteaban los objetivos del taller, y se presentaban las definiciones de trabajo disparadoras de una primera discusión entre los participantes.

Organizados con una introducción teórica y conceptual de Cadena de Valor Público (Anexo III), como modelo para la interpretación de la producción institucional. Seguido, el capacitador comenzaba a indagar y definir en conjunto con la jurisdicción invitada (asistían subsecretarios, director de administración, ups y sectorialistas) los indicadores de producción, resultado y/o impacto, utilizando preguntas orientadoras tales como: "¿Qué hace la institución?", "¿Qué ofrece a la comunidad?", "¿Cuáles son esos productos?". Con estas preguntas se iniciaba la elaboración de un documento borrador, que la jurisdicción utilizaría para las siguientes reuniones.

La progresión lógica de los encuentros era iniciar el trabajo a partir de la cadena de valor público de la jurisdicción, luego pasar a la identificación y definición de los indicadores con sus unidades de medida, programación y finalmente la definición de los programas presupuestarios. Esta sucesión, permitió a las áreas trabajar de manera teórica y práctica sobre los documentos que para el SPPER eran insumos necesarios.

En resumen el proceso de reordenamiento metodológico realizado a partir del modelo de Cadena de Valor Público es el siguiente:



### Resumen ejecutivo de las actividades realizadas:

Según el informe presentado por los consultores involucrados (Hernandez, D., & Sotelo Maciel, A. J, 2011) el proceso consto de:

- La realización de 16 reuniones de trabajo con la alta dirección de la SPER y su gabinete.
- La participación en 2 reuniones con el Gobernador y su gabinete
- La realización de 12 reuniones con altas autoridades de las jurisdicciones: Ministros, Subsecretarios y otras autoridades
- La realización de 6 talleres de capacitación con el equipo técnico de la SPER
- La realización de 4 talleres formales de capacitación con las UPS y responsables de áreas de administración y recursos humanos de las jurisdicciones sobre: Gestión por Resultados, Cadena de Valor Público, Técnica de Presupuesto por Programa, Planificación estratégica y operativa, formulación de variables e indicadores de producción, resultado e impacto
- La intervención directa en 60 reuniones con los equipos técnicos jurisdiccionales para avanzar en las distintas fases de trabajo propuestas, mediante asistencia directa y acompañamiento del trabajo del equipo técnico central con los jurisdiccionales para avanzar en las distintas fases del modelo de trabajo planteado asistiendo en: (i) la identificación de la producción terminal y desarrollo de las redes de producción institucional; (ii) la definición de la estructura programática, formulación y carga del presupuesto -anteproyecto-; (iii) la formulación de variables de resultado e impacto; (iv) la revisión y ordenamiento de indicadores para incorporar al SiGOB.
- Revisión y validación del trabajo técnico con la Alta Dirección de los organismos y jurisdicciones en los aspectos vinculados a las decisiones estratégicas de política: (i) consistencia del perfil de producción con la orientación estratégica de política

jurisdiccional; (ii) adecuación de las variables e indicadores de resultado e impacto con la política del organismo; (iv) consistencia del perfil del gasto con el perfil de producción y la política institucional; (v) áreas de intervención transversales a distintas jurisdicciones.

## CONCLUSION:

---

Si bien, este estudio, tiene como fin principal describir el proceso de capacitación y formación de agentes de la administración pública provincial con un perfil técnico-profesional determinado<sup>20</sup>, considerando en este grupo las personas las que integran las UPS y los Sectorialistas<sup>21</sup>, éste proceso se dio en el marco de un proyecto mayor<sup>22</sup>, que tenía como finalidad el fortalecimiento del Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER), del cual estos son parte integrante.

Entendemos que abordar solo un aspecto de dicha realidad, no nos explicaría el total de ella, pero que a los efectos de acotar los términos de la investigación se decidió hacer foco solo en el aspecto mencionado sin dejar de considerar las distintas partes de la asistencia para el fortalecimiento institucional del SPPER.

El diseño e implementación de las actividades de capacitación dentro de este proyecto, resulto un gran desafío por su magnitud y complejidad. En principio, porque había que crear las áreas técnicas en cada jurisdicción (UPS), dotarlas de personal con un nivel de instrucción o competencia específica, para posteriormente iniciar las actividades de capacitación y elaboración de documental. Continuar la asistencia y acompañamiento de las UPS a través del equipo técnico central de la Subsecretaría de Planificación y Evaluación, y finalmente lograr que tanto las metodologías como los procedimientos aprendidos sean institucionalizados y consolidados para el funcionamiento de la SPPER, todo ello en un lapso de aproximadamente 2 años.

El abordaje situacional y la formación como práctica social situada<sup>23</sup> que se adopto para esta experiencia permitió tomar en cuenta los cambios en las condiciones contextuales, revisar y adaptar los objetivos y el cronograma de actividades de capacitación.

---

<sup>20</sup> Se requería un manejo de las herramientas y metodologías de planificación, presupuesto y seguimiento, y competencias tales como visión integradora, ductilidad en la comunicación interna, coordinación, cooperación, consenso, etc.

<sup>21</sup> Equipo técnico del Ministerio de Planificación y Ambiente, que asiste y asesora a las UPS

<sup>22</sup> Anexo I – Cuadro de dimensiones, herramientas, metodologías y asistencia técnica – SPPER

<sup>23</sup> Entendida como una de actividad de formación considerando al sujeto, el contexto, la cultura, la mediación, la construcción conjunta de significados y consensos, mediante los mecanismos de participación guiada.

Este enfoque implica reconocer que no hay esquemas sencillos y validos de aplicación directa en la realidad, y que “como toda practica social, el diseño de proyectos de capacitación y desarrollo es una cuestión compleja que no admite simplificaciones y generalizaciones. Pretender esquematizarla es ignorar la realidad y las condiciones de las organizaciones públicas” (Dellavedova y otros, 2003).

La puesta en marcha de este proyecto y en particular la ejecución de las actividades de capacitación de los equipos técnicos, nos permite analizar la experiencia desde una perspectiva relativista, entendiendo que resulta difícil medirla en términos de “éxito o fracaso”, en principio, porque no hubo una instancia de evaluación que permitiera precisar los logros obtenidos, sino se dio como un continuo de aprendizaje y practica laboral.

Los avances en este sentido fueron:

- Un conjunto organizado de **indicadores de producción, resultado e impacto** que expresan las políticas jurisdiccionales
- Un **enfoque metodológico** desarrollado y puesto a prueba que integra las distintas herramientas de planificación y presupuestación de las políticas públicas y el plan de gobierno
- Sectorialistas y UPS fortalecidos en sus capacidades de conducción de procesos de formulación presupuestaria asociado a la planificación de políticas públicas.
- Mecanismos institucionales de coordinación de los organismos rectores fortalecidos

Un elemento importante de considerar es la dificultad que se da en las organizaciones públicas, de pretender alcanzar resultados lineales definidos con anticipación en el diseño de un proyecto en un contexto marcado por el cambio en los lineamientos políticos y la alta movilidad de sus ejecutores, en muchos casos atentando con la continuidad de los mismos.

En este sentido, observando actualmente el funcionamiento de la SPPER, y en particular las UPS, podemos mencionar algunas limitaciones:

- Es necesario desarrollar procedimientos que institucionalicen formalmente los procesos aprehendidos e implementados para garantizar la continuidad y permanencia en el

tiempo de los equipos técnicos central y jurisdiccional, que resultan capital humano necesario para el sistema de planificación.

- Avanzar y profundizar en el análisis de consistencia de las cadenas de valor de cada jurisdicción y entre las jurisdicciones, para este análisis se requiere desarrollar orientaciones, criterios y procedimientos que guíen el trabajo del equipo técnico central.
- Se requiere avanzar en el fortalecimiento de los equipos técnicos central y jurisdiccional, para incorporar a su tarea herramientas y metodologías de planificación estratégica, planificación operativa y programación anual. Estas capacidades contribuirán a mejorar la calidad de la formulación de hipótesis de políticas, programación y valorización de las operaciones y su presupuestación. Elevarán la calidad de la discusión sobre prioridades de política y asignación de recursos.

En resumen, podemos ver que el proyecto produjo por un lado una serie de transformaciones institucionales significativas durante el lapso de la asistencia y por el otro una serie de resistencias al cambio que deben ser tenidas en cuenta y que podrían constituirse como futuras investigaciones.

Si entendemos que un proyecto de capacitación y desarrollo para el sector público se caracteriza por ser un entramado complejo de prácticas y experiencias, el diseño debe interpretar e integrar las diversas miradas de los actores que en él intervienen y las particularidades del contexto que hace posible su desarrollo, asumiendo un carácter tentativo y orientador, para ello ambos enfoques, el abordaje situacional para la identificación de necesidades de capacitación y la formación como una práctica social situada, desarrollados en apartados anteriores, son métodos adecuados para este tipo de contextos.

### *Recomendaciones a partir de la experiencia del caso:*

En función de la experiencia descrita y de la perspectiva metodológica desde la que se abordó el diseño y ejecución, se desarrollan a continuación, una serie de conclusiones sobre los aspectos más importantes del proceso, y que pueden resultar de utilidad al encarar acciones de capacitación en el ámbito de la administración pública:

1. *Legitimar y afianzar la función de capacitación:* es fundamental privilegiar todas las acciones para promover el desarrollo de competencias, metodologías de trabajo,

procesos y recursos tecnológicos que permitan al finalizar la asistencia, sustentabilidad de la función de capacitación del personal técnico tanto de las UPS como del MPyA.

2. *Utilizar experiencias piloto:* comenzar la asistencia con una experiencia piloto (selección de 3 jurisdicciones), fue una decisión acertada en este proyecto, ya que al no contar con referencias concretas de otras actividades similares a partir de las cuales realizar ajustes y definición de herramientas metodológicas adecuadas. Cuando el equipo de asistencia en conjunto con el ministro, comprobaron que la metodología tenía buenos resultados, se extendió progresivamente al resto de las jurisdicciones de la administración pública central.
3. *Trabajar a partir de proyectos “a medida”:* que todo plan de desarrollo y capacitación este diseñado a medida del área, que contemple en su organización y funcionamiento el apoyo permanente de los participantes a través de una figura de tutor, que garantice la transferencia de las competencias desarrolladas a la actividad laboral diaria. En este sentido, el hecho de que los agentes públicos se formen y capaciten, aprovechando la posibilidad de trabajar sobre sus propias experiencias cotidianas y construyendo espacios de aprendizajes significativos. Así mismo, ajustar metodologías que fortalezcan las capacidades internas, aprovechando las competencias ya existentes en la organización, en este sentido, el fortalecimiento técnico del equipo interno de la Subsecretaría De Planificación Y Evaluación (sectorialistas), como tutores y asistentes internos.
4. *Identificar necesidades a través de talleres de trabajo:* en la experiencia desarrollada en este caso, resultado especialmente útil incluir en las instancias de identificación de necesidades los talleres de trabajo con los que serían los participantes de la actividad de capacitación. El formato de taller permite mayor fluidez en los aportes de grupos que habitualmente no son consultados acerca de las necesidades que tienen respecto de su trabajo. Por otro lado, permite que en la dinámica de la interacción entre los participantes, encuentren un espacio para expresarse aquellos grupos que no tienen una formación avanzada y un relevamiento tradicional podrían sentirse intimidados para dar sus opiniones y necesidades. SE suma entonces una información valiosa para el proceso de detección, al tiempo que se genera mayor receptividad a las actividades de capacitación.

5. *Instancias de sensibilización de los grupos a capacitar*: un factor relevante para que suceda la motivación necesaria entre quienes participaran de las capacitaciones, y tiene que ver con la posibilidad de identificar la relación entre los contenidos del programa y su posterior desempeño en el puesto.

En la experiencia investigada, se realizaron charlas abiertas y generales, para desarrollar conceptualmente las herramientas y metodologías en GpR, y luego se organizaron mesas de trabajo específicas con cada jurisdicción capacitada.

Esta instancia puede coincidir con la de identificación de necesidades, en la cual los participantes se sienten escuchados y considerados desde la etapa misma de diseño de la actividad.

6. *Pensar las actividades de acuerdo al perfil educativo de los agente publicos*: en principio, los participantes deben tener la preparación necesaria para incorporar los o contenidos del programa, entonces, es importante determinar los requisitos de los cursos o de otras modalidades de capacitación, de modo que los contenidos y las actividades programadas no queden por debajo ni por encima de la capacidad de aprendizaje de los participantes. El perfil de los grupos que fueron capacitados en esta experiencia fue considerado al diseñar las actividades, y el trabajo con formato de taller, resulto conveniente porque permitió que aquellas personas con mayor formación puedan realizar aportes desde sus conocimientos y aquellas personas cuyo fuerte es la experiencia laboral puedan hacer lo propio desde su trabajo en el área al que pertenecían.

7. *Evaluar las actividades en función de los objetivos planteados*: La instancia de evaluación es fundamental para poder obtener información útil sobre las actividades realizadas y poder ajustarlas a las necesidades reales de la organización. En el caso de este estudio, hubo una instancia de aproximación a la evaluación, por medio de la creación del un Índice de Capacidad Institucional (ICI), pero solo se probó durante un año, ya que la herramienta presentaba algunos inconvenientes e imprecisiones técnicas, que sesgaban la información.

8. *Definir el perfil de los capacitadores*: este aspecto merece una especial atención, puesto que la experiencia docente del coordinador del programa permite desarrollar dinámicas

participativas en los encuentros y combinar herramientas didácticas múltiples, que favorecen tanto la comprensión del tema como la motivación de los participantes durante la actividad. Por otro lado el conocimiento de la problemática particular de las organizaciones públicas brinda la posibilidad de manejar ejemplos y casos de la práctica cotidiana de los participantes. Los consultores que llevaron adelante este proyecto tenía una vasta experiencia en el manejo de las herramientas y metodologías de GpR, como también en docencia y administración pública.

En este sentido, resulta funcional el trabajo con tutores internos que tienen bien incorporados los códigos de la cultura organizacional y los modos de trabajo en las áreas a las que pertenecen los participantes de la capacitación. El caso de esta experiencia, tuvo como objetivo, el fortalecimiento de los sectorialistas, como un cuerpo de tutores internos, formados de manera continua y que permita desarrollar competencias para lograr la transmisión organizada y sistemática de sus saberes, y la asistencia y asesoramiento a las UPS.

9. *Desarrollo de material didáctico:* contar con material de apoyo para entregar a los participantes permite aprovechar al máximo el tiempo destinado a las actividades presenciales, a la vez que brinda un soporte escrito de consulta una vez finalizada la actividad.

Como parte de la cooperación técnica y consultoría ejecutada en este proyecto se preveían la producción de una Guía Metodológica<sup>24</sup> posterior, que organizara los contenidos teóricos, y serviría de soporte para la revisión de las metodologías implementadas y acompañaría la tarea de las UPS.

Una vez finalizada la asistencia, el fortalecimiento de los equipos técnicos no se continuó por cambio en las autoridades políticas, las actividades realizadas tuvieron un impacto relevante en términos de participación e involucramiento en las actividades de capacitación.

Se observa que para consolidar la función de las UPS, fortalecer sus tareas y formar capital humano para lograr un funcionamiento eficientes del SPPER es necesario

---

<sup>24</sup> Fortalecimiento de la Gestión por Resultados en Chaco. Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados. Guía Metodológica. Documento compilado por el Programa BID-PRODEV (Plan de acción a mediano plazo para la efectividad del desarrollo) en el marco de la Cooperación Técnica ATN/OC – 13523 AR. Edición PRODEV Año 2015

continuar el trabajo de formación, asistencia y asesoramiento, con la finalidad de legitimar estas áreas y sus funciones dentro de cada jurisdicción.

La formación continua de las UPS y el acompañamiento por parte del equipo central del MPyA es una tarea pendiente actualmente.

## ANEXOS:

### *Cuadro de dimensiones, herramientas, metodologías y asistencia técnica*

Dimensión	Herramienta	Caracterización	Asistencia
Direccionalidad estratégica/evaluación y monitoreo de metas de gobierno	SiGOB (Sistema de Información para la Gobernabilidad o Sistema de Metas de Gobierno)	Sistema de gestión de metas de gobierno de alta dirección en soporte informático. Se basa en la definición de metas estratégicas aprobadas por el gobernador. Define responsables de metas, indicadores y plazos que se cargan al sistema y permiten el Seguimiento, Monitoreo y la rendición de cuentas. También permite su publicación en la WEB para el control ciudadano. La provincia cuenta con 71 metas integradoras y 3.572 metas intermedias. Comenzó a aplicarse en 2009	Proyecto   Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD
Planificación Jurisdiccional	Marco Lógico (ML)	Utilizado para formular los planes jurisdiccionales del sector público. A través de su aplicación se identificaron programas de gobierno, se definieron sus finalidades, objetivos, componentes y actividades para la totalidad de los organismos que integran el sector público. Comenzó a implementarse en el año 2009	Equipo Técnico del MPA
Formulación y administración presupuestaria	Presupuesto por Programa	Sistema de presupuestación que define categorías programáticas para la asignación y el seguimiento del gasto en un ejercicio presupuestario. Su implementación siguió al proceso de reforma presupuestaria del gobierno nacional producida en los años '90. A partir del 2009 la estructura presupuestaria se reordena a partir de los programas de gobierno definidos a partir de la aplicación del Marco Lógico. En el año 2010 se avanzó en el desarrollo de un Sistema informático de Formulación Presupuestaria (SiFOP) y que incorpora códigos territoriales para la identificación del gasto	Equipo Dirección de Presupuesto/ Equipo MPA/ Administradores gubernamentales (AG)

		asignado por región y por municipio.	
Vinculación Metas de Gobierno, Programas de Gobierno y Presupuesto	Matrices insumo/ producto	Proceso a partir del cual se propone identificar las funciones de producción de las metas de gobierno para vincularlas con el gasto asignado en el presupuesto. Para ello se parte de las metas del SiGOB, se identifican los productos asociados a ellas y el gasto asignado a dicha producción. Las matrices resultantes permiten evaluar la consistencia entre productos y metas y estimar sus insumos a partir de la suma del gasto asignado a los productos que contribuyen al logro de las mismas	Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA)

*Fuente: Hernández, D. y Sotelo Maciel, A. (2011)*

# ANEXO II

## ENTREVISTAS

ANEXO III  
DOCUMENTOS DE APOYO  
PEDAGÓGICOS

ANEXO IV  
MINUTAS DE REUNION

## BIBLIOGRAFIA:

---

Araujo Misoczky, M. y Carvalho, N. (2001): Potencialidades da Aprendizagem Virtual: uma reflexao a partir do Curso de Planejamento Estratégico em Saúde. En: Misoczky, M., Nilson, C. y Vania, O. (orgs.), Educacao a Distancia: Reflexoes Críticas e Experiencias em Saúde. Dacasa Editora / Programa de Desenvolvimento da Gestao em Saúde, Porto Alegre, Brasil.

Blake, O. J. (1997). La Capacitación. Un recurso dinamizador de las organizaciones. Buenos Aires: Ediciones Macchi.

Boeiro, M., & Estrada, G. (27,28,29 de Noviembre de 2003). *Reforma del Estado: transición hacia una nueva gestión pública*. (S. E. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Ed.) Recuperado el 02 de Octubre de 2014, de Asociación de Administradores Gubernamentales: <http://www.asociacionag.org.ar>

Böhrt, M. R. (2000). Capacitacion y Desarrollo de los Recursos Humanos: reflexiones integradoras. *Universidad Católica Boliviana*, 123.

Bower, Joseph. Administración pública efectiva. Senior Manager in Government. Biblioteca Harvard. Boston. 1995

Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. (26 y 27 de junio 2008). *X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*, (pág. 5). San Salvador.

Chaves, V. E. J. (2012). El estudio de caso y su implementación en la investigación. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 8(1), 141.

Crozier, M. (1989). El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad. Obligaciones y oportunidades. De Estado arrogante al Estado modesto. (INAP, Ed.) *Redimensionamiento y modernización de la administración pública en America latina* .

Dellavedova, V; Diez, M.L & Iacoviello, M. (noviembre de 2003). La capacitación como práctica social situada: análisis de una experiencia de capacitación en GCBA. En: 2° Congreso Argentino de Administración Pública, llevado a cabo en Córdoba, Argentina.

De menor a Mejor: el desafio de la "segunda" reforma del estado.1999

De Zan, J. (1993). *Libertad, poder y discurso*. Almagesto. Buenos Aires

Fernández, C., Salinero M. (1999). El diseño de un plan de formación como estrategia de desarrollo empresarial: estructura, instrumentos y técnicas. En: *Revista Complutense de Educación*, vol.10, 1

Flood, C. (2007). El adulto como sujeto de aprendizaje en entornos virtuales. En Ponencia presentada en el congreso EDUTECH. Recuperado en julio 2017

Garcilazo, J. (2011). El estudio de casos como estrategia de investigación aplicada a las organizaciones. III Jornadas de Administración del NEA y I Encuentro Internacional de Administración de la Región Jesuítico Guaraní. Edición Anales.

Garber, N. (2008). La gestión del capital humano en la actual administración pública de la Ciudad de Rosario, Argentina. *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires.

García Lopez, J. M. (2011). El proceso de capacitación, sus etapas e implementación para mejorar el desempeño del recurso humano en las organizaciones.

Gonzalez Beltrone, A., & Valenzuela Miranda, G. (2008). Capital humano, viabilidad de la inversión en su desarrollo integral: administración pública de Sonora, Mexico. *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina.

Hernandez, D., y Sotelo Maciel, A. J. (2011). *Fortalecimiento Institucional de la Gestión del Sector Público Provincial*. Resistencia: Banco Mundial.

Iacoviello, M., Falivene, G., & Diez, M. L. (1997). Capacitación y Desarrollo. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 4 (9), 29-52.

Iacoviello, M. (1999). Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 15.

*Informe de Gestión 2008*. Gobierno del Pueblo de la Provincia del Chaco.

Ley Provincial N° 5174. (18 de Diciembre de 2002). Chaco.

Makón, M. P. (2005). *Fortalecimiento del proceso presupuestario público*. Recuperado el 17 de Septiembre de 2014, de Facultad de Ciencias Económicas: <http://home.econ.uba.ar/economicas/>

Martinez Carazo, P. C. (2006). El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de investigación científica. *Pensamiento y gestión N° 20* , 167-168.

Mena, M., Rodríguez, L., & Diez, M. (2002). La elaboración de proyectos de Educación a Distancia.

Milkovich, G. T., & Boudreau, J. W. (1994). *Dirección y administración de recursos humanos: un enfoque de estrategia*. Addison-Wesley Iberoamericana.

Mitnik, F., Coria, A., & García Goette, C. (2006). Reconstruyendo las esperanzas: la calidad de la capacitación. Políticas y programas de capacitación para pequeñas empresas. Un análisis multidisciplinar desde la teoría y la experiencia. Montevideo: CINTERFOR/OIT.

Plan Quinquenal. (2012). Chaco, Argentina.

PNUD. (2009). <http://www.sigob.org/portal/>. Recuperado el 15 de Julio de 2014

Pulido, N. (2000) *Las transformaciones necesarias en la capacitación de los servidores públicos para un estado en transformación: el proceso de identificación de las necesidades prioritarias de capacitación gerencial en el sector público*. Ponencia en el IV Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD, Octubre de 1999, México. Publicado en la Biblioteca Virtual TOP: <http://www.top.org.ar/publicac.aspx>

SIGOB - Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión para la Gobernabilidad. (s.f.). Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública - Aproximaciones conceptuales y metodológicas. *Serie: Reforma y Modernización de la Gestión Gubernamental*. En: <http://www.sigob.org/portal/home/contenido/2>

Waterhouse, P. (1987). *Diseño de cursos de entrenamiento*.

Werther, W. B., Davis, K., Gómez, J. M., & Mendoza, A. N. (2000). Administración de personal y recursos humanos.

Yacuzzi, E. (2005). El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación (No. 296). Serie Documentos de Trabajo, Universidad del CEMA: Área: negocios.

Zeller, N. (1997). Reseña del proceso de reforma en la Argentina (1989-1996). *INAP - Serie 1: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado* , 2-4.

## RESUMEN

---

Este trabajo presenta una descripción y análisis de la experiencia de capacitación realizada en el marco de un Programa de Fortalecimiento de Capacidades institucionales del Sector Público Chaqueño, en el cual el gestor principal fue Ministerio de Planificación y Ambiente, en el ámbito del Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER), durante el periodo 2010-2012.

A partir del análisis de esta experiencia se pretende profundizar en la búsqueda de un modelo teórico -metodológico adecuado para el diseño de proyectos de capacitación en organizaciones públicas que inician un proceso de cambio institucional para la consolidación e institucionalización de la cultura de planificación y presupuestación, orientada a la gestión por resultados. Además, se busca identificar los obstáculos, adaptaciones y logros que permitan esbozar recomendaciones de carácter práctico para futuras gestiones de proyectos de capacitación en condiciones o contextos similares.

El estudio comienza con una presentación del contexto organizacional, la conformación y funcionamiento del SPPER, como también una noción de como se encuadra la capacitación dentro de un proyecto mayor de fortalecimiento institucional. Seguidamente se dan algunas precisiones conceptuales sobre capacitación en la administración pública, se describe el proceso de capacitación y se analizan los datos de las entrevistas a los actores. Por último, se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones concretas que surgen de esta experiencia para su consideración en proyectos futuros.