

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA

**FACULTAD DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
DEPARTAMENTO DE PEDAGOGÍA APLICADA**

**PROGRAMA DE DOCTORADO
CALIDAD Y PROCESOS DE INNOVACIÓN EDUCATIVA**

***MODELO DE EVALUACIÓN PARA LA MEJORA
CONTINUA DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN EN
SERVICIO***

**AUTORA: MARIA DOLORES MARTÍNEZ GUZMÁN
DIRECTOR: DR. ESTEBAN PONT BARCELÓ**

Barcelona, 2003

***A Tecelli y Sebastián:
Su existencia ha sido una
motivación muy importante en mi vida.***

***A Oscar:
Por su solidaridad que me ha acompañado en
todo lo que he emprendido.***

AGRADECIMIENTOS:

Al Dr. Esteve Pont Barceló por su apoyo y confianza en la dirección de esta tesis.

A las siguientes instituciones por el apoyo que hizo posible llevar a cabo mis estudios de Doctorado:

INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL (I.P.N.)

ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR (A.N.U.I.E.S.)

A mis padres Antonio e Irene

A mis hermanos y hermanas, en especial a Pina por su apoyo incondicional

A la Dra. Carmen Carrión Carranza por sus orientaciones y apoyo.

INDICE

Introducción

1. El Servicio Civil de Carrera

- 1.1 Antecedentes
- 1.2 El Servicio Civil de Carrera en México
- 1.3 Análisis de experiencias del Servicio Civil de Carrera en otros países
 - 1.3.1 El caso británico
 - 1.3.2 El caso francés
 - 1.3.3 El caso español
 - 1.3.4 El caso canadiense
 - 1.3.5 El caso estadounidense
 - 1.3.6 El caso costarricense
- 1.4 Análisis comparativo de las experiencias del Servicio Civil de Carrera en México

2. La profesionalización en la administración pública en México

- 2.1 Contenido de la profesionalización
 - 2.1.1 Su significado e implicaciones
 - 2.1.2 Condiciones
- 2.2 Profesionalización y responsabilidad pública
- 2.3 Los retos en la profesionalización
 - 2.3.1 Rendición de cuentas

3. Evaluación y calidad

3.1 Definición y perspectiva de la Evaluación de Programas

3.2 Evaluación de la Formación en Servicio

3.3 Evaluación y gestión de la calidad en Programas de Formación

3.3.1 Modelos de evaluación de la calidad

3.3.2 Evaluación y mejora de la calidad en Programas de Formación

4. Programas de Formación en Servicio

4.1 Proceso de aprendizaje en el adulto

4.2 La educación no formal y el proceso de formación de adultos

4.3 Diseño curricular en los Programas de Formación en Servicio

5. Modelo de evaluación de Programas de Formación en Servicio

El caso Instituto Federal Electoral de México

5.1 Marco aplicado

5.1.1 Descripción y antecedentes del problema

5.1.2 Objetivos generales

5.1.3 Objetivos específicos

5.1.4 Hipótesis

5.1.4 Metodología

5.1.5 Diseño de la investigación

5.1.6 Población

5.1.7 Muestra

6. Evaluación de Contexto y Necesidades de formación

6.1.1 Antecedentes del Programa de Formación y Desarrollo

6.1.2 Estructura del Programa de Formación y Desarrollo

6.1.3 Metodología de enseñanza-aprendizaje

6.1.4 Sistema de evaluación del aprendizaje

6.1.5 Características socioeducativas

6.1.5.1 Análisis de las características socioeducativas de los Miembros del Servicio Profesional Electoral (MSPE)

6.1.5.2 Análisis de las características sociodemográficas de los Miembros del Servicio Profesional Electoral

6.1.6 Conclusiones

7. Evaluación de la Planificación/Diseño del Programa

7.1 Análisis descriptivo de los elementos del proceso enseñanza-aprendizaje (Programa 1994)

7.2 Análisis descriptivo de los objetivos y contenidos de cada materia (Programa 1994)

7.3 Análisis cualitativo de la relación entre objetivos y contenidos de cada materia (Programa 1994)

7.4 Contrastación del análisis cualitativo y cuantitativo de los objetivos y contenidos de cada materia(Programa 1994)

7.5 Análisis descriptivo de los elementos del proceso enseñanza-aprendizaje (Programa 1999)

7.6 Análisis descriptivo de los objetivos y contenidos de cada materia (Programa 1999)

7.7 Análisis cualitativo de la relación entre objetivos y contenidos de cada materia (Programa 1999)

7.8 Contrastación del análisis cualitativo y cuantitativo de los objetivos y contenidos de cada materia(Programa 1999)

7.9 Conclusiones

8. Evaluación del Proceso de Desarrollo del Programa

8.1 Resultados del análisis del desempeño académico de los Miembros del Servicio Profesional Electoral

8.2 Desempeño académico general

8.2.1 Promedio de aprobación general en cada una de las oportunidades para acreditar las materias y fases del

Programa de Formación

8.2.2 Análisis del nivel de aprovechamiento general a través de las oportunidades de acreditación de cada materia, en relación a la escolaridad y fases del Programa de Formación

8.2.3 Análisis del nivel de aprovechamiento a través de las oportunidades de acreditación, en relación con el puesto desempeñado en el Instituto Federal Electoral

8.2.4 Análisis del nivel de aprovechamiento a través de las oportunidades de acreditación, en relación a la escolaridad y el puesto desempeñado en el Instituto Federal Electoral

8.3. Conclusiones

9. Evaluación de Producto/Resultados.

9.1 Estudio cuantitativo de la satisfacción del Programa de Formación.

9.1.1 Resultados

9.1.2 Conclusiones

9.2 Estudio cualitativo del Programa de Formación

9.2.1 Resultados

9.2.2 Conclusiones

10. Propuesta del nuevo modelo curricular del Programa de Formación en Servicio del Instituto Federal Electoral

10.1 Marco jurídico

10.2 Misión

10.3 Visión

10.4 Intenciones educativas

10.5 Políticas institucionales

10.6 Política educativa

10.7 Dimensiones del programa

10.7.1 Dimensión social

10.7.2 Dimensión epistemológica

10.7.3 Dimensión psicopedagógica

10.8 Estructura curricular

10.8.1 Metodología de enseñanza-aprendizaje

10.8.2 Modalidad de enseñanza

10.8.3 Materiales de instrucción

10.8.4 Evaluación del aprendizaje

10.8.5 Criterios para la elaboración de programas por áreas
modulares

10.8.6 Operación del curriculum

10.8.7 Evaluación del curriculum

10.8.8 Mapa curricular

11. Conclusiones

11.1 Líneas Futuras de Investigación

Bibliografía

Anexos

INTRODUCCIÓN

Actualmente, la formación está convirtiéndose poco a poco en un valor, un recurso. La educación como recurso no es una idea nueva. Es cierto, sin embargo, que nunca como en estos tiempos esta idea ha tenido tanto predicamento ni ha suscitado tantas unanimidades para el progreso y la mejora de las sociedades y de los individuos. La formación se nos presenta plural y abierta, como un derecho y un deber, como un proceso y un resultado. Es de esperar que a mayor formación mejores sociedades, colectivos y ciudadanos. Se habla de la necesidad de invertir en formación poniendo de manifiesto la importancia que tiene como un mecanismo que impulse al desarrollo de las sociedades y las personas, como lo propone la UNESCO (1985), Delors, J. (1996), Morin, E. (2000)

Diferentes autores dedicados al estudio y análisis del proceso de formación en los adultos coinciden en que la educación y la formación son los principales “vehículos para la concienciación, la integración, el avance y el desarrollo personal, la educación adquirida en el sistema de educación formal, en el trabajo o de una forma más informal, es la clave para controlar el propio futuro y desarrollo.” (Sarramona, J. 1987)

En dichos estudios se ha planteado que tres son los factores que están influyendo y decidiendo la importancia de la formación en la sociedad actual: El impacto de la información, el impacto del mundo científico y tecnológico y la mundialización de la economía. Con respecto a la revolución que estamos contemplando de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, sólo cabe reconocer que ya “han cambiado radicalmente la naturaleza del trabajo y la organización de la producción”. UNESCO (1988). Al cambiar la concepción del trabajo y del puesto de trabajo, se vienen produciendo cambios como el incremento del autoempleo, del trabajo en casa, de mayores y más diversificadas industrias de servicios, de nuevas y más flexibles formas de organización del trabajo, la descentralización de la gestión, etc. Como consecuencia de ello se está requiriendo una apertura y flexibilidad de los trabajadores, para acomodarse y desempeñar de forma eficaz nuevos puestos de trabajo.

La formación continua, como educación no formal, entendida ésta como aquella actividad educativa organizada, sistemática, realizada fuera del marco del sistema oficial para facilitar determinadas clases de aprendizaje, no escapa a éste contexto Sarramona, J. y Vázquez, G.(1991)

Actualmente cobra mayor importancia debido a que tienen que plantearse programas de formación que respondan a las necesidades, no sólo de las características de los grupos a los cuales se destina la formación, sino a los escenarios presentes y futuros que obligan a replantear esfuerzos de formación cuya estructura curricular sea más flexible y polivalente.

Sobre esta misma línea se explican los llamados programas de formación en servicio, que presentan en su estructura, la necesidad de asegurar una carrera de largo aliento, que permita la formación y actualización continua en los diferentes cargos y puestos de trabajo, con el fin de asegurar la permanencia, la promoción y el ascenso, en el ámbito laboral. Dentro de la Administración Pública en México se considera el Servicio Civil de Carrera como un proceso de formación continua y en servicio que pretende asegurar la más alta preparación de los servidores públicos, asegurando la eficacia, honradez y profesionalismo en el desempeño de sus funciones.

Ahora bien, dichos programas de formación en servicio, para que cubran las necesidades tanto del grupo destinatario como del contexto de la institución, deben seguir y tener como sustento un modelo de evaluación que permita velar por el éxito de la formación, así como también, valorar y analizar las debilidades y amenazas que se presenten en cada una de las fases y momentos decisivos del programa como son: el análisis del contexto, el diagnóstico de necesidades formativas, la planificación, elaboración, aplicación y resultados. Esto implica, ubicar la evaluación como un proceso desde un enfoque sistémico, en el que cada uno de sus elementos están integrados, y en el que deben consensuarse diferentes intereses, valores y puntos de vista, así como sus implicaciones políticas, por lo tanto, el proceso evaluativo del programa, debe entenderse como un proceso abierto, flexible, polivalente y en muchas situaciones urgente, en el que

se debe favorecer la participación de todos los actores implicados en dicho proceso. Se trata de un análisis, como plantea González, T. (2000) que va desde la decisión política de ponerlo en marcha, hasta las acciones y actividades diseñadas para los usuarios.

Lo anterior cobra sentido, en la medida en que la información obtenida en cada una de las etapas del proceso de evaluación del programa de formación en servicio, permita no sólo conocer cuáles son los resultados obtenidos, en términos de eficiencia y eficacia para una rendición de cuentas, sino también para llevar a cabo estrategias de mejora continua, con el propósito de optimizar el desarrollo personal y profesional de los usuarios del programa, así como también la productividad real en la organización.

Por lo anteriormente expuesto el presente trabajo surge de dos propósitos fundamentales: el primero, es resultado de mi experiencia como pedagoga dedicada a la formación de personas adultas en diferentes ámbitos, lo que origina mi interés por plantear alternativas de innovación para la evaluación de programas de formación en servicio, que permita plantear estrategias de mejora continua en cada una de las etapas y acciones de intervención en programas de formación continua en los adultos. El segundo, aplicar el modelo de evaluación de programas de formación en servicio, en una de las instituciones de la administración pública en México que más trayectoria ha tenido, como es el caso del Instituto Federal Electoral (IFE), vigente desde 1994, y cuyo objetivo es la formación, fortalecimiento y consolidación de un personal profesionalizado que contribuya en el desempeño imparcial y eficiente de los procesos electorales en los que interviene el Instituto.

El Instituto Federal Electoral, organismo público, autónomo, que tiene como misión, fortalecer y consolidar eficazmente la organización y ejercicio de los procesos electorales que promuevan el desarrollo democrático en México, es considerado una de las instituciones que más ha consolidado el Servicio Civil de Carrera, a través de su Programa de Formación y Desarrollo, dirigido a diferentes Miembros del Servicio Profesional Electoral, el cual ha operado desde 1994.

Debido a una serie de deficiencias y demandas que los Miembros del Servicio Profesional Electoral (M.S.P.E.), como usuarios venían presentando al cursar el programa, se hizo evidente la necesidad de evaluarlo, con el fin de que se obtuviera información fiable que permitiera tomar decisiones en cuanto a la reestructuración o rediseño del mismo.

Para dar respuesta a lo anterior, se concibió un modelo de evaluación del programa, basado en una metodología de trabajo, sustentada en un diseño de investigación de estudio de caso y análisis situacional, que permitiera obtener la máxima información y de la manera más detallada posible, la situación y las condiciones en que operaba el Programa de Formación y Desarrollo Profesional del Instituto Federal Electoral en México, con la finalidad de tomar decisiones para establecer estrategias de mejora continua en cada una de las etapas del programa de formación, que son:

- 1) Evaluación del Contexto y Necesidades de Formación
- 2) Evaluación de la Planificación-Diseño del programa.
- 3) Evaluación del Proceso del Programa.
- 4) Evaluación de Producto/ Resultados del Programa.

En cada una de las etapas de evaluación del Programa de Formación, se diseñaron instrumentos para la recopilación y análisis de la información y de los resultados. Para el desarrollo e integración de las etapas que guiaron el presente estudio, y para efectos del mismo, se tomó como base el enfoque metodológico que fundamenta la investigación acción, también conocida como investigación colaborativa, en donde se vincula la teoría con la práctica, a través de la participación como estrategia base, en la que se concibe a los sujetos como creadores y actores de la realidad en la que participan, a través de su experiencia, su pensamiento y su acción, como lo propone Shön (1987, Kemmis (1988), este tipo de metodología propició la recopilación de información cuantitativa y cualitativa, de manera que el análisis permitió plantear recomendaciones y/o

propuestas de mejora a las problemáticas detectadas, así como también proporcionó las bases para el diseño del nuevo Modelo Curricular del Programa de Formación y Desarrollo, para los Miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral en México.

La estructura de la presente investigación es la siguiente:

Capítulo 1.- *El servicio Civil de Carrera.* En éste se plantean los antecedentes del Servicio Civil de Carrera en México, así como las experiencias que otros países han tenido al respecto, especificando un análisis comparativo de las experiencias que otras instituciones públicas han desarrollado en México.

Capítulo 2.- *La Profesionalización en la Administración Pública en México.* Se describe la importancia, implicaciones y retos de la Profesionalización en la administración pública en México, como un significado de responsabilidad pública y rendición de cuentas.

Capítulo 3.- *Evaluación y Calidad.* En éste capítulo, se define y plantea la perspectiva de la evaluación de programas, enfatizando la evaluación de programas en servicio, destacando la evaluación y gestión de la calidad en programas de formación, y haciendo mención de los modelos de evaluación de la calidad más utilizados en éste rubro y enfatizando en la evaluación y mejora como una estrategia de calidad en programas de formación.

Capítulo 4.- *Programas de Formación en Servicio.* Se describe el proceso de aprendizaje en el adulto, dentro del contexto de una educación no formal, así como los elementos que implica el diseño curricular de programas de formación en éste contexto.

Capítulo 5.- Modelo de Evaluación de Programas de Formación en Servicio, el caso Instituto Federal Electoral de México. En éste capítulo se describe el marco aplicado, objetivos, metodología, diseño de la investigación, población y muestra que guiaron el desarrollo de la investigación.

Capítulo 6.- Evaluación de Contexto y Necesidades de Formación. Se considera la primera etapa de la evaluación del programa de formación, en donde se hace una descripción y análisis de las condiciones institucionales en las que operaba el programa evaluado, así como las características socioeducativas y demográficas del grupo destinatario.

Capítulo 7.- Evaluación de la Planificación / Diseño del Programa. Se describe el análisis cualitativo y cuantitativo de los elementos que contempla el proceso enseñanza aprendizaje del programa de formación y desarrollo.

Capítulo 8.- Evaluación del Proceso de Desarrollo del Programa.- Se describen los resultados del análisis del desempeño académico de los Miembros del Servicio Profesional Electoral como grupo destinatario del Programa de Formación, especificando el análisis del nivel de aprovechamiento general que dichos miembros, obtuvieron en las diferentes fases de formación del Programa.

Capítulo 9.- Evaluación de Producto/ Resultados. En éste capítulo se describen los estudios de tipo cuantitativo y cualitativo que permitieron evaluar el nivel de satisfacción de los Miembros del servicio Profesional Electoral, respecto al Programa de Formación cursado, así como también la opinión que dichos miembros plantearon para la propuesta del nuevo Modelo Curricular del Programa de Formación

Capítulo 10.- Propuesta del nuevo Modelo Curricular del Programa de Formación en Servicio del Instituto Federal Electoral. Se desarrollan todos los elementos que integran el modelo Curricular del Programa de Formación, especificando las fases de: diseño, planeación, desarrollo, aplicación y evaluación.

Capítulo 11 Conclusiones. se mencionan los resultados, reflexiones y

consideraciones, que se derivan de la presente investigación. Y como parte de este capítulo, se plantean las líneas de investigación futura, en términos de recomendaciones y factibilidad de estudios que permitan enriquecer futuras intervenciones en la evaluación de programas de formación en servicio, en el ámbito de la administración pública o contextos similares en México.

El presente trabajo, va más allá de los requisitos académicos que obviamente pretende satisfacer adecuadamente, es también, tal vez ante todo, el resultado del deseo de contribuir, desde la pedagogía, a la construcción y fortalecimiento de la democracia mexicana, mediante la mejor profesionalización de los servidores públicos, como vía para incrementar la credibilidad de un sistema basado en la participación ciudadana.

1. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

1.1 ANTECEDENTES

Dentro del modelo de organización del servicio civil, diversos autores, dedicados al estudio de este tema, coinciden en que éste ha sido un largo proceso de “depuración histórica y que su expresión más antigua no ha sido precisamente en Europa” Villoria (2000), sino que los hallazgos demuestran que es en la riqueza del pensamiento chino, sobre la acción del gobierno y la burocracia, en donde se inician las reflexiones acerca de la administración y el papel que juega el servidor público como sujeto dedicado a la vigilancia de los recursos y finanzas públicas, administradas por el gobierno. Es en la dinastía *Zhou* (771 a.C.) cuando surge el pensamiento sobre burocracia y gobierno, representándose a través de las tres escuelas del pensamiento más importantes de la historia china:

- *Confucionismo*. Considerada la gran escuela del pensamiento chino. Sus postulados se basan en los valores de reverencia a la tradición, paciencia, visión a largo plazo, integridad, lealtad, sentido del deber y honestidad. Tiene como principio la división del trabajo a partir de las capacidades de cada persona, de ahí deriva su pensamiento de que algunos piensan y otros ejecutan. Los que piensan deben ser los más capaces y, por tal razón, deben seleccionarse de manera objetiva.
- *Legalismo*. Esta escuela se opuso al confucianismo, pues consideraba que existía una maldad natural en el hombre, por lo que una sociedad sin educación y leyes no funcionaba. Postulaba que la ley debía reemplazar a la moralidad, así como estructurar el gobierno mediante controles, buscando la eficiencia y procedimientos de selección impersonales.

➤ *Taoísmo*: Esta escuela plantea las bases del pensamiento libertario-conservador. En la dinastía *Han* (206 a 220 a.C.) es donde se desarrolla el sentido estricto de burocracia, y los ministros y funcionarios eran cambiados de forma regular. A partir de esto, se declina la herencia de los puestos, iniciándose la promoción y carrera a través de méritos personales. Se instauran los exámenes públicos competitivos como medida de selección objetiva, para ocupar un cargo en la administración pública.

La historia y pensamiento de la administración china plantea, de alguna manera, las bases de la administración moderna, enfatizando la importancia de separar la administración de la política, el control de la burocracia, el mérito en el acceso, la carrera como elemento de profesionalización del servidor público, la permanencia del funcionario, el papel del derecho y la gestión como arte (Villoria 2000).

1.2 EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO

En otra cultura, espacio y tiempo, existen antecedentes desde el Imperio Azteca sobre el servicio civil de carrera en México. Los datos que se obtienen de este período provienen de la Ciudad de México, llamada en ese entonces Tenochtitlan. El régimen político estaba integrado por instituciones religiosas, militares y administrativas que evolucionaban constantemente, sobresaliendo la fiel observancia de sus leyes mediante una impecable, eficiente y honesta actuación de todo el engranaje gubernamental y administrativo.

Se dice que las altas clases sociales no constituían elites cerradas y entre ellas había una gran diversificación en virtud de que se renovaban con la participación del pueblo. Así, “todo azteca, sin distinción de clase, que demostrara su destreza para el combate, culto, comercio o vocación artística, pasaba a formar parte de la clase guerrera, sacerdotal, comerciante o de la clase de los artistas (que eran muy apreciados en la sociedad por su labor creadora); solamente quienes no habían podido sobresalir en estas actividades, difícilmente podían permanecer en dicha clase social” Chávez, M. (1990).

De esta forma, para la selección de cualquier servidor público, desde el Tlatoani hasta el último de ellos, los aztecas tomaban en cuenta y era requisito importante tener las siguientes características personales:

- Espíritu de servicio
- Honestidad
- Capacidad física e intelectual para el puesto a desempeñar
- No tener vicios
- Un interés por el mejoramiento de la comunidad

La sociedad azteca buscaba tener una sociedad en armonía, de ahí que respecto a la selección del personal que integraría el poder judicial, es decir, de los jueces, tenían el cuidado de seleccionar personas nobles, ricas y ejercitadas en los casos de guerra, personas de buenas costumbres, que fueron criadas en los monasterios del *Calmécac*, prudentes y sabios, y también criados en los palacios,

o en escuelas dedicadas a las artes. Esto permitía tener hombres preparados, aptos para servir dentro de la administración pública.

Más adelante, en la época de la Colonia, encontramos que en la administración de recursos humanos del sector público, no se tenía una clasificación de puestos, es decir, no estaba definida, pues los trabajadores desempeñaban diversas funciones. Para la selección de cualquier servidor público, como señala Margarita Chávez, “desde el virrey hasta el último de ellos, se tomó en cuenta y era requisito indispensable, el tener la siguiente característica personal: ser español de nacimiento, para los puestos más importantes (Virrey, Alcalde, Delegado, etc.). El criollo sólo tenía acceso a los puestos de menor importancia dentro del gobierno. El aprendizaje o capacitación de los servidores públicos de la Colonia se daba dentro de la administración pública en forma empírica, por no estar sistematizada la capacitación como tal”. Chávez, M. (1990)

Posteriormente, en el contexto de la Independencia de México (1810), debido a que la sociedad se encuentra de lleno en una guerra y lucha por su independencia, es complicado elaborar y aplicar un sistema de administración de personal como hoy se conoce, pero se debe indicar que en esta época de agitación bélica no había sistemas de elección de los servidores públicos; no había clasificación de puestos, aunque se inician los intentos de establecimiento; y tampoco se contaba con un sistema de capacitación. Los ascensos y/o promociones se daban por cambios de la gente en el poder; comúnmente por los golpes de Estado.

Chávez, M. en sus estudios, plantea que “dada la inestabilidad política reinante, los empleados públicos (sobre todo la base trabajadora) en ocasiones se quedaban sin cobrar un centavo hasta por meses, y estaban expuestos a ser despedidos en cada cambio de gobierno o golpe de estado, pues carecían de protección jurídica.” Chávez, M. (1990)

En la época de la Reforma, el Presidente Benito Juárez intentó establecer orden y racionalidad a la función pública, y a él se debe el inicio de la reestructuración de la administración pública, lográndolo en cierto modo, pues

aunque no existió en forma sistematizada, se dieron intentos para lograr el establecimiento de una clasificación de puestos. Sin embargo, la selección del servidor público no existe, y “en 1871, se comienza a organizar el Gran Círculo de Obreros, que propugnaba por peticiones de tipo laboral; posteriormente, como ya se dijo, surge la Asociación Mutualista de Empleos Públicos que, como es de suponer y como lo establece su propia denominación, se trata de una mutualidad, en donde los trabajadores aportan cuotas y ellos mismos reciben todos igual auxilio en caso de necesidad”. Herrera P. A.(1991)

El Porfiriato es el momento histórico en donde se concibe el puesto público en dos aspectos principales: como un privilegio y como un deber. El privilegio consiste en usar las facultades especiales del puesto para amasar una fortuna personal; el deber consiste en impedir a la gente emprender cualquier clase de actividad que pueda poner en peligro la estabilidad del régimen existente. Es en este contexto, como plantea Chávez: Margarita “El soborno es una institución establecida en las oficinas públicas mexicanas y reconocida como un derecho que corresponde al funcionario que ocupa el puesto. Es, además, una institución respetada. Hay dos funciones principales adscritas a cada puesto público: una de ellas es un privilegio y la otra un deber.” Morales S.(1999).

Al analizar el sistema de Porfirio Díaz en 1908, lo resumió en una frase: “amistad personal”. En este sistema de amigos, los gobernadores estaban ligados al presidente, los jefes políticos a los gobernadores y los presidentes municipales a los jefes políticos.

Con el tiempo, Porfirio Díaz se rodeó de intelectuales y pseudo intelectuales, los cuales influyen en las actividades de su gobierno, y por ende, en la administración de personal.

Así, para el proceso de selección, Díaz estableció la carrera de empleados en la Escuela de Contaduría y Administración que deberían cursar los aspirantes a empleos públicos.

Para la capacitación se dieron los primeros intentos por establecer un sistema de capacitación, sin cristalizar en nada concreto.

Los hallazgos plantean que para el sistema de ascensos y/o promociones se publicó un trabajo titulado “Guía práctica del Empleado de la República Mexicana”, en el cual se avizoran algunos lineamientos de lo que actualmente conocemos como sistema de méritos, base y sustento del ascenso, la promoción, pensión y jubilación, sin que el servidor público tuviera seguridad social.

En 1911, como antecedente legislativo, se tiene el proyecto de ley del Servicio Civil, que data desde el presentado en la Cámara de Diputados por Justo Sierra y Tomás Berlanga, el cual sólo quedó en precedente para la diputación de 1917 y en el que queda especificado, en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que: “Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución.” *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (p. 101)

Dicho fundamento constitucional motivó la expedición de un gran número de leyes en materia federal, mencionando entre otras:

- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Ley Orgánica de Administración Pública Federal.
- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores.
- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.
- Acuerdos Relacionados con la Administración del Personal Estatal y Municipal.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, instituyó, en su artículo segundo, que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan.

Posteriormente, en 1934, se expide un acuerdo sobre la organización y el funcionamiento del servicio civil, que consigna algunas normas protectoras para los servidores públicos, siendo un antecedente del Estatuto Jurídico de los servidores públicos, así como del servicio civil de carrera. Sin embargo, no se llevó a la práctica.

En 1938, mediante decreto del 5 de diciembre, el Presidente Lázaro Cárdenas expide el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en cumplimiento de lo dispuesto en la Fracción Primera del Artículo 89 de la Constitución Política Federal, la cual, en sus Títulos Tercero y Cuarto, plasma lo concerniente al derecho y la obligación a la capacitación, a los ascensos y promociones.

En el año de 1965, se creó en la Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública, cuyos objetivos eran entre otros: coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico y social del país, con justicia social y lograr la mejor preparación del personal gubernamental.

En 1983, se crea la Dirección General de Servicio Civil, la cual debía determinar las políticas sobre relaciones laborales del personal del gobierno, dedicándose principalmente a solucionar la rigidez de los sindicatos y a ordenar las actividades de los altos funcionarios públicos.

De igual forma y para complementar la actividad para el servicio civil de carrera, se creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil en el mismo año, que se integró con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Educación Pública y el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). Dicha Comisión era presidida por la Secretaría de Programación y Presupuesto y tenía a su cargo, entre otras cosas, la promoción y realización de

programas específicos del servicio civil de carrera.

“El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, constituye el único antecedente de lo que sería el servicio civil en México. Después se crearon el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política Federal y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. El Servicio civil en materia federal sólo incluye a los trabajadores de base”. Quiroga, L.(1984)

Por otra parte, el origen del Servicio Civil moderno, se ubica en Europa, durante el siglo antepasado (1855), en Inglaterra. La colonización de la India, como suceso importante, fue lo que provoca la creación de la comisión del Servicio Civil y que la *Order in Council* de 1870, estableciera los principios de mérito e igualdad en el ascenso y la promoción. Esto ayudó para que en Francia y en algunos países escandinavos, se siguiera como modelo y, a partir de ahí, surgieran y se determinaran los cinco preceptos principales en los que se fundamenta el Servicio Civil:

1. Separar la administración pública de la política, con el fin de despolitizar el ejercicio de la administración pública.
2. Asegurar la más alta preparación de los servidores públicos. Que su operación dependa de la preparación académica y la experiencia profesional.
3. El desarrollo de la responsabilidad individual frente al funcionamiento de consejos.
4. Servir en apego a un código ético, referido al cumplimiento no sólo de los objetivos institucionales de su dependencia, sino que nutra su actuación.
5. Asegurar una carrera de largo aliento. En otros términos, el ingreso, la permanencia, la promoción y el ascenso, y la salida del personal de carrera constituyen un proceso administrativo que ha de desenvolverse en plazos temporales amplios, en la medida en que el personal califique satisfactoriamente las pruebas y exámenes que cada paso del proceso determine.

Una de las formas en que diversos países han buscado la eficiencia, honradez y profesionalismo de las administraciones públicas, ha sido a través de los llamados servicios civiles de carrera. Básicamente consisten en sistemas que regulan la entrada y promoción de los funcionarios públicos, con base en el mérito y la capacidad profesional. Incluye también los principios de seguridad laboral y que a igual nivel o función, igual categoría y salario. Busca proteger a los funcionarios de las evaluaciones de tipo político, darles seguridad en el empleo y posibilidad de promoción profesional. Con esto intenta atraer a candidatos bien calificados, desarrollar una memoria administrativa y políticas de más largo plazo, así como sustituir estructuras de castigos por estructuras de incentivos monetarios y profesionales dirigidas a que los servidores públicos, cumplan sus labores de una manera profesional y justa. Son diversas las formas en que los sistemas de carrera profesional han buscado evaluar sus objetivos, pero un instrumento más o menos común para medir el mérito ha sido el de los exámenes. Méndez, J. L. (1994)

Con base en estos preceptos y afirmaciones, se pueden enumerar algunas medidas que cualquier introducción a un servicio civil puede requerir:

1. El desarrollo de estudios de factibilidad administrativa y financiera, de acuerdo con la estructura de personal de las entidades donde se busque aplicar dichos sistemas de carrera.
2. El diseño y puesta en práctica de un sistema de evaluación, lo más objetivo posible, del desempeño de los funcionarios públicos.
3. El diseño y puesta en práctica de un sistema más amplia o de capacitación y entrenamiento para los servidores públicos.
4. Mecanismos muy precisos de coordinación entre las entidades encargadas de la capacitación y de los servicios civiles, en función de una definición muy clara de necesidades, que evite la saturación del personal.
5. Cada entidad que cuente con un sistema profesional debería ser la encargada de administrarlo, lo que implica la conformación de un órgano superior que formule ciertos principios generales de las carreras, y que, en

general, articule y dé seguimiento al paquete de reformas que debería acompañar su introducción, a fin de impedir que las carreras sean demasiado heterogéneas o cerradas.

6.- La conveniencia de crear una comisión para estudiar la introducción de contenidos particulares eventuales de tales reformas. Méndez, J. L.(1994

1.3 ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN OTROS PAÍSES

La mayoría de los Estados pasan, en el momento actual, por importantes procesos de redefinición que, dependiendo del país y de las circunstancias particulares que enfrentan, tienen que adecuarse y enfrentar las exigencias y los impactos de la globalización, la integración regional y la internacionalización de los mercados. Dichas causas presionan sobre los procesos socioeconómicos y políticos internos en cada país. Dentro de estos procesos, destaca el identificado como “modernización de los aparatos administrativos”. Modernización como sinónimo, también, de ajuste, en sentido similar al proceso más amplio de redefinición del Estado y de su relación con la sociedad. Esta reforma pone en cuestión los sistemas de servicio civil, entendidos como reglas de juego explícitas para el ingreso, formación, permanencia, promoción y retiro de la función pública.

A partir de lo anterior, y con el fin de ubicar la importancia que reviste la cultura del mérito, como un elemento fundamental de la función pública, se considera importante analizar algunas experiencias del Servicio Civil de Carrera, en países en donde el mejoramiento de la función pública ha sido un aspecto trascendental para atender las exigencias económicas, políticas y sociales, lo cuál se ha visto reflejado en sistemas eficaces para el desarrollo institucional y para el fortalecimiento de la democracia.

1.3.1 El Caso Británico

A raíz del crecimiento de las funciones gubernamentales durante el siglo XIX, fue necesario crear un aparato (sistema) administrativo eficiente, que permitiera responder a las nuevas exigencias, para lo cual, primeramente, se inició el servicio civil de carrera de forma tradicional. Sin embargo, a partir de 1840, la Escuela de Cuadros se encargó de formar servidores públicos que, al concluir sus estudios, iniciaban su carrera como tales, desde el nivel más bajo, logrando llegar, con base en méritos, hasta Oficiales Mayores.

Ingreso

El ingreso al cuerpo de la función pública, se lleva a cabo, mediante un concurso abierto y equitativo, según los méritos de cada aspirante. Para lograr subir en la pirámide estructural, los méritos se logran a través de exámenes objetivos, controlando la permanencia del personal reclutado, por medio de la vigilancia realizada por el Departamento de Servicio Civil.

Los exámenes obligatorios de ingreso se instituyeron desde 1855, extendiéndose a otros niveles a partir de las reformas introducidas en 1870, hasta convertirse en la vía universal de acceso. Para 1914 se decide incorporar el servicio civil a todos los departamentos, con algunos matices en el servicio exterior.

Formación

Cada ministerio y agencia ejecutiva es responsable de ofrecer la capacitación y el desarrollo profesional de su personal, para fortalecer las funciones administrativas y mejorar el desempeño de los servidores públicos.

Vale la pena señalar que, en caso de que algún funcionario de carrera desee aspirar a un cargo político de elección, debe declinar a su puesto como funcionario. De esta manera, el servicio civil de carrera limita, como máxima aspiración, al cargo de Oficial Mayor, sin obstaculizar la promoción y aspiraciones a cargos superiores a éste.

Otro aspecto que contempla el proceso de formación de los servidores públicos, es a partir de la persistencia de criterios de clase, como la proveniencia de las universidades más prestigiadas. La famosa preponderancia *Oxbridge* (debido a que los estudiantes provienen de las universidades de Oxford y Cambridge), ha permitido incorporar programas para integrar a minorías étnicas en 1991, a mujeres en 1992 y discapacitados en 1996.

Evaluación

En 1994, con la reforma administrativa, se llevan a cabo, importantes modificaciones dirigidas a lograr el mejoramiento de la gestión pública, con base en objetivos y responsabilidades bien definidas. En dichas reformas se incluyen la vinculación de los regímenes salariales con la evaluación del desempeño y la productividad, delegando mayor responsabilidad en los ministerios para decidir sobre la estructura organizativa y la remuneración del personal, con el fin de incrementar la calidad en el trabajo, así como un estricto control sobre el gasto corriente.

Promoción y Ascenso

Cada ministerio es responsable de los ascensos de los funcionarios, aunque el ascenso a los niveles más altos son aprobados por el primer ministro, previo asesoramiento del jefe del cuerpo de funcionarios del Estado. Esta característica se cuestiona cada vez más por parte de los políticos, los que, obviamente, han tratado de expandir su autoridad minando la de los servidores públicos de carrera.

La estabilidad y fuerza del *Civil Service* se ha convertido en un recurso de la gobernabilidad. “El surgimiento del Estado social implicó la centralidad del *Civil Service* en la transición institucional y en la ejecución de nuevos arreglos sociales; en suma, un recurso muy valioso para el estatismo”. Geoffrey, K.(1997)

Sin embargo, cabe señalar que el gobierno de Margaret Thatcher se caracterizó por intentar debilitar el servicio civil de carrera, al reclamar, incondicionalmente, funcionarios en puestos claves que ella requería, para impulsar sus programas. Se hizo predominar el criterio partidista en la asignación de puestos superiores, señalándose sobre ello, que abusó de las prerrogativas del

Primer Ministro, ampliadas desde 1920, y que, no obstante su creciente politización, no se ha visto minada su conocida eficiencia. Uvalle, R. (2000)

1.3.2 El Caso Francés

Ingreso

Para empezar, debemos señalar que la función pública en Francia cuenta con características básicas, como son: que cualquier persona puede participar en concursos para la selección de personal público y, una vez ingresado, tiene derecho a seguridad en el empleo y promociones, pudiendo ser despedidos sólo por faltas graves de disciplina.

A partir de la reforma impulsada por el General De Gaulle, en 1945, la Escuela Nacional de Administración (ENA), organiza un sólo concurso general, estableciendo criterios uniformes para acceder a las posiciones dentro de la administración pública. Existe, sin embargo, una diferencia: concursos para funcionarios a través de los cuales se reclutan servidores públicos que, sin haber pasado por algún instituto de educación superior, quieren ascender en la jerarquía administrativa; y los concursos para estudiantes, que son dedicados a reclutar egresados de las escuelas e institutos. Uno de los problemas que impacta la inequidad de oportunidades es que, por ejemplo, los egresados de la ENA, habiendo obtenido los promedio más altos, estarían designados a entrar a los *grands corps*; que son los que integran funcionarios provenientes de las *grands écoles*, como la *École Polytechnique* y van a ocupar las vacantes en el *Conseil d'Etat*, la *Inspection des Finances*, la *Corps des Comptes* o Cuerpo Prefectoral. Y los cuerpos técnicos (*les domines, ponts de chaussées, eaux y forêts*); el resto entra a los cuerpos de administradores generales. A los cuerpos técnicos ingresan los alumnos provenientes de las otras grandes escuelas, lo que habla de una estratificación muy marcada.

Otro aspecto importante que caracteriza al *grands corps* y el de los técnicos es que, dependiendo de su experiencia profesional y desempeño de tareas, trascienden las esferas de actividad de dichos cuerpos. Sus integrantes gozan del

principio de *détachement*, que se convierte en una especie de autorización para que puedan desempeñar funciones de manera temporal en otros sectores de la administración, en el sector paraestatal y en la industria privada. Incluso pueden acceder a responsabilidades políticas al unirse a un partido y convertirse en funcionarios electos para dirigir el gobierno de algún ayuntamiento, como diputados y hasta ministros. Esta práctica se conoce como *pantouflage*, que además de haberle dado flexibilidad al sistema, se ha convertido en un estímulo para sus miembros. Espíndola M.J.(1999)

Formación

En el proceso de formación que sigue el Servicio Civil de Carrera, se distinguen dos sistemas de la organización pública:

- **Las Funciones Públicas de Carrera:** la integran los profesionistas formados para ejercer durante su vida profesional una actividad al servicio del Estado, desempeñando funciones que no corresponden a su formación profesional. Es así como se define, la función pública de carrera, la función pública de por vida y la función pública profesionalizada.

- **Las Funciones Públicas de Empleo:** éstas se refieren a la formación que recibe el personal encargado de desempeñar actividades administrativas, principalmente dentro de las empresas privadas.

En ambos casos, la formación tiene dos objetivos fundamentales: asegurar que los candidatos tengan los conocimientos exigidos, y valorar si se cuenta con las cualidades necesarias para desempeñar el puesto a lo largo de su carrera.

Lo anterior permite asegurar la protección de los funcionarios frente a los cambios políticos.

A partir de 1945, la formación inicial se lleva a cabo con la creación de la *École Nationale de Administration* de Francia, creado como Centro Gubernamental de Altos Estudios, cuya finalidad es la formación de los futuros funcionarios del Estado. En ésta, se diseñan programas universitarios para la formación de servidores públicos, destacando, dentro del funcionamiento global del servicio civil en este país, la administración pública. Dichos programas se dividen en servicios funcionales por cada ministerio, lo que ofrece al empleado, la oportunidad de seguir una carrera limitada en cada servicio, funcionando a través de departamentos, en los que el Ministerio encargado de una rama de la administración pública, tiene su propio sistema y es responsable de los resultados que se obtengan, implicando que la contratación y el ascenso, sean movimientos que se den al interior del propio departamento.

Por lo anterior, es importante aclarar que, en Francia, se tiene claramente definida, la formación inicial y la formación permanente, la cual se adquiere al formar parte del servicio civil de carrera.

Evaluación

Como en otros países europeos, el proceso de evaluación del desempeño que se sigue en Francia, es uno de los elementos que conforman el sistema del servicio civil de carrera, para lo cual se instrumentan una serie de mecanismos, que permiten valorar, de manera sistemática, el desempeño del funcionario público, con estricto apego a los principios de neutralidad, transparencia, eficiencia, estabilidad en el empleo y rendición de cuentas.

Promoción y Ascenso

Al igual que en el caso de Inglaterra, los ascensos se otorgan, con base en el sistema del mérito, en el cual, una comisión elige entre los aspirantes, al mejor candidato, con base en sus conocimientos, aptitudes y capacidad para dar respuesta a problemas de difícil solución, siendo importante destacar que la duración promedio, para que un empleado ascienda del menor grado al último nivel, fluctúa entre 20 y 25 años.

1.3.3 El Caso Español

Es en el siglo XIX en donde se hace la distinción entre los puestos políticos, o de alto rango, y los puestos técnicos, o de mando medio, definiéndose, a partir de esto, al servicio civil como un embrión del sistema actual.

En este período, se distinguen dos factores importantes: la militarización y el control político del servicio civil.

La transformación hacia el sistema profesional se logra gradualmente, a partir de la ley constitucional de 1978, la cual es ampliada en 1984-1985, período en el que se restablece la democracia, y el sistema político lleva a cabo su proceso de descentralización. En éste se establece qué competencias funcionales

se mantendrán en el nivel central y cual es serán devueltas a las autoridades regionales.

A partir de lo anterior y con la entrada de España a la Unión Europea (1986), se reconoce que “el servicio civil es, y ha sido, un vehículo fundamental para adaptar las estructuras estatales a principios más democráticos; integrar la economía y el sector público en el contexto internacional y regional.” Gutiérrez, R (1997).

Ingreso

Éste se logra a través de un examen de competencia pública, el cual consiste en el dominio de diversos tópicos, así como un ejercicio práctico en el que se demuestran las habilidades y destrezas que demanda el desempeño del puesto de trabajo.

El servidor público, al ingresar, y una vez que se haya incorporado al servicio civil, recibe un grado inicial en el cual puede permanecer durante dos años en el mismo cargo o en otro más alto, consolidándose como máximo cada dos años. Existe también la posibilidad de la movilidad por puesto y cargo, de forma vertical y horizontal.

1.3.4 El Caso Canadiense

El servicio civil de carrera en Canadá, es reconocido como uno de los más avanzados a nivel mundial, ya que por generaciones ha existido el interés por conservar un servicio profesional de excelencia, y esto se debe a que, al contar con un gobierno democrático-parlamentario, ha considerado necesario, profesionalizar el desempeño del servidor público con miras a fortalecer las acciones para el ejercicio del gobierno.

Los principios fundamentales en el que se basa el servicio civil de carrera son: competencia, objetividad, representatividad y estabilidad.

Existe un órgano encargado de determinar las líneas de la reforma del servicio civil: el Instituto de Gobernabilidad (I.G.), el cual se encarga de promover las políticas de formación y planeación de recursos humanos, así como homogeneizar los estándares de eficiencia y prestación del servicio público.

Ingreso

El ingreso y selección, se lleva a cabo mediante un proceso en el cual se selecciona a los mejores candidatos para ocupar los puestos en determinadas organizaciones. Dicha selección se lleva a cabo a través del Centro de Evaluación y del Departamento Oficial.

Formación

La formación se lleva a cabo a través del Centro Canadiense para el Desarrollo Administrativo (CCDA). Es el dedicado a dar formación e instrucción a los altos ejecutivos del Servicio Público Federal.

Las herramientas que se le proporcionan, les permite desempeñar y cumplir con responsabilidad las diversas funciones del más alto nivel del servicio público.

El principal objetivo que sigue el programa de formación es fortalecer y ampliar la relación entre el gobierno y los ciudadanos.

Evaluación

El sistema de evaluación se apoya en dos procesos:

El proceso de análisis laboral: se realiza mediante un análisis de las labores realizadas y la elaboración de un informe de actividades.

La evaluación laboral: se lleva a cabo a partir de evaluar el desempeño de las funciones de acuerdo a un estándar establecido que corresponde al puesto que ocupa.

Promoción y Ascenso

El Departamento del Tesoro es el encargado de diseñar las políticas más justas y equitativas para la retribución, compensación, promoción, ascenso y pensionamiento del servidor público.

Se generan mecanismos de movilidad entre los grupos laborales, independientemente de las tendencias del mercado laboral. El ascenso y promoción dependen más del trabajador que de los ritmos del mercado laboral.

El salario se otorga dependiendo de la estructura organizacional y de las funciones que se desempeñen.

1.3.5 El Caso Estadounidense

El servicio civil en Estados Unidos, tiene sus orígenes a finales del siglo XIX. Antes de ésta fecha, las asignaciones de los servidores públicos en la administración general, se hacían a discrecionalidad de los funcionarios más allegados al presidente. La mayoría de los empleados eran designados por criterios políticos, provocando un sistema de corrupción y despojo.

En 1883 se restablece la Comisión del Servicio Civil, que tiene como función regular los procesos de selección para ocupar los puestos en el servicio público, determinados por el Congreso.

Durante el gobierno de William Clinton, se introducen los conceptos de *Total Quality Management (TQM)* y *Reinventing* (Reingeniería), al proceso de regulación y descentralización de la administración.

La intención principal, con ésta nueva concepción, es reinventar el gobierno, a través de un análisis minucioso de la relación que existe entre el gobierno y la gente que sirve al gobierno, y entre el gobierno y sus empleados.

Uvalle, R. (2000)

Ingreso

El sistema de méritos que se lleva cabo en Estados Unidos sigue un proceso que va de la selección, reclutamiento, formación, evaluación y retiro, el cual se puede dar de manera interna o externa.

En cuanto al ingreso y selección, se da a través de la aplicación de un examen y previa validación de documentos que demuestren los requisitos del puesto solicitado.

Cuando se ingresa por primera vez al servicio civil, se tiene que pasar por un período de prueba de 7 semanas y, una vez superado éste, se le concede la definitividad y se le otorga una posición en el servicio civil.

Formación

La formación del personal que integra el servicio civil, generalmente se lleva a cabo por la misma organización. Sin embargo, también existen diversas instituciones encargadas de dar la formación dentro y fuera de la organización. La que tiene mayor autoridad a nivel federal, en materia de administración de personal, es la *Office of Personal Management*. Ésta provee no sólo de información sobre el empleo público, sino que apoya en los programas de formación, asesoría y desarrollo del personal.

La misión de este organismo es asegurar que el servicio civil se mantenga libre de influencias políticas y garantizar que los empleados sean contratados con base al mérito.

Evaluación

Como en todo sistema de servicio civil en varios países, la evaluación es uno de los elementos que resulta más complejo, debido a que en esta etapa se refleja la equidad y transparencia como elementos fundamentales de un sistema

de mérito. En el caso de Estados Unidos, como en otros países, aún existen imprecisiones jurídicas que son utilizadas como estrategias partidarias de control y manipulación burocrática, que permiten excepciones a las reglas de promoción del servicio civil. Uvalle, R. (2000)

1.3.6 El Caso Costarricense

De manera similar a los casos citados con anterioridad, la legislación e implementación del servicio civil de carrera, busca asegurar, por un lado, la selección, producción y estabilidad de funcionarios públicos y, por otro, intentar erradicar los vicios de la administración en países en desarrollo, como el nepotismo, la negligencia o el favoritismo, por señalar tan sólo algunos.

Dentro de los países Centro Americanos, Costa Rica es considerado el más representativo en términos de llevar la reforma de una constitución política, para incorporar el estatuto del Servicio Civil, el cual contiene los principios, técnicas, prácticas y procedimientos de la administración del personal, en el sector público.

Ingreso

El ingreso se da a partir de un concurso de oposición organizado por la Dirección General de Servicio Civil. El candidato a ocupar el puesto, publicado por la misma dirección, tiene que cubrir una serie de requisitos que demuestren sus competencias profesionales para el desempeño del puesto.

Cabe señalar que se cuenta con un sistema de perfiles ocupacionales que permite obtener información detallada sobre las habilidades, aptitudes y actitudes que se requieren para el desempeño de cada uno de los puestos.

Formación

El proceso de formación que se sigue en el sistema de servicio civil, está regulado por decreto, bajo el régimen de servicio civil. En éste se establecen la estructura y mecanismos en materia de capacitación y formación. De igual forma, se especifican los estímulos para el personal formado, definiendo la competencia de los órganos que lo conforman.

Como parte del mismo proceso de formación, existe la carrera Administrativa del Servicio Civil, en la que participan todos los miembros que forman parte del servicio civil, en donde están sujetos a una evaluación constante, que les permite, si cumplen con los requisitos, ser parte del proceso de ascenso, promoción y permanencia.

Evaluación

Tomando en cuenta los resultados que se obtienen en el proceso de evaluación del desempeño, al que están sujetos los miembros del servicio civil, descrito en el manual de empleos del servicio civil, y pasando las pruebas o concursos que se contemplan, se lleva a cabo la promoción del grado inmediato superior. La decisión de dicha promoción, está a cargo de la Dirección General de Servicio Civil.

En términos generales, se puede afirmar que, en diversos contextos políticos y sociales, como los descritos anteriormente, ha sido necesario incluir en las propuestas de Reforma del Estado, frente a una sociedad más demandante y participativa, la necesidad de recuperar la credibilidad de la sociedad en la función pública y en sus funcionarios. Es en éste sentido, que los sistemas civiles de carrera adquieren relevancia, como plantea Oszlak, O. (1998).

Otro aspecto que resalta de las experiencias de los países antes descritos, es que el sistema de servicio civil de carrera ha resultado un factor importante para:

- Primero, transitar de sistemas autoritarios a democráticos, en los que se pudo tener responsabilidad, no sólo frente a la autoridad ejecutiva sino

frente a los partidos ganadores.

- Segundo, transitar de contextos socioeconómicos corporativos a competitivos.
- Tercero, transitar de estructuras centralizadas a descentralizadas, incorporando sistemas también descentralizados de gestión y una división funcional de personal.
- Cuarto, la legislación, o regulación del servicio civil, se convierte actualmente en un factor determinante que busca asegurar, por un lado, la selección, producción y estabilidad de funcionarios públicos y, por otro, erradicar los vicios de la administración en países en desarrollo, como el nepotismo, la negligencia o el favoritismo, por señalar tan sólo algunos.

1.4. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS EXPERIENCIAS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO

Los esfuerzos realizados por el Estado Mexicano para fortalecer y planear la actividad económica del país, han transcurrido en forma paralela con los esfuerzos realizados por prestar mayor atención a los programas de desarrollo y bienestar del personal al servicio del Estado.

El resultado de todo esto, ha sido el surgimiento del Servicio Civil de Carrera en México, como un medio seguro para atraer los procesos de desarrollo integral de la Administración Pública, ya que ésta ha tenido un carácter altamente politizado.

En la actualidad, el Estado requiere de la planeación como requisito documental para obtener un grado de desarrollo económico y social, que permita programar el manejo óptimo de los recursos disponibles del país. Adecuado a ello, se ha instrumentado en el Servicio Civil de Carrera, para que, en forma sistemática, justa, continua y dinámica, aplique y coordine en su implantación de métodos de investigación social, los principios que le rigen y las técnicas más modernas que se han desarrollado en la capacitación y en materia de administración y economía. Todo ello con el fin de garantizar a cada individuo la realización de sus potencialidades y su contribución más eficaz al desarrollo cultural, social y económico del país. Thomea, E. (1988)

Vivimos una época intensa de transición hacia formas distintas de organización y convivencia social. Un nuevo tipo de sociedad irrumpe bajo el impacto de una revolución científica y tecnológica sin precedentes. Estamos frente a circunstancias y desafíos inéditos.

Los pueblos se liberan de formas de organización autoritarias, comunidades culturales y nacionales. Exigen reconocimiento y respeto a su derecho de decidir sobre su destino. La democracia se impone como modelo de convivencia social y de gestión pública.

En todos los rincones del orbe, sin faltar México, las transformaciones han afectado usos y costumbres, modificando ritmos y estilos de vida, obligando a pueblos y dirigentes a buscar alternativas para hacer frente a las nuevas perspectivas y retos.

A fin de enfrentar estos retos y aprovechar las nuevas oportunidades (TLC), México decidió volverse participante activo, no espectador pasivo, de los procesos de cambio en el mundo. Thomea, E. (1988)

El mayor intento por lograrlo, fue desde la Reforma Administrativa (1982-1988), pero no fue sino hasta la Reforma del Estado y Modernización Administrativa (1988-1994), que se instaura el Servicio Civil de Carrera.

La economía mexicana se ha orientado, durante los dos últimos regímenes, antes mencionados, hacia la reconstrucción, la reestructuración y la modernización del aparato productivo nacional, en la búsqueda de una nueva inserción en la economía mundial, y de más y mejor participación en el intercambio internacional de bienes, servicios y capitales.

Paralelo a este proceso, surgió la divulgación, liderada por el Estado Neoliberal, de una nueva cultura de "Calidad Total", "Productividad", "Gestión Administrativa y Gerencial", etc., según la cual, el que produce más y mejor (mayor cantidad, cero defectos) en menos tiempo (menor número de horas trabajo-hombre), será quien sobreviva y obtenga el triunfo. Thomea, E. (1988)

La modernización es la base de apoyo en todo el proceso de reestructuración de la administración y sus respectivas relaciones. Los valores en que se funda son: eficiencia, agilidad, productividad y la simplificación. Aunque para esto, quienes estén involucrados, deben dejar atrás estilos, mitos y tabúes, transformar los hábitos y prácticas que no permiten incorporarse a la nueva realidad que se vive.

Por su funcionalidad, se le relaciona con el adelgazamiento del sector público, y su aplicabilidad se le relaciona, por cuestiones administrativas y laborales, a la supresión de conquistas obreras, desmantelamiento de contratos

colectivos y desaparición de condiciones generales de trabajo, siendo sustituidas éstas, por el Servicio Civil de Carrera o Profesionalización, como algunos le llaman, del sector público.

El Servicio Civil de Carrera, desde su origen (27 de junio de 1983) y en su naturaleza, pretende hacer garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, promover la responsabilidad, diligencia y eficacia mediante una motivación adecuada, elevando, así, la eficiencia y la agilidad, así como promover la capacidad permanente del personal federal, en el que el servicio civil de carrera debe contribuir a asegurar la lealtad a la institución en un marco de eficiencia y honradez.

Se entiende como Servicio Civil de Carrera “La Racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados en el rango de ley a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos.” Guerrero, O. (1984)

El Servicio Civil de Carrera se inserta en la administración pública, como una estrategia fundamental que pretende modernizar los sistemas de administración de personal, teniendo siempre presente que, es la acción cotidiana de los trabajadores al servicio del Estado, lo que permite la consecución de los objetivos.

Desde hace algún tiempo, en México, se ha discutido sobre la conveniencia de profesionalizar las organizaciones públicas, atendiendo a demandas importantes de la ciudadanía como la honradez, el profesionalismo y la eficacia gubernamentales, entre las principales categorías a considerarse. Debido a la urgencia que se presenta, a partir de la Reforma Administrativa (1982-1989), de contar con una infraestructura que permita simplificar los procesos administrativos, de información confiable y actual, del adelgazamiento del aparato burocrático y abaratamiento del costo gubernamental, las organizaciones que inician los programas del Servicio Civil de Carrera son: El Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

(SHCP-SAT), la Secretaría de la Procuraduría Agraria (SPA) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), entre otros.

La mayoría de estos servicios civiles de carrera sólo tienen consolidada la inducción y complementan su formación con cursos cortos, talleres y conferencias, diplomados, o cursos que imparten otras instituciones, con base en las necesidades, lo que no les permite tener un seguimiento puntual de la formación.

En el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), se establece un programa más formal: la Maestría en Estudios Diplomáticos, que pudiera considerarse el programa más estructurado de este tipo de servicio.

En los cuatro casos, el servicio civil de carrera se ofrece en una modalidad presencial o semipresencial, como en el caso de la maestría referida, que recurre, en algunas actividades, al manejo “a distancia”, lo que genera una gran inversión de recursos humanos y materiales para su operacionalización.

En cuanto a la acreditación de este tipo de servicios, se utilizan en todos los casos, exámenes de conocimientos en los que se pide, generalmente, un promedio mínimo de calificación 8 a 10 para acreditarlos. En el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público - Sistema de Administración Tributaria (SHCP-SAT), se toma en cuenta también la trayectoria laboral. La formación se imparte en los centros que establece cada dependencia (Ver cuadro 1).

El tiempo que tiene de haberse instrumentado, y los matices que los caracterizan, hacen que sean diferentes entre sí, aunque los fines siempre van encaminados hacia la profesionalización en las instituciones (Ver cuadro 1).

Cuadro 1. Instituciones Mexicanas con Programas de Formación en sus Servicios Civiles de Carrera

Institución SCC	Programas de Formación	Modalidad Educativa	Currículum	Utilización de materiales y medios de aprendizaje	Formas de acreditación y del conocimiento aprendido (del nivel de aprovechamiento)	Centros de Formación
INEGI	“Programa Integral de Capacitación y Formación en Investigación”	Presencial	Inducción Cursos cortos, talleres, ciclos, diplomados de especialización, conferencias y matrículas (especialización fuera del Instituto)	Manuales, carpetas, libros de las siguientes áreas del conocimiento: Inglés, Informática, Comunicación, Desarrollo administrativo, Estadística. Acervo bibliográfico	Aprobación de exámenes de conocimientos sobre las materias del programa de inducción y formación con promedio mínimo de 8/ 10	INEGI-Dirección Regional
SHCP-SAT (SFC)		Presencial	Inducción Cursos cortos, talleres y conferencias	Manuales de capacitación, cuadernillos y libros de materias afines a la administración y la economía.	Aprobación de exámenes, análisis de la trayectoria laboral previa y dentro del organismo.	Oficina del Secretariado Técnico del Servicio Fiscal de Carrera

Institución SCC	Programas de Formación	Modalidad Educativa	Currículum	Utilización de materiales y medios de aprendizaje	Formas de acreditación del conocimiento (del nivel de aprendizaje)	Centros de Formación
Procuraduría Agraria (SPA)	"Programa de Asesorías Jurídico-Agrarias"	Presencial (Coordinador estatal de capacitación)	Curso de Inducción a la Procuraduría Agraria (Capacitación Básica) y Fase Provisional (Proceso de tutoría)	Manuales de capacitación, carpetas, acervo bibliográfico, teleseSIONES con sistema satelital (ILCE), asesorías jurídico-agrarias	Acreditación de Exámenes de conocimientos de las fases de inducción y capacitación con promedio mínimo de 80.00 en escala del 0 al 100	Se localizan lugares públicos idóneos para la formación de los miembros dentro y fuera del D.F. Edomex, edificios
SER	Maestría en Estudios Diplomáticos	Presencial y Distancia (Bimodal)	Existe la Maestría en Estudios Diplomáticos, dividida en tres segmentos: asignaturas básicas, conferencias de apoyo y cursos prácticos.	Libros (Bibliografía), manuales, antologías, CD roam, internet, acervo bibliográfico, revistas de apoyo didáctico con temas internacionales	Acreditación de exámenes y ensayos, evaluación de los cursos, manejo de la bibliografía, cumplir créditos de la Maestría (8/10)	Instituto Matías Romero-Academia Diplomática

2.- LA PROFESIONALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

En el capítulo anterior se hace un recorrido, de manera general, de los acontecimientos históricos que han sido los antecedentes de cómo se ha venido conceptualizando y desarrollando la función del Servidor Público en otros países y en México, entendido éste como el sujeto cuya función es ser el puente entre el gobierno y el ciudadano.

En este sentido es importante describir las condiciones y contextos que han influido en la reconceptualización de la función pública en México, como elemento fundamental en la construcción de la institucionalidad, que es regular y dirigir las conductas públicas y con esto dar sentido a la administración pública.

Para entender el desarrollo de la administración pública en México, considero necesario revisar algunos rasgos relevantes que describen la vida de México, “como una sociedad compleja y cambiante en razón de la lucha por el poder.” Villoria, M. (2000)

En el capítulo anterior, se describe la etapa del Porfiriato que sigue como política la dictadura presidencial, instaurada por más de 30 años (1876-1880 y 1884-1910) y se caracteriza como el régimen en el que prevaleció el ejercicio autoritario del poder, como una forma de dirección política que se refleja en el ámbito de la administración pública.

Posteriormente, con el surgimiento del movimiento revolucionario de 1910, impulsando por Francisco I. Madero, México inicia una etapa de reorganización de las estructuras de poder, cuya finalidad principal fue romper con los vínculos establecidos en el antiguo régimen, en la formación del orden democrático (1911-1916). Dicha etapa no tiene mayor trascendencia debido al surgimiento de movimientos que promulgan diferentes grupos que luchan por el poder, y que contribuyen a instaurar nuevamente un gobierno de dictadura, encabezado por Victoriano Huerta, el cual es identificado como un gobierno

usurpador, que provoca el surgimiento y fortalecimiento de grupos y movimientos sociales que provocan que la lucha por el poder sea más intensa. Esto hace que el camino para construir el nuevo orden político en México sea de tensión y rivalidad entre grupos. Uvalle, R. (2000).

Es hasta la instauración del régimen de Carranza y Obregón (1917) cuando se logran avances importantes en la formulación de propuestas en el ámbito político y social. Se considera este período como el más significativo en relación a la construcción de la institucionalidad, lo cual trae consigo la necesidad de que México desarrolle mecanismos para la modernización política, que permitan implementar un sistema de reglas para autorizar, vigilar y restringir las acciones públicas y políticas. A éste período se le reconoce por la promulgación de leyes que permiten la creación de Secretarías y Departamentos de Estado, con las cuales, a través de la administración pública, el Estado logra legitimar y reconocer su importancia en el diseño de planes, políticas y programas de gobierno, contando con recursos, información, decisiones y acciones que pueden operar para el beneficio de la sociedad civil y las políticas del país.

La instauración de un nuevo orden político, sustentado en la constitución política, permite el reconocimiento del Estado de Derecho. Esto contribuye a que el Estado Mexicano, en su carácter constitucional, se defina en términos sociales, implicando los compromisos políticos. Esto quiere decir que la organización del nuevo Estado Mexicano se da a través de formalizar la vigencia del régimen presidencial como Poder Ejecutivo, que tiene predominio sobre los otros dos poderes, el Legislativo y el Judicial. La Presidencia de la República como poder ejecutivo, se concibe como “el centro supremo del quehacer político”, Uvalle, R. (2000), a través del cual se centralizan todas las decisiones del país, asumiendo una triple titularidad: como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe de la Administración Pública.

Es en este sentido que la Administración Pública surge en México como el brazo ejecutor de las acciones estatales, en donde la acción de Estado es reconocida a través de la Administración Pública, quien tiene como función

principal, el diseño, ejecución de los planes, políticas y programas de gobierno; de ahí que la administración pública quede adscrita al Poder Ejecutivo.

Por lo anterior, la administración pública en México tiene su representación en el conjunto de instituciones encargadas de utilizar los ingresos públicos que por varias vías, impuestos, deuda, producción y ventas de bienes y servicios públicos, etc., el Estado necesita para la realización de sus funciones básicas. Con el fin de acotar con mayor precisión el término, podemos decir que no forman parte de la administración pública ni el Poder Legislativo ni el Poder Judicial, si bien el gobierno es la suma de ellos más el Poder Ejecutivo. Los legisladores y los jueces necesitan recursos y administración propia para realizar sus tareas específicas, pero éstos le son dados por la administración central, la cual está en manos del ejecutivo; por ello administración pública, en el caso de México, en nuestro planteamiento se restringe al sector central (Secretarías de Estado) y al Sector Paraestatal (el universo de las empresas públicas).

Es así como la administración pública es el “puente” de comunicación y apoyo del Estado y la sociedad en su conjunto. Esta es una de las razones principales por las que el orden administrativo, a través de las Secretarías de Estado, determina la distribución económica, así como de los medios y recursos que deben distribuirse para orientar la acción del Estado con la sociedad.

Con la instauración del orden político y el orden administrativo, se promueve la integración en la administración pública, de funcionarios responsables de la función pública, orientada dicha función, con un sentido más político, que de incidencia pública.

El funcionario público asume como valor político, las relaciones de mando y obediencia del grupo que está en el poder, en donde las decisiones son producto de la negociación. De ahí que la administración pública sea motivo de politización continua y encuentre su ejercicio en la política burocrática, a través de la cual, la administración pública es valorada como un espacio de lucha, acuerdos y negociaciones, para ganar espacios de poder, entendido éste como poder administrativo, teniendo como elemento central la adopción de las decisiones de carácter político, cuya intención principal es preservar el orden

establecido y la conservación del Estado, a través de la formulación de planes, programas y proyectos que tienen impacto en la sociedad, pero sobretodo, en la distribución del poder.

A partir de lo anteriormente expuesto, se puede argumentar que, un elemento constante que ha prevalecido en la historia de la administración pública en México, y hasta nuestros días, es la creciente pérdida de credibilidad de los gobiernos, en cuanto a su capacidad y eficiencia. Esto ha conducido a los responsables de la administración pública a proponer y realizar un conjunto de reformas tendientes a revertir los procesos y procedimientos administrativos, caracterizados por la ineficiencia, el dispendio y la corrupción de funcionarios, su “falta” de productividad y “bajos” niveles de responsabilidad.

El objetivo fundamental de estos esfuerzos es el de restaurar la credibilidad de los ciudadanos en sus gobiernos, volviendo sus estructuras administrativas más eficientes y, sobre todo, más comprometidas con las verdaderas demandas, expectativas y necesidades de la sociedad, las cuales se manifiestan, como ya se ha mencionado, en reclamos cada vez más plurales de la sociedad?, informadas y participativas, afectando la legitimidad del estado en diversos campos como la urbanización, la industrialización, la secularización, la democratización y la participación de los medios de comunicación, entre otros.

“Uno de los rasgos más característicos de las crisis políticas contemporáneas es su íntima conexión con procesos administrativos carentes de racionalidad, donde los fines fundamentales del gobierno parecen subordinarse a los imperativos productivos de una burocracia inflexible, costosa, desprofesionalizada y frecuentemente corrupta. Esto trae como resultado una crisis de credibilidad que debilita el poder recaudatorio del aparato e inhibe el marco de derecho.” Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer (1999)

Por último, diversos autores coinciden que para evitar seguir reproduciendo políticas viciadas e instituciones ineficaces e ineficientes, que son un obstáculo y una amenaza real para la preservación y fortalecimiento de sistemas democráticos, se hace necesaria una reforma administrativa cuyo propósito sea sustituir las centralistas y rígidas estructuras tradicionales por un

esquema de organización institucional y comportamiento burocrático, en el cual la administración pública opere de manera similar a las mejores prácticas de entornos de competitividad y de rendición de cuentas.

Por otra parte, la modernización administrativa sólo se justifica si tiene entre sus objetivos reivindicar a los servidores públicos, otorgándoles mayor confianza, estabilidad y mejores condiciones de trabajo, a fin de que eleven su productividad para estar en condiciones de atender con mayor eficacia y eficiencia las demandas de la sociedad.

De lo que se trata, es de hacer del gobierno una organización más efectiva y menos costosa, ya que las sociedades actuales exigen administraciones públicas cambiantes, flexibles al entorno, provistas de unidades que, a pesar de su complejidad técnica, resulten efectivas en términos de generación de resultados con indicadores de desempeño, previamente establecidos, logrando con ello una óptima combinación de calidad y productividad.

Para lograr lo anterior, es fundamental que las instituciones públicas adopten sistemas idóneos en materia de administración de recursos humanos y administrativos, lo cual debe complementarse con el desarrollo de áreas de planeación, evolución y mercadotecnia que les permita conocer a fondo las demandas y preferencias de los usuarios de sus productos y servicios.

El reto consiste en diseñar una administración pública integrada por instituciones que tengan la autonomía necesaria para operar con eficacia y eficiencia, pero que, al mismo tiempo, estén provistas de incentivos y estén sujetos a controles que resulten capaces de evitar que el personal encargado de utilizar sus recursos y operar sus programas, anteponga la satisfacción de intereses particulares o gremiales, al cumplimiento de los objetivos del gobierno.

Por esta razón, la modernización administrativa lleva implícita la transformación de la burocracia. El reto consiste en cambiar los esquemas patrimonialistas de comportamiento de los funcionarios y empleados que han provocado el descrédito que afecta actualmente a los gobiernos, a través de la modificación de marcos legales e institucionales de acuerdo a objetivos claros de

política pública, la introducción de incentivos adecuados para el trabajo de los funcionarios, la realización de evaluaciones periódicas y objetivas de su desempeño y, de manera fundamental, la profesionalización del servicio público, como un estrategia que permita la adecuada instrumentación para cambiar la imagen del gobierno en la mente de los burócratas y, sobre todo, en la mente de los ciudadanos.

2.1 CONTENIDO DE LA PROFESIONALIZACIÓN

2.1.1 SU SIGNIFICADO E IMPLICACIONES

Hablar de profesionalización, implica definir tres términos que se usan de manera simultánea e indiferente en todo proceso de formación: Lo profesional, profesionalismo y profesionalización.

Dentro de las definiciones más conocidas en el ámbito de la pedagogía, se dice que lo profesional corresponde a un ciclo de formación, que trae consigo la certificación de una profesión; esto quiere decir que el sujeto que logra cubrir un ciclo de formación a nivel de educación superior en determinada disciplina del conocimiento, está en condiciones de obtener un título profesional, que le permite integrarse al mercado laboral acorde a la profesión adquirida. Implica también, el desarrollo y demostración de diversas competencias profesionales de manera eficaz, eficiente y con calidad, en determinado ámbito laboral.

La profesionalización de acuerdo con la definición de la Real Academia de la Lengua (1995) *Profesionalizar* significa “hacer de un aficionado un profesional”, alguien que tenga, desarrolle y mantenga las habilidades necesarias para potenciar la rama del trabajo a que se dedique. También se le concibe como un proceso continuo de formación en el que se desarrollan nuevas capacidades que permiten desempeñar competencias con calidad, eficiencia y eficacia, para el desempeño de funciones específicas, en determinados ámbitos de actuación profesional. García, R. y Rivera Navarro, G (2002).

La profesionalización en servicio, se define no sólo como un proceso constante de formación del recurso humano dentro de la organización, cuyo propósito es el desarrollo permanente del sujeto para que adquiera características de competencia profesional e integridad personal, que permitan alto grado de certidumbre en la ejecución de sus funciones en el ámbito laboral, sino que también, ésta debe concebirse como el mecanismo que permita optimizar los procesos internos en la organización, esto es, la profesionalización,

como menciona Ángel P. González, es un proceso continuo de formación de recursos humanos, que también debe focalizar su ámbito de actuación a la mejora interna de la organización, ampliándose a aspectos de resolución de problemas funcionales, laborales, así como también, establecer principios, técnicas y procesos que faciliten el funcionamiento sinérgico, orientado a facilitar a las organizaciones, la adaptación y el cambio ágil en entornos en extremo fluctuantes y cambiantes. González, A.P. (2002).

La profesionalización en la Administración Pública, se enmarca dentro de la permanente formación de los servidores públicos en servicio, los cuales se enfrentan al constante reto no sólo de atender las demandas de los ciudadanos, sino además, administrar, garantizar y responder por el uso adecuado de los recursos que son pagados por los mismos ciudadanos, ya que éstos son cada día más conscientes de sus derechos como contribuyentes.

Otro elemento que está inmerso en el ámbito de la administración pública es el denominado Servicio Civil. Este concepto hace alusión, al personal que sirve al gobierno. Como sistema del personal público, y como ya ha sido mencionado anteriormente, se caracteriza por la permanencia de los empleados en la administración pública, independientemente de los cambios del gobierno. Su principal propósito es el ingreso, la formación, permanencia y promoción, basado en el mérito, la equidad y la transparencia.

Por lo tanto, hablar de Servicio Civil de Carrera, Servicio Profesional de Carrera ó Servicio Público de Carrera, caracterizado por Weber, MAX(1973) como la conducción racional de la burocracia para procurar un buen Gobierno, a partir de un modelo que tiene como base la legalidad, la profesionalización y el mérito, implica un sistema que involucra un proceso de profesionalización en donde el empleado o servidor público, a través de dicho sistema, logra una formación en servicio continua y permanente que le permite, por un lado, desarrollar capacidades para ser un profesional de las actividades que desempeña en el ámbito laboral de su competencia, y por otro lado, obtener la permanencia y promoverse a cargos superiores dentro de la estructura de la organización, con el fin de interactuar con los funcionarios electos para

garantizar la eficiencia y la gobernabilidad, así como hacer eficientes las actividades institucionales, optimizar los recursos, transparentar las acciones y permitir la rendición de cuentas.

Por lo anterior, es importante enfatizar, que los esfuerzos encaminados a la modernización administrativa, sólo pueden alcanzar los resultados esperados, siempre y cuando en dicho proceso de modernización, tenga como soporte la profesionalización de los servidores públicos, a través del sistema de Servicio Civil de Carrera, ya que ésta es la única vía posible para lograr aminorar la falta de credibilidad por parte de la sociedad, provocada por promesas anteriores no cumplidas, fortaleciendo la administración al servicio del ciudadano, cuya finalidad sea el promover el progreso económico y social del país.

2.1.2 CONDICIONES

Como se ha planteado en los puntos anteriores, el servicio público profesional no es algo nuevo, ya que su implementación se remonta al siglo XIX, y tampoco es la solución a todos los problemas gubernamentales. Sin embargo, en la actualidad, la reforma al Servicio Civil de Carrera en México, se ha convertido en uno de los ejes rectores de la modernización administrativa, en la cual, se encuentran como ventajas, la eliminación de la cultura de la lealtad individual, para fortalecer la lealtad institucional, la generación de seguridad laboral con base al mérito, la preservación de la memoria institucional, la formación de los funcionarios de manera permanente y continua, reflejándose esto, en resultados que inciden en ganancias de productividad y de rendición de cuentas.

Por lo que se refiere a las desventajas, tenemos la disminución de oportunidades de empleo para quienes no están dentro de los sistemas, falta de estabilidad laboral, la parcialidad en los sistemas de selección y evaluación, la complejidad de las instituciones, el aislamiento, la discrecionalidad, la inmovilidad laboral, etc.

Uno de los desafíos importantes de la modernización administrativa en

nuestro país, para la implementación del servicio público profesional, es un sistema adecuado de reclutamiento, profesionalización y desarrollo de los funcionarios públicos, que permita medir el desempeño de los mismos, en términos más democráticos, a través de la igualdad y equidad.

Por esta razón, se ha insistido, en instituciones que actualmente han instaurado el Servicio Público Profesional en México, como se expuso en el capítulo anterior, en la necesidad de establecer un servicio civil de carrera que permita generar expectativas claras y concisas, con evaluaciones certeras y ejecutables, y un sistema de promoción sustentado en el mérito y los resultados. Si partimos de la base de que el servicio público, como su nombre lo indica, es vocación, sentido de responsabilidad y honestidad, se requiere que el servidor público sea productivo, creativo y con sentido de innovación. Se requiere asimismo de un sistema que establezca reglas claras para el ingreso y las promociones, convocatorias transparentes, jurados intachables, requisitos severos, tanto para entrar como para permanecer en el servicio; remuneraciones de acuerdo al desempeño, inducción a los puestos de acuerdo a la misión institucional y a las necesidades reales de los ciudadanos.

Por otra parte, dado que el diseño de los sistemas de profesionalización está en función de las características propias de cada organización, se requiere, entonces, establecer un plan gradual de implantación en el que cada entidad de la administración pública define sus misiones, establezca sus indicadores de desempeño, configure la estructura organizacional que mejor convenga y aplique un sistema integral de recursos humanos consistente con los criterios de mérito e igualdad de oportunidades, así como con la severidad en los requisitos de rendición de cuentas.

Para lograr lo anterior, será necesario definir e implementar los elementos constitutivos del sistema de profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos: reclutamiento, ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y retiro.

Profesionalizar el servicio público supone, en principio, rediseñar el sistema de reclutamiento sobre la base de un buen catálogo funcional de la

administración pública que ya no esté fincado exclusivamente en los criterios de orden presupuestal, sino en la búsqueda de la idoneidad entre las tareas públicas y las aptitudes y habilidades requeridas para su desempeño.

Los programas de formación, por su parte, deben tener como intención fundamental, la profesionalización y desarrollo de los servidores públicos, dotándolos de nuevos conocimientos y habilidades para elevar su productividad, eficiencia y calidad. Este proceso de formación debe tomar en consideración la detección de las necesidades con base en el puesto, el desarrollo y la evolución de la propia formación.

Por lo que se refiere a las evaluaciones, debe subrayarse el hecho de que un sistema de evaluación eficiente es condición necesaria para la conformación de un sistema profesional de recursos humanos.

La evaluación del desempeño tiene un papel prioritario en cualquier sistema de profesionalización y dos propósitos: estimular una actuación sobresaliente, e identificar y separar a los miembros cuya actuación no cubra los niveles mínimos requeridos. Este siguiente aspecto podría considerarse como “el cuello de botella” de los actuales sistemas, lo que, de no tener una solución satisfactoria, derivaría en la inamovilidad burocrática.

Finalmente, un sistema de profesionalización no estaría completo si soslayara la necesidad de contar con garantías para dar seguridad a los servidores públicos que se dedicaron con excelencia y dedicación a sus labores, ya sea durante su trabajo o bien a partir de su jubilación.

Resumiendo, diríamos que, la profesionalización de los servidores públicos juega un papel preponderante en el servicio público de carrera, ya que en éste se concretan los valores democráticos de: imparcialidad, equidad, mérito, justicia, transparencia, institucionalidad, cuyo objetivo es contribuir al desarrollo y mejorar la calidad institucional. De ahí, la importancia de desarrollar esfuerzos en programas de formación que permitan la especialización o actualización en el puesto que se desempeña, el desarrollo de capacidades para asumir puestos de mayor responsabilidad y promover el desarrollo profesional del servidor público, así como mejorar la calidad del trabajo centrado en los

resultados.

Uvalle, R. (2000), plantea que la profesionalización del servicio público alude a que el mérito, la imparcialidad y calidad en el trabajo, son las ventajas de un servicio público abierto, expresado a través de un plan de carrera en donde se definen, los requisitos, el ingreso, la formación, la promoción, los estímulos y la evaluación del desempeño; enfatizando que la misión de la profesionalización del servicio público, es que sea más “efectiva, abierta y democrática”.

En suma, una institución que no invierta sus recursos en la formación de sus cuadros profesionales, es una institución que está destinada a continuar con esquemas partidistas y a privilegiar los intereses individuales a los institucionales. De ahí, la necesidad de fortalecer programas de formación continua, como el elemento toral del plan de carrera, así como los mecanismos de medición y evaluación del desempeño y de las unidades administrativas, a efecto de que los resultados sean el mejor parámetro para acreditar méritos, ascensos, promociones y estímulos.

Por lo anterior, es importante enfatizar que la transformación de la función pública inicia con el mejoramiento de las condiciones de quienes ejecutan las decisiones políticas y que buscan, desde la trinchera del gobierno, servir a la población. Es así como la profesionalización del servicio público de carrera se convierte en una alternativa para eficientar el desempeño del quehacer gubernamental y modernizar la administración pública tal como lo exige y merece el ciudadano.

Por último, el servicio civil de carrera tiene un gran número de aristas, y sólo una de ellas es la profesionalización, que se refiere a contar con personal más capacitado, que conozca las especificidades técnicas de determinados puestos sustantivos y administrativos, pero que también cuente con la capacidad gerencial para resolver problemas concretos que se presentan en forma cotidiana.

2.2 PROFESIONALIZACIÓN Y RESPONSABILIDAD PÚBLICA

Como se ha planteado, la profesionalización del servicio público, hoy día, cobra uno de los asuntos centrales en la agenda de la reforma del Estado y, por tanto, de la administración pública en México. Esto se debe a varias razones; mencionaré algunas que considero importantes:

1.- México, como otros países del mundo, se encuentra inmerso dentro de una sociedad contemporánea cuyas transformaciones económicas a nivel mundial, han provocado que los escenarios políticos, culturales y sociales sean cada vez más complejos. Nos encontramos en un mundo en el que las fronteras se amplían y por lo tanto los países tienden a desarrollar comportamientos sociales homogéneos que les permite, justamente, no quedar fuera del efecto de la globalización. Al respecto, Guiddens, A. (2001) define la globalización, como un fenómeno en donde no hay un rincón de la economía en el que no se estén habiendo cambios empujados por la tecnología, los mercados y empresas más poderosas, con todas las repercusiones en las pautas de trabajo, que a su vez se nos reflejarán en nuestras vidas y relaciones personales.

Los organismos públicos no escapan a este fenómeno. De ahí, que exista una marcada competencia entre las organizaciones, en donde lo más importante es la calidad del servicio.

2.- Carecer actualmente de una política de personal moderna y visionaria que actúe como efecto multiplicador de los cambios institucionales, evitando que se provoque inseguridad y desprotección laboral en los empleados de gobierno.

3.- La improvisación, como un mal que tenemos que ir desechando, ya que éste impide una adecuada planeación y sistematización en el cumplimiento oportuno de las actividades planeadas, lo cual se ve reflejado en la falta de eficiencia, eficacia y calidad, en el desarrollo de la organización y por tanto en la falta de continuidad de programas gubernamentales, con la intención de no reconocer y no dejar huella de las acciones de administraciones o gestiones anteriores.

4.- La necesidad de fomentar en los funcionarios directivos la cultura de respecto, importancia y utilidad de la profesionalización en el servicio civil de carrera, como un elemento fundamental para promover un ambiente de calidad en la implantación y ejecución de programas y acciones dirigidos a mejorar el desempeño del servidor público. Además, la actitud positiva de los directivos, propiciando un ambiente de comunicación con todos los integrantes de la organización, permite la transmisión de información en forma descendente y ascendente, cuya retroalimentación favorece la creación, operación y vigilancia de programas. Es de considerar, el conocimiento del personal operativo en la marcha y dificultades, en la aplicación cotidiana de sus propias actividades como servidor público.

5.- Atender la corrupción como un elemento que está presente y que requiere ser eliminado, para lograr cumplir los principios de responsabilidad, honestidad, transparencia y equidad, fundamentales en el proceso de profesionalización del servidor público.

La corrupción puede definirse desde diferentes perspectivas: moral, económica, jurídica y sociológica; sin embargo, la definición más utilizada en el terreno de la administración pública es desde la perspectiva política, en la que se da un enfoque con mayor peso valorativo. Es así, que la definición que más ha prevalecido, es la que se refiere a que la corrupción es el abuso de autoridad del empleado en el cargo público, para beneficio particular, no necesariamente monetario. "La corrupción existe cuando un responsable de un puesto público, con funciones y atribuciones definidas es, por medios monetarios o de otra naturaleza no legalmente previstos, inducido a actuar favoreciendo a quien proporciona el beneficio y por ello dañando al público y a sus intereses". Friedrich (1989), en Uvalle (2000). En definitiva la corrupción es el efecto del uso inmoral del poder legítimo del servidor público en beneficio propio y en perjuicio de la credibilidad del sistema. La corrupción, sin embargo, es también, por parte de quien se presta a ella como corruptor, el ejercicio del poder de recompensa.

En cualquier caso se basa en la creación de dependendencia mutua¹ en la que el ciudadano experimenta la sensación de tener poder sobre la Administración, lo cual, en si mismo, es el reflejo de una indudable desconfianza en los mecanismos democráticos y de participación.

Los planteamientos anteriores, obligan a que la conducción del gobierno y las funciones que desempeñe el servidor público, tengan como principio fundamental, en su actuación en general, la responsabilidad pública, la cual debe estar inherente en todas sus capacidades, así como en la visión de conjunto y el planteamiento de alternativas, que permitan resolver, con mayor eficacia, la problemática social, desde el municipio, como un nivel de gobierno que está en contacto directo con las necesidades más inmediatas de la población, hasta la federación, como el sector más distante.

La responsabilidad Pública, como fenómeno complejo, ha sido analizada por algunos autores a partir de la ética de los empleados públicos, entendida también como el *ethos* burocrático.

Adela Cortina (1998), en Villoria, M. (2000), menciona que la palabra *ética* proviene del griego *ethos*, <<modo de ser>>, a lo cual plantea que, el ser humano, en el camino, tiene que elegir entre el bien o el mal; puede apropiarse del máximo de posibilidades o puede dejarse expropiar por la inercia o las estructuras vigentes. La ética se considera también una actividad reflexiva que nos ayuda a delimitar los buenos principios y a intentar actuar en consecuencia. En este sentido, el mismo Villoria, M. (2000) plantea que la ética consta de unos fines, de unos valores y de unas prescripciones, cuyo contenido concreto, configura los diversos sistemas morales generados por el ser humano. El mismo autor define la ética pública como un proceso en el que la colectividad y los individuos generan las pautas de conducta que permiten el mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y libertad del ser humano.

A partir de éstas conceptualizaciones, es bien sabido, que en todo ámbito, pero más concretamente en el de la administración pública, que es el que nos

¹ Hago este análisis basándome en la teoría de French. J. R. P. – Raven. B. (1959) que propugnan que todo poder se fundamenta en el establecimiento de relaciones de dependencia.

ocupa, el empleado público, en el desempeño cotidiano de sus funciones laborales, se enfrenta a conflictos éticos, que resuelve de manera rutinaria o bien tras debates o reflexiones. Apoyándome de nuevo en French y Raven (1959) en el comportamiento y la percepción que el ciudadano tiene del servidor público, conviene sustituir las relaciones basadas en el poder – en la dependencia- por las relaciones sustentadas en la colaboración y el servicio

Dichos conflictos éticos se deben a que, como menciona Villoria, M. (2000), en la acción del gobierno, por ejemplo la corrupción, se da por niveles: la corrupción en el régimen político, la corrupción en la política y la corrupción administrativa. En los tres casos, se ejerce el poder para satisfacer intereses particulares. De ahí, que si existe corrupción política, se da la corrupción administrativa. Del Águila (1998) plantea que la corrupción administrativa no puede separarse de la corrupción política, se alimentan una a la otra; donde los políticos son corruptos, surge corrupción administrativa

Los planteamientos antes mencionados, obligan a retomar como punto central para el análisis de la profesionalización en la responsabilidad pública, la importancia de la ética en la función pública. Algunos autores, como Del Águila, (1998), definen la ética pública como el conjunto de instituciones y concepciones de las que se valen los distintos grupos humanos e individuos para identificar lo que está bien y lo que está mal, lo que debe hacerse y lo que debe evitarse.

Pardo, M. C. (2001) define la ética en la función pública, como las actitudes y valores que llevan a los empleados públicos a trabajar, lo que justifica la existencia de su profesión, esto es, servir con objetividad los intereses generales y, a partir de ahí, definir las normas de conducta, valores y hábitos que deben regir su actividad para conseguir legitimar socialmente su trabajo y permitirles sentir el orgullo de realizar una labor esencial para su país.

Así, la ética pública consta de unos fines, valores y principios que “deben guiar la conducta de los empleados públicos”, es decir, lo que es bueno y correcto en la actuación profesional. Se consideran valores éticos del servicio público en la Administración Pública General del Estado Mexicano: la integridad,

la neutralidad,² la imparcialidad, la transparencia, la responsabilidad³ profesional y el servicio de los ciudadanos.

En éste sentido, Villoria, M. (2000) menciona que existen tres grandes principios de actuación en la responsabilidad pública: la lealtad institucional, la responsabilidad profesional y el respeto a las personas.

El principio de la responsabilidad profesional se descompone en valores de: integridad personal, competencia técnico-profesional y confidencialidad. Dichos valores, enfatiza el mismo autor, aunque estén bien definidos en la organización pública, entran en conflicto y en ocasiones, se tiende a establecer prioridades, dependiendo de las condiciones políticas en la administración. De ahí, que el conflicto ético, como ya se mencionó anteriormente, esté presente en la vida diaria del servidor público.

En suma, hablar de los escenarios presentes y futuros en un mundo globalizado, ante la falta de continuidad de los programas gubernamentales, la carencia de permanencia en el empleo, la necesidad de crear una cultura de respeto y apoyo a la formación continua del recurso humano y el fenómeno incontrolable de la corrupción, han sido factores que han influido en que la administración pública haya entrado en procesos de desgaste y severas críticas producidas por los abusos de poder y la ola de corrupciones en todos los ámbitos, trayendo como consecuencia, descalabros económicos y la falta de credibilidad en la sociedad civil, generándose una opinión negativa sobre la función pública y un juicio de desprestigio de sus funcionarios. Por esta razón se hace necesario y urgente, para evitar seguir reproduciendo prácticas tradicionales en la administración pública, la profesionalización del servidor

² Esto plantea la cuestión de hasta qué punto puede un ser humano prescindir de sus íntimas convicciones. En cualquier caso, el sentido que tiene aquí “neutralidad” está ligado a la ausencia de comportamientos y actitudes tendenciosas. No cabe duda que el no ser tendencioso es un valor a asumir en la profesionalidad del servidor público.

³ Dice Pont (2002) “La *responsabilidad* alude a la cualidad de aquel o aquella que se siente incumbido por algo, a la cualidad de las personas conscientes de su obligación, de sus deberes. La responsabilidad connota obligación y compromiso con alguien o con algo que hace necesaria una respuesta o acción (...) Asimismo, cuando la responsabilidad deviene *autoresponsabilidad* se refiere a la incumbencia y obligación respecto a una/o misma/o”

público, en donde se garantice la responsabilidad pública, como el elemento toral que involucre principios y valores que guíen la conducta de los empleados públicos, es decir, que integren en su escala de valores, el juicio sobre lo que es bueno y correcto en su actuación profesional. Dado que la corrupción es un fenómeno bipolar, debe de haber alguien que se deje corromper pero también alguien que corrompa, esta profesionalización del servidor público debe marchar al unísono con una regeneración ética en las prácticas de la ciudadanía en el sentido de fomentar los hábitos democráticos y la corresponsabilidad ética con el servidor público. En algunos contextos este cambio supone un cambio de cultura.

La responsabilidad es un valor que el individuo construye desde su interior, en donde exista una congruencia e integridad de la responsabilidad pública con la privada, esto es, que el comportamiento ético del servidor público, en el trabajo, debe ser el reflejo del comportamiento ético para consigo mismo y en todos sus ámbitos de interacción.

Por lo anterior, la profesionalización es un proceso continuo y multifacético, que alcanza su concreción a partir de la calidad manifiesta de los servidores públicos, funcionarios con facultades de decisión, gente calificada con voluntad, experiencia, conocimientos y capacidad entre quienes dirigen y toman decisiones, para transformar esa complejísima red, renovada en una búsqueda continua de eficiencia, eficacia, equilibrio ocupacional y con un sentido de responsabilidad pública.

Sin embargo, cabe mencionar que, para lograr la profesionalización y responsabilidad en el servidor público, no basta el real cambio en la actitud y voluntad de comportamiento de los mismos, sino que se crea, por un lado, una cultura en la organización, que reconozca que el recurso humano es el factor primordial de producción de bienes y servicios, y por otro, el compromiso ineludible y necesario de programas de formación y actualización continua que permitan el desarrollo de capacidades, que propicien y refuercen una actitud ética, para valorar, analizar y tomar decisiones que puedan traducirse en acciones que trasciendan en el desarrollo y eficiencia institucional.

2.3 LOS RETOS EN LA PROFESIONALIZACIÓN

2.3.1 RENDICIÓN DE CUENTAS

Una vez planteadas las condiciones en las que se desarrolla la profesionalización del servidor público, considero importante ubicar la profesionalización como un elemento indisociable de la ética pública, llamada por algunos autores *ethos burocrático*, ya que al ser éste uno de los temas centrales en los últimos años, difícilmente se puede hablar de profesionalización, sin considerar la ética de los empleados públicos, como los actores y enlaces principales entre el gobierno y la ciudadanía. El servicio público reside en legitimar y reconocer que lo público no es privativo o exclusivo del Estado, sino que lo público pertenece a la sociedad y a los ciudadanos. Uvalle, R. (2000)

Los cambios en las sociedades contemporáneas que han transitado de esquemas autoritarios a otros más democráticos, exigieron transformaciones en sus aparatos administrativos que, a su vez, han obligado a redefinir valores éticos.

El escenario de la actuación de los sectores públicos está marcado por una importante restricción de recursos y una exigencia social más explícita y directa, lo que modificó pautas de relación entre las sociedades y los gobiernos, que habían favorecido mecanismos de intermediación y control puestos en cuestionamiento, por su ineficacia y por haber sido más benévolo a la corrupción.

Es en este contexto, que el sistema político mexicano ha tenido que ir evolucionando, con la finalidad de fortalecer las instituciones a través de reformas políticas y administrativas, para recuperar la credibilidad del gobierno, obligando a poner en marcha instrumentos de gestión más flexibles y centros de decisión cada vez más descentralizados.

Como respuesta a lo anteriormente planteado, surge la *Rendición de Cuentas*, como un elemento central de las políticas y reformas administrativas

del gobierno.

“Rendir cuentas” significa poner en marcha una serie de mecanismos que permitan garantizar que los gobernantes electos democráticamente, cumplan su mandato de manera honesta, eficaz, eficiente y transparente, y que los miembros que integran la Administración Pública, que son en éste caso los servidores públicos, sean los que vigilen el adecuado manejo de los recursos (materiales, humanos y financieros), para estimular y afianzar la confianza de la ciudadanía.

Según Ugalde, L. C. (2002), Rendición de Cuentas proviene del término anglosajón *accountability* derivado de Contabilidad, que significa “ser sujeto a la obligación de reportar, explicar, o justificar algo; ser responsable ante alguien o algo”, y en la lengua Española, el término más cercano es “Rendición de Cuentas”.

Autores como McLean (1998), en Ugalde, L.C. (2002), coinciden en que la rendición de cuentas significa la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público o ciudadanía. La Rendición de Cuentas es además de un acto en relación con quienes depositan su confianza en el servidor público, un acto ante uno mismo que confronta la conducta con los valores asumidos.

Shedler, A. (1999) dice que rendir cuentas es estar disponible a ser requerido a informar del cumplimiento de responsabilidades.

La rendición de cuentas ha existido en México desde la época en que se instituyó la Constitución Política en 1917. Se usaba el término rendición de cuentas para denotar la obligación de los gobernantes de informar sobre sus actos y decisiones. México adoptó como forma de gobierno una república representativa, popular y federal, dividiéndose el poder de la federación, para su ejercicio, en Poder Legislativo (Cámara de Diputados y Senadores), Poder Ejecutivo (Presidente de la República) y Poder Judicial (Suprema Corte de Justicia); el Congreso Legislativo es quien tiene hasta la fecha la facultad de fijar los gastos de la Federación y la recaudación de impuestos, y llamar al gobierno a rendir cuentas cada año a través de un informe de gobierno. Sin embargo, en

la práctica, éste término quedó por mucho tiempo, sin ser prioritario entre los gobernantes, y tampoco una exigencia de la ciudadanía, dando lugar a la penetración incontrolable de la corrupción y la impunidad por parte de los gobernantes, quienes hicieron del ejercicio de su función y erario público un excelente espacio para el enriquecimiento personal, provocando descalabros económicos, que han sido un factor determinante para el desarrollo del país. Fue hasta 1994, con el advenimiento de representatividad de partidos de oposición en el Congreso, y posteriormente la alternancia en el poder (en el año 2000), que se volvió una prioridad no sólo entre los gobiernos, sino entre amplios sectores de la sociedad, dando como resultado, la creación de Secretarías de Estado y organismos descentralizados, cuya función es diseñar programas de transparencia y rendición de cuentas. Tal es el caso de la Auditoría Superior de la Federación, organismo técnico dependiente del Poder Legislativo, cuya función es revisar que el ejercicio del gasto público se lleve a cabo de acuerdo al presupuesto original y a la normatividad vigente.

Por otra parte, el término *rendición de cuentas* está muy relacionado con el de Responsabilidad Pública, aunque éste último ya ha sido planteado anteriormente; sin embargo, ambos términos son semejantes o tienden a analizarse de manera conjunta, debido a que la rendición de cuentas presupone una responsabilidad personal y pública.

Los términos “Control” y “Fiscalización” son mecanismos para supervisar los actos del gobierno y también se consideran unos de los elementos fundamentales de la rendición de cuentas. Lo mismo sucede con el término “Transparencia”; ésta es una característica de la rendición de cuentas, que implica abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público. Crespo, J. A. (2001).

Como ha sido expuesto, el principio de la Rendición de Cuentas busca consolidar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes.

A partir de lo anterior, podemos preguntarnos ¿por qué el reto de la profesionalización del Servicio Público de Carrera ó Servicio Civil de Carrera, está en la Rendición de Cuentas?

En primer término podemos dar respuesta, a partir de las siguientes reflexiones, las cuales algunas son retomadas del Seminario Profesionalización del Servicio Público de Carrera, Febrero 2003:

- El Gobierno y la Administración Pública mexicanas, actualmente se enfrentan en un escenario de ruptura de esquemas de gobierno del viejo régimen, en el que prevalecía la ocupación de un cargo público por compadrazgo, intereses partidistas y enriquecimiento ilícito.
- La renovación de la Administración Pública mexicana, trata de cara al futuro evitar la reedición de la crisis fiscal, y del colapso económico, buscando la consolidación de la democracia y asegurar el posicionamiento de México en las nuevas condiciones internacionales del siglo XXI.
- Las nuevas tendencias planteadas por la OCDE y el Consejo Latino Americano de Administración para el Desarrollo (CLAD) 1998, han planteado la necesidad en la Administración Pública de dirigir sus esfuerzos hacia enfoques cuya forma de organización, dirección y operación estén encaminados hacia el concepto de “Nueva Gestión Pública”, o también llamada por otros autores como Uvalle, R. (2002) y Pardo, C. (2002), “Nueva Gerencia Pública”, cuya finalidad es reconstruir la calidad institucional y la calidad gerencial del gobierno y la administración Pública, a través de actividades que reconstruyan la naturaleza pública, tales como:
 1. Racionalidad y Transparencia en la asignación y ejercicio de los recursos públicos.
 2. Búsqueda tenaz del beneficio público.
 3. Legalidad del cargo y la actuación de autoridades y funcionarios.
 4. Rendición de cuentas al público ciudadano.
 5. Ética pública.

En cuanto a la calidad Administrativa, significa:

1. Dirección Financiera que refleje Finanzas públicas sanas.
2. Eficiencia económica en las operaciones.
3. Resolver problemas públicos.
4. Prestar servicios públicos con capacidad de satisfacer las expectativas del público ciudadano.

Las reflexiones antes mencionadas nos permiten ubicar algunas de las condiciones que actualmente intervienen para el desarrollo institucional, por lo que considero importante justificar la necesidad de la profesionalización del servicio público de carrera como una de las piezas angulares, para que el gobierno mexicano a través de reforzar la profesionalización del Sistema del Servicio Público de Carrera ó Sistema del Servicio Civil de Carrera, dé respuesta a los diversos problemas como es el caso de la rendición de cuentas transparentes, ocasionadas por prácticas erráticas de oportunismo político, heredado de un régimen autoritario que dominó al país por más de siete décadas.

Así, la importancia de la profesionalización del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública constituye el medio para legitimar y dignificar la función pública y la presencia del servidor público y para lograr el desarrollo institucional, por las siguientes razones:

- La profesionalización del Servicio Público de la administración pública permite contar con personal cuyas bases de operación se sustentarán en principios meritocráticos y de igualdad de oportunidades, evitando el compadrazgo y la lealtad personal, fortaleciendo la lealtad institucional.
- Permite eficientar las funciones del servidor público para brindar servicios de calidad, a través de criterios objetivos y procesos legales de ingreso, promoción y desarrollo, otorgando incentivos y permanencia en el empleo y, evitando así, la incertidumbre por la estabilidad de ingreso que obligue a

aprovecharse del cargo y puesto para hacer de éste un botín y actos de corrupción.

- Contribuye a la continuidad de los programas y políticas, sin alterar sus objetivos iniciales, fortaleciendo la satisfacción y bienestar de la ciudadanía, así como la memoria institucional, independientemente de los gobernantes.
- Coadyuva en la consolidación de la vida democrática del país, ya que permite el ingreso a la función pública de personas mejor preparadas, cuya permanencia estaría sujeta a la evaluación del desempeño y a su conducción ética y profesional cuyos principios sean la lealtad institucional y compromiso social.
- Tiene un impacto favorable en la Administración Pública ya que se refleja en el mejoramiento de los servicios públicos y en la atención de las demandas sociales.

En suma, lo anteriormente planteado, nos lleva a aclarar que al decir que la profesionalización del Servicio Público de Carrera es una de la piezas angulares de la Administración Pública para atender las demandas de la ciudadanía, significa que no es el único elemento que por sí solo resolverá los problemas planteados, sino que éste debe ir acompañado de reformas administrativas que verdaderamente vigilen y aseguren la legitimidad y credibilidad de todas las acciones del Servicio Público de Carrera. Así mismo, para lograr llevar a cabo un proceso de profesionalización en el Servicio Público de Carrera que cumpla con las intenciones y principios que lo fundamentan, como son el mérito, la equidad, la permanencia y la promoción, y que tenga el impacto, no sólo en el desarrollo personal del servidor público, sino también en la organización y en la calidad del servicio que preste a la ciudadanía, es indispensable contar con programas de formación en servicio permanentes, continuos y evaluables, en donde se tome en cuenta las características del contexto de la institución, las características y necesidades de formación del grupo destinatario, así como cuidar el diseño del curriculum, en donde se dé un balance en la selección de contenidos, que integren los diferentes tipos de saber, saber hacer y saber ser y estar, fundamentales para desarrollar en el sujeto las competencias que le permitan

ser agente de cambio, para atender a las demandas que su función le exige en una constante toma de decisiones con un alto sentido ético y social. Hablar de un alto sentido ético y social, implica que en el diseño de programas de Formación en Servicio, se debe dar relevancia a los contenidos actitudinales, acompañados de estrategias de aprendizaje e instrucción, que permitan el desarrollo de habilidades cognitivas, propicien la modificación de esquemas en el área de la conducta para lograr introyectar, de manera permanente y como parte integral en su persona, los valores y principios éticos para asumirse como un Servidor Público, que vigile y sea garante de cumplir con los retos que día a día enfrenta con el gobierno y la ciudadanía, haciendo compatibles criterios de eficiencia, eficacia y calidad con los de participación, transparencia y rendición de cuentas, además de vincularlos con valores de lealtad, responsabilidad y equidad. Esto, considero, es uno de los desafíos y elementos fundamentales del Servicio Público de Carrera, para que la rendición de cuentas, la transparencia, lealtad y equidad, sean una cultura y forma de vida no sólo en el constante desempeño de sus funciones, si no también en su vida diaria.

3. EVALUACIÓN Y CALIDAD

3.1 DEFINICIÓN Y PERSPECTIVA DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

El presente capítulo tiene como intención principal, explicar los preceptos teóricos en los que se apoya el proceso de evaluación de programas, visto esto como un proceso en el que no sólo se determina la importancia del acto valorativo en la recopilación de información, fiable y válida para la toma de decisiones, sino también cómo dicha información es utilizada, dependiendo del objetivo o intención de llevarla a cabo, y sus repercusiones tanto en el ámbito de la organización, de lo político, económico y social. Esto nos lleva a entender el proceso evaluativo, desde una perspectiva de mejora continua, tomando en cuenta todos los elementos y actores implicados, tanto en el proceso como en los resultados del programa de formación.

Cabe hacer mención que el desarrollo de este capítulo estará centrado en la evaluación de Programas de Formación en Servicio, que es el tema objeto de estudio, y no se abordarán otros procesos evaluativos concernientes a otro tipo de intervenciones educativas.

En cuanto a la manera de conceptualizar la evaluación, conviene decir que se han dado, desde finales de la primera mitad del siglo pasado (Siglo XX), muchas respuestas a la pregunta “¿qué es evaluación?”. En ellas encontramos diferencias sustanciales, tanto en sus definiciones, como es el caso de Tyler, R. (1967), considerado uno de sus principales exponentes, quien afirma que la evaluación supone comparar objetivos con resultados, como otras definiciones que coinciden en que la evaluación es un acto valorativo en la que se establece un enjuiciamiento sistemático del valor o el mérito del objeto o acción a evaluar. Por lo tanto, esta última conceptualización implica que la evaluación siempre supone un juicio. En esta línea surgen perspectivas como las de Scriven (1973), Stake (1975) y Colás, P. (1999). Por otro lado, se han propuesto otras

definiciones que van más encaminadas a conceptualizar la evaluación como una forma de obtener información para la toma de decisiones.

Como podemos observar a partir de los enfoques antes descritos, el concepto de evaluación ha sido producto de los diferentes momentos históricos por los que ha atravesado el ámbito educativo, tanto en su teoría como en su práctica, y aunque podamos encontrar puntos de coincidencia entre algunas o marcadas discrepancias entre otros, dichas posiciones obedecen a posturas tanto ideológicas, epistemológicas, como a diferentes metodologías en la intervención educativa.

Así, considero importante situar la definición de la evaluación desde la perspectiva que enfatiza el proceso de la evaluación como una propuesta democrática, de comunicación, fuente de cambio y perfeccionamiento en toda intervención educativa. Al respecto, Gairín (1996) define la evaluación como “un proceso reflexivo, sistemático y riguroso de indagación para la toma de decisiones sobre la realidad, que atiende a su contexto, considera global y cualitativamente las situaciones que la definen, considera tanto lo explícito como lo implícito, así como los efectos secundarios, y se rige por principios de utilidad, participación y ética.”

Ampliando la definición, el mismo autor plantea que, en el proceso de evaluación, es importante considerar no sólo los resultados implícitos y explícitos, sino también los procesos de partida y siempre desde la contrastación de contenidos, métodos, agentes e instrumentos de evaluación; esto con la finalidad de que la evaluación se conciba desde una actitud democrática, en el sentido de que los juicios de valor que surgen de la obtención de la información recabada, sea veraz, confiable, respetuosa, pero sobre todo que sea de fácil acceso a cualquier persona. Gairín (1996c)

Por lo anterior, es importante destacar que la evaluación se entiende como un proceso que permite la interacción entre todos los actores implicados en ésta, permite el intercambio constante de opiniones entre éstos, así como crear las condiciones para generar, en el contexto donde se aplique, una cultura evaluativa. También cabe resaltar que el mismo proceso evaluativo está imbuido

por la ideología, la cual determina el tipo de intervención, las intenciones evaluativas, así como los fines y aplicaciones que se harán de la información obtenida, reflejándose en todo momento, los mecanismos de poder, los intereses y valores predominantes del contexto evaluado. De ahí que el proceso evaluativo encuentre sus mecanismos de explicación, a través de diferentes modelos teóricos, para atender diversos objetos de estudio susceptibles de ser evaluados.

Tomando como base lo anteriormente expuesto, a continuación se mencionan los enfoques teóricos, así como modelos de aplicación que a lo largo de la historia han sido utilizados en el ámbito de la evaluación de programas.

Antecedentes de la Evaluación de Programas

Aunque la intención de este apartado no es ahondar en las explicaciones teóricas de la evaluación, sí considero pertinente, para los objetivos de este estudio, retomar aquellas que han sido más significativas en el ámbito de la evaluación de programas y que a continuación describo, con la finalidad de definir el marco teórico conceptual que fundamentará el modelo de evaluación del programa de formación en servicio, motivo de esta investigación.

En la actualidad la evaluación de programas se ha convertido en un fenómeno muy complejo, debido a que en ésta participan diversos factores que determinan su intencionalidad, su proceso e incluso la interpretación de los resultados. Por esto, resulta difícil y simplista abordar este fenómeno, desde un sólo enfoque, ya que existen marcadas discrepancias, no sólo en los paradigmas desde los que se aborda la evaluación de programas, sino inclusive en las diferencias que se reflejan en los procedimientos que se aplican.

Al respecto, es importante mencionar que al igual que los enfoques teóricos y metodologías que explican la evaluación en general, en la evaluación de programas, como intervención intencionada, ocurre también que ésta se puede realizar a partir de diferentes posiciones ideológicas y en diferentes marcos históricos, con diferentes metodologías para abordar el objeto a evaluar. En éste sentido, Colás, P. (1999) define tres líneas de análisis:

a) La superficial, en la que se observa un marcado interés en la recopilación de datos, considerando a la evaluación como sinónimo de medición, reflejándose una tendencia técnica más que de procesos.

b) La segunda línea de análisis se refiere a la toma de decisiones. En ésta, existe coincidencia entre diversos autores quienes plantean que las decisiones apoyadas en datos empíricos son propiedad de los poderes o de la autoridad que tenga capacidad decisoria, aunque para autores como Patton, M.Q. (1987), se hace alusión al enfoque naturista, en donde se enfatiza que los sujetos implicados en la evaluación juegan un papel muy importante respecto al rumbo que tome dicha evaluación; y,

c) La tercera, se refiere a los cambios políticos y éticos en los sujetos implicados en la evaluación del programa, con el fin de hacer posible la toma de conciencia para la transformación de la realidad.

Se puede decir que en la actualidad coexisten simultáneamente distintas conceptualizaciones, que reflejan tanto un posicionamiento teórico como un desarrollo histórico de dicha conceptualización

Desde mi punto de vista, estos planteamientos responden claramente a la evolución progresiva que se ha ido produciendo respecto, entre otras, a la cuestión del *control*. La *ideología evaluativa*⁴ asimiló inicialmente la noción de evaluación a los mecanismos de verificación esencialmente cuantitativa de los productos. Postura esta muy conveniente a la mentalidad “productivista”, basada en la eficacia y la rentabilidad. El desarrollo del vector calidad, junto a la renovación pedagógica introdujo en el pensamiento evaluativo la noción cualitativa así como la necesidad de visualizar los aspectos procesales y por tanto, la insoslayable necesidad de fundamentar la toma de decisiones.

En este sentido, cabe señalar que dada la diversidad de enfoques que han abordado la evaluación de programas, resulta actualmente difícil manejar una única definición, sin embargo, considero oportuno, mencionar las siguientes definiciones, como las más representativas e ilustrativas de las tendencias

⁴ Por *ideología evaluativa* entiendo los paradigmas, principios teóricos, antropológicos y éticos que sustentan tanto la
Dolores Martínez Guzmán

ideológicas, antes expuestas:

Por Evaluación de Programas se entiende el proceso contextualizado de aplicar procedimientos científicos, para recabar, analizar e interpretar información fiable y válida que oriente a la toma de decisiones. El objeto de la evaluación es emitir un juicio sobre la bondad de un programa para ayudar a una toma de decisión y servir a una función política, Mateo, Juan (1991).

De lo anterior, Alkin (1990) plantea que actualmente, en la evaluación de Programas, existe una fuerte tendencia por seguir con un enfoque más técnico que crítico, debido a que estos últimos aún no han sido lo suficientemente conocidos y por tanto difundidos.

Es en este contexto que en la evaluación de programas se puede hablar de dos componentes principales: el teórico y el metodológico.

A continuación se describen algunos de los enfoques teóricos más representativos tomados a partir de los años cuarenta, ya que desde entonces, la evaluación de programas ha tenido una marcada importancia. Es en ésta época donde presentan mayor auge los modelos de evaluación con un enfoque positivista, cuya principal característica es la utilización de procedimientos estandarizados en la recopilación y análisis de la información para verificar el cumplimiento o logro de los objetivos establecidos en el vitae, en la toma de decisiones. Este enfoque se considera el inicio de la evaluación de programas y se puede decir que actualmente sigue siendo una guía importante en evaluaciones de programas educativos.

En los años setenta se da una marcada influencia en la elaboración de los programas de los enfoques teórico-metodológicos, basados en el paradigma etnográfico/cualitativo. En dicho enfoque se desarrollan modelos de evaluación en los que el proceso de recopilación y análisis de la información se centra en los participantes del programa, y cuyo propósito es que éstos obtengan mayor información en el proceso del programa.

A partir de la década de los ochenta la tendencia predominante en evaluación de programas se caracteriza por el desarrollo de modelos de

concepción del objeto a evaluar como la forma de llevar a cabo la evaluación y hacer uso de sus resultados.

evaluación basados en un enfoque socio crítico, de corte cualitativo, que supone una diversificación, tanto desde el punto de vista estructural, como conceptual. Uno de los cambios más significativos son las posiciones política, ideológica y social, las cuales desempeñan un importante papel para la toma de decisiones. La evaluación pasa de considerarse una actividad técnica, cuyo cometido es “rendir cuentas”, a adoptar un compromiso o una posición política. (Colás, B.P., 2000).

En la década de los noventa, en la evaluación de programas se consolida el interés político por actividades evaluativas en diversos ámbitos y contextos: educativo, social, institucional, etc., traduciéndose esto en la creación de centros, instituciones y asociaciones, orientadas a formar y profesionalizar las prácticas evaluativas. Es a partir de éstas condiciones que la evaluación cobra un carácter más científico, político y social, viéndose esto reflejado en un fuerte impulso hacia la evaluación de programas y proyectos sociales, en diferentes ámbitos de intervención.

En el caso de México, es en ésta época cuando se observa un marcado interés del gobierno en poner en práctica programas sociales, que den respuesta al deterioro de las condiciones de vida de la población, originada por la crisis económica que, desde los años ochenta, ha padecido el país. En éste sentido, es que se crean organismos gubernamentales cuyo propósito es evaluar las políticas sociales para medir los resultados de las acciones realizadas, a partir del análisis del costo beneficio.

Los enfoques teóricos antes mencionados han dado origen al desarrollo de modelos de evaluación de programas, los cuales integran para su análisis elementos básicos como: finalidad científica y política, contenido, toma de decisiones, propósitos de la evaluación, *rol* del evaluador, etc. Colás, B.P. (1999).

Según otros autores, como Pérez Gómez, A. (1983), los modelos de evaluación se clasifican a partir de su enfoque metodológico en relación al efecto de la evaluación, o en función del contenido y el efecto de la evaluación. Stufflebeam, D.L. y Shinkfield, A.J. (1987), Worthen, B.R. y Sanders, J.R. (1987).

En este mismo sentido, Colás, B.P. (1999), propone una clasificación de los diferentes modelos de evaluación de programas, tomando como base distintas epistemologías y filosofías de la evaluación, así como diferentes enfoques metodológicos, ubicándolos en tres grandes bloques: Objetivistas, Subjetivistas y Críticos (ver cuadro 2, Colás, B.P., 1999).

MODELOS OBJETIVISTAS:

Los modelos Objetivistas conciben la evaluación de programas desde una perspectiva técnica, en donde la evaluación tiene como propósito recopilar la información como resultados finales del proceso y valorar la eficacia del mismo a partir de la medición, considerada ésta como un componente esencial en toda práctica evaluativa, ya que permite fundamentar los juicios y valoraciones sobre lo que se evalúa. Es en este sentido que la medición ocupa un lugar muy importante en la construcción de instrumentos, técnicas y utilización de métodos para la recopilación de datos e información con carácter cuantitativo. La epistemología objetivista que subyace a éste modelo requiere que la información obtenida sea científicamente objetiva.

Los autores que a continuación se exponen, se consideran los más representativos que propusieron modelos de evaluación de programas con éste enfoque teórico metodológico:

Evaluación Basada en Objetivos, Tyler (1949):

Como se mencionó anteriormente, se le considera el pionero en desarrollar un método sistemático de evaluación educativa, cuya influencia está determinada por el paradigma positivista y la metodología objetivista cuantitativa de investigación en educación. El modelo que propone para la evaluación de programas, está orientado hacia la toma de decisiones, basado principalmente en la comparación entre los objetivos del programa y los resultados obtenidos

Planificación Evaluativa, Cronbach (1948):

Se caracteriza por dirigir su interés hacia la evaluación de programas sociales, dando énfasis en la evaluación como función política, considerando que la clave para una buena evaluación estriba en una conciencia política, una mentalidad abierta y una buena comunicación por parte del evaluador, ya que las instituciones refuerzan sus proyectos políticos a partir de la utilización que hagan las autoridades de los resultados de la evaluación.

En sus planteamientos enfatiza la necesidad de contemplar la evaluación de producto y evaluación de procesos en la implementación del programa como los elementos fundamentales para la adecuada toma de decisiones.

C.I.P.P. Stufflebeam (1987)

Aparece como una propuesta de evaluación de programas alternativa, en la que se le da mayor importancia a la recopilación de la información útil para la toma de decisiones. Sostiene que en la planificación del programa, se toman básicamente cuatro tipo de decisiones: elección de metas y objetivos, estructuración de procesos, ejecución y reciclaje. Esto dio como resultado el modelo de evaluación que contempla cuatro momentos o etapas de la evaluación: Contexto, *Input* ó Insumo (entrada, diseño, planificación), Proceso y Producto. Se le identifica por las siglas: CIPP, y a continuación se define:

El Contexto, mide necesidades de información para la detección de problemas, con el propósito de definir planes de acción en la toma de decisiones.

El *Input* (entrada, diseño, planificación), conocida como evaluación de insumo, establece los requerimientos humanos de infraestructura para poner en marcha un programa.

El Proceso define los mecanismos para obtener información sobre los procedimientos y ejecución del programa.

El Producto: es una evaluación de los resultados y efectividad del

programa. Este modelo plantea que la evaluación de un programa, es un proceso en el que se identifica, obtiene y proporciona información acerca del valor de las metas la planificación, el desarrollo y el impacto para la toma de decisiones, así como identificar los problemas y fenómenos implicados en el programa.

Según Stufflebeam (1987), existen dos conceptos claves en el modelo CIPP, que son: proporcionar información útil y ayudar a tomar decisiones racionales y abiertas. La relevancia de esta aportación en relación a las anteriores, radica en que, no sólo se basa en el resultado o producto, sino que centra su atención en el proceso que sigue el programa, como uno de los elementos fundamentales para la toma de decisiones, las cuales están determinadas por las estructuras de poder, directivos, administradores, etc., quienes definen el cauce y la utilidad fuera de la información obtenida en futuras intervenciones.

Modelo Evaluación de Acciones Formativas. Donald I. Kirkpatrick (1989)

Se le denomina Modelo de evaluación de acciones formativas, porque su propósito es determinar la efectividad de una acción formativa tomando en cuenta los factores de: a) Determinación de Necesidades, b) Fijación de objetivos, c) determinación de contenidos, d) Selección de participantes, e) determinación del mejor plan de trabajo, f) Selección de la infraestructura apropiada ,g) Selección de los formadores apropiados ,h) Selección de materiales audiovisuales, i) Coordinación de la acción formativa y j) evaluación de la acción formativa.

Para atender todos los factores antes mencionados y que intervienen en la acción formativa se plantean cuatro niveles de evaluación, en los cuales cada nivel tiene un impacto sobre el nivel siguiente. Estos cuatro niveles son:

Nivel1 Reacción: éste tiene como principal finalidad medir cómo reaccionan los participantes ante la acción formativa, ya que se considera que una reacción negativa hacia la formación puede provocar que el aprendizaje no ocurra, debido

a la predisposición que pudiera desarrollar el sujeto a no aprender.

Nivel 2 Aprendizaje: *En este nivel se valora el grado en el que los participantes cambian actitudes, amplían conocimientos y/o mejoran habilidades como consecuencia de haber llevado una acción formativa.*

Nivel 3 Conducta: se define como el grado en que el sujeto ha tenido un cambio en su conducta como consecuencia de haber asistido a una acción formativa; se hace hincapié, en este nivel, en que el cambio en la conducta se refleja si el clima y ambiente laboral es propicio para que el sujeto pueda demostrar hasta dónde pueden aplicar lo que ha aprendido.

Nivel 4 Resultados: Se define como los resultados finales que se obtienen como consecuencia de la asistencia de los participantes a un curso de formación, dichos resultados pueden verse reflejados en incremento de la producción, mejora de los servicios y por ende de la calidad. El autor plantea la importancia de que éstos resultados se valoren en términos de mejora de la calidad más que en términos financieros o de costo-beneficio.

Modelo sin Referencia a Objetivos, Scriven (1967):

Se le llama Modelo sin Referencia a Objetivos, y también es conocido como “Orientado al Consumidor”, debido a que su autor, Scriven, consideraba que la evaluación debía ser un proceso sistemático y objetivo que permitiera orientar la toma de decisiones en función a los receptores del producto, del servicio o del programa, más que a las autoridades políticas. Esta es una de las razones por las que el autor plantea su oposición al modelo basado en objetivos, ya que considera que centrarse únicamente en los objetivos del programa limita la recopilación de la información, teniendo el riesgo de que los resultados no previstos sean más importantes que los objetivos mismos. De ahí que sostuviera la importancia de que el evaluador desconociera los objetivos del programa para evitar obstaculizar la evaluación de múltiples aspectos que surgieran durante el proceso del mismo, y por ésta razón su modelo de evaluación basa su análisis en la satisfacción de las necesidades del cliente, pasando a segundo plano los objetivos e intenciones del programa. A Scriven, al plantear una visión diferente a las anteriormente expuestas, se le considera dentro de la perspectiva objetivista, debido a que la metodología que utiliza para su análisis, recurre más a instrumentos de recopilación de información de tipo cuantitativo, aunque también hace uso de los cualitativos. Sin embargo, plantea un énfasis en el rol del evaluador como un sujeto externo y objetivo al proceso evaluativo. Colás, B.P. (1999).

MODELOS SUBJETIVISTAS:

Estos modelos surgen en la misma época que el anterior, y se distinguen como modelos alternativos, porque coincide su surgimiento con el paradigma interpretativo de investigación educativa. Concibe la evaluación de programas como la comprensión y valoración de los procesos y resultados de un programa educativo, y su finalidad principal es proporcionar información para mejorar la

práctica educativa. Una característica que diferencia este modelo del anterior es que, el evaluador es un ente que se integra y colabora tanto con los participantes, como con los implementadores del programa, Colás, B.P. (1999). Es así que el evaluador proporciona información al propio cliente del programa para que, de manera conjunta, ambos actores analicen y amplíen sus conocimientos sobre todos los aspectos evaluados y vividos en el programa.

Los autores más representativos de éste modelo son los que a continuación se mencionan:

Evaluación Respondente, Stake:

Uno de las características principales por los que se le considera que rompe con el modelo objetivista, es su planteamiento de que las mediciones por sí mismas, no proporcionan una base para el mejoramiento del programa.

Se le llama de evaluación respondente, porque su argumento principal es que, las evaluaciones deben tener como propósito principal recoger información que sea útil en función de los intereses y preocupaciones de las personas que participan, tanto en la aplicación de las actividades educativas, como de los que son beneficiados con ésta. Utiliza dicha información para fomentar la comunicación y debate sobre los problemas y situaciones reales que planteen los actores implicados en el programa y sobre las etapas del proceso de la evaluación, para conocer la distancia que guardan las intenciones iniciales del programa y cómo éstas han ido cambiando.

Se le distingue también como modelo receptivo porque su análisis se centra más en el contenido y actividades del programa, que en el cumplimiento de las metas u objetivos. Sostiene que el juicio sobre el éxito o fracaso del programa, se expresa con las perspectivas de los diferentes grupos de interés, lo cual supone un acuerdo previo acerca de la configuración de los resultados de la evaluación. Carrión, C. (2001).

Por lo anterior, a Stake se le considera el creador de una nueva escuela de evaluación, cuyo modelo, centrado en el cliente, es plural, flexible, interactivo, holístico y por no dar tanta importancia a la medición, se le clasifica como

subjetivista.

Evaluación Iluminativa, Parlett y Hamilton:

Este modelo surge a mediados de los setenta y se define como modelo iluminativo, porque su propósito de la evaluación de programas es llevar a cabo un estudio intensivo, de todos los elementos que integran un programa educativo, vistos dichos elementos como un todo, y de ésta manera dar luz a problemas y características importantes que surgen del programa.

Sus argumentos y metodología rompen con el modelo objetivista, ya que al tomar como base la antropología social, centra su interés en la descripción e interpretación de la información obtenida en el proceso de evaluación, para lograr comprender el complejo contexto en el que se desarrolla el programa, más que en la medición y control de dicha información. Al igual que el modelo propuesto por Stake, el de Parlett y Hamilton, define el rol del evaluador como sujeto participante en el proceso de la evaluación. Por tal motivo, éste no puede emitir juicios de valor que no hayan sido expuestos a los diferentes actores de la evaluación con el fin de generar discusiones y observaciones, para que los participantes expongan sus juicios de valor respecto a los resultados obtenidos en la evaluación del programa.

La metodología planteada por dichos autores se basa en un enfoque cualitativo, en donde los métodos principales para la recopilación de información son la observación participante y la entrevista, así como otros instrumentos utilizados que son elaborados a partir de la situación que se vaya presentando en el transcurso de la evaluación. Esta es una de las razones por las que se plantea que el diseño de la investigación evaluativa cambia en función del conocimiento que se va generando de la realidad.

Evaluación Democrática, McDonald:

Este modelo surge en (1983), y es resultado de la concepción política que

McDonald da a la evaluación de programas. Este argumenta que, los evaluadores no sólo forman parte de la política educativa, sino que éstos influyen en las relaciones de poder, ya que la utilización de la información que se obtiene en el proceso de la evaluación, cumple con los intereses y valores personales. De ahí que la evaluación varíe según los fines, audiencias, contenidos y procedimientos. Dicho argumento, lo llevó a identificar tres tipos de evaluaciones:

a) Evaluación Burocrática: En éste tipo de evaluación, el evaluador presta un servicio incondicional a las autoridades políticas, proporcionando información que ayude a los objetivos de esta política burocrática, siendo sus conceptos claves: el servicio, la utilidad y la eficacia.

b) Evaluación Autocrítica: En esta evaluación, aunque está al servicio de los responsables de la política educativa, el evaluador no tiene una posición incondicional. Su función es ofrecer una validación externa de sus hallazgos, a cambio del reconocimiento público de su labor. Sus conceptos claves son: las normas y objetividad.

c) Evaluación Democrática: el principal objetivo es brindar información, de manera continua, de las características y avance del programa. La función sustantiva del evaluador, es reconocer el pluralismo de valores e intereses de los diferentes actores del programa, asumiendo una posición de negociador entre los responsables políticos y los participantes del programa. La información obtenida, tiene como característica, que es accesible a todas las personas involucradas en el programa. Sus conceptos claves son: confidencialidad, negociación y accesibilidad.

En suma la intención del modelo de evaluación democrático, es estudiar e investigar la realidad desde una perspectiva de transformación, a través de la modificación de concepciones, creencias y modos de pensar, por medio de la búsqueda de información y procedimientos que contribuyan a propiciar el diálogo, la discusión, la indagación y análisis activo para comprender y valorar el funcionamiento y resultados del programa evaluado.

MODELO CRÍTICO DE EVALUACIÓN

Este modelo surge con un enfoque de la evaluación diferente a los modelos anteriores, debido a su reciente aportación, a principios de los noventa. Son muy pocos los autores que se han dedicado a difundir los hallazgos en ésta corriente, sin embargo, autores como Eisner, E. (1976), Colás, B.P. (1992 a) y Brown (1992), entre otros, coinciden en explicar la evaluación de programas como “un proceso de recopilación de información, que fomenta la reflexión crítica de los procesos y conduce a la toma de decisiones pertinentes en cada situación específica.” Colás, B.P. (1999).

Aunque existen pocas propuestas teórico-metodológicas del modelo crítico de evaluación, es importante plantear que el propósito que persigue dicho modelo es a través del análisis crítico de las circunstancias personales, institucionales, sociales, políticas y económicas, para transformar todos los actores implicados en el proceso de la evaluación del programa. Con esto se pretende fundamentar el cambio institucional y comunitario. La toma de decisiones, bajo este enfoque, cobra un papel fundamental, ya que las acciones que se deriven de éstas, durante el proceso de la evaluación, están planteadas de forma abierta, flexible y accesible a todos los participantes en la evaluación. Por lo tanto, las acciones que se derivan de esto difícilmente pueden darse de manera estática.

El proceso que sigue la evaluación es de descripción, interpretación y valoración. La metodología que propone está enfocada a la investigación cualitativa, ayudando a detectar las características y los problemas emergentes del programa evaluado. El tratamiento estadístico de los datos se realiza más hacia una visión crítica del problema, y no sólo de interpretación.

Debido a que el programa esta condicionado a las circunstancias sociales,

el rol que desempeña el evaluador en este enfoque, es de implicación y compromiso, siendo su función fundamental como agente de cambio en la institución.

En esta misma línea de análisis se ubican los modelos heurísticos, los cuales tienen como característica importante, el desarrollo de estrategias en el proceso de la evaluación del programa, que permite el desarrollo de procedimientos para el análisis y adecuaciones necesarias para la mejora continua de la institución. Dichas estrategias implican asumir las condiciones políticas, sociales y económicas, con el propósito de analizar el estado en el que se encuentra la institución y, a partir de ahí, definir los procedimientos para llevar a cabo la evaluación. Esto quiere decir, que no existe un modelo prescrito, sino que, a partir de las condiciones y relaciones que se establecen en la institución, al momento de llevar a cabo la evaluación, se elige el modelo de evaluación y la metodología a seguir, de acuerdo a las circunstancias del objeto a evaluar, para lo cual se adaptan todo tipo de técnicas y procedimientos pertinentes, prevaleciendo los procedimientos de corte cualitativo, participativo y democrático. De ahí que se les ubique también como modelos situacionales, ya que parten de la configuración de sistemas y subsistemas como objeto de análisis, construyendo, a partir de esto, una explicación de la estructura y funcionamiento de la institución. Se centra en los sujetos, en su capacidad de análisis, de reflexión y autocrítica, elemento fundamental para proponer mejoras en su ámbito de actividad y de esta manera cumplir con su propósito que es determinar la viabilidad y los resultados de las decisiones sociales para definir políticas y transformar acciones encaminadas al desarrollo social. Carrión, C. (2001).

**Cuadro2. COMPARACIÓN DIFERENTES MODELOS
DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS**

/ **Cuadro 2: COMPARACIÓN ENTRE DIFERENTES MODELOS DE EVALUACIÓN**

	<i>MODELO BASADO EN CRITERIOS (Tyler)</i>	<i>MODELO PLANIFICACIÓN EDUCATIVA (Cronbach)</i>	<i>MODELO C.I.P.P. (Stufflebeam)</i>	<i>MODELO SIN REFEREN- CIA OBJETIVOS (Scriven)</i>	<i>MODELO EVALUACIÓN RESPONDENTE (Stake)</i>	<i>MODELO EVALUACIÓN ILUMINATIVA (Parlett y Hamilton)</i>	<i>MODELO EVALUACIÓN DEMOCRÁTICA (Mc. Donald)</i>	<i>MODELO EVALUACIÓN CRÍTICA (Eisner, Colás)</i>
Finalidad	<i>Prescribir</i>	<i>Prescribir</i>	<i>Prescribir</i>	<i>Prescribir</i>	<i>Describir</i>	<i>Describir</i>	<i>Transformar</i>	<i>Transformar</i>
Contenido	<i>Producto</i>	<i>Proceso/ Producto</i>	<i>Producto Proceso Contexto Diseño</i>	<i>Producto Proceso Contexto</i>	<i>Producto Proceso</i>	<i>Proceso Contexto</i>	<i>Proceso Contexto</i>	<i>Proceso Contexto</i>
Unidad de Evaluación	<i>Sujetos</i>	<i>Sujetos</i>	<i>Sujetos</i>	<i>Sujetos</i>	<i>Sujetos Centros</i>	<i>Centros Instituciones</i>	<i>Centros Instituciones</i>	<i>Instituciones Centros</i>
Toma de Decisiones	<i>Autoridad</i>	<i>Autoridad</i>	<i>Autoridad</i>	<i>Contrato Autoridad Evaluador</i>	<i>Contrato Evaluador Cliente</i>	<i>Contrato Evaluador Cliente</i>	<i>Contrato Autoridad Evaluador Cliente</i>	<i>Participantes</i>
Papel del Evaluador	<i>Externo</i>	<i>Externo</i>	<i>Externo</i>	<i>Externo</i>	<i>Cooperación</i>	<i>Cooperación</i>	<i>Cooperación</i>	<i>Cooperación</i>

(Colás,P. 1999)

La perspectiva teórico metodológica que ha sido expuesta por los diversos autores y enfoques teóricos sobre la evaluación de programas, nos permite ubicar las condiciones históricas y sociales así como la postura paradigmática, que han influido en cada autor, para que a partir de su postura ideológica se hayan desarrollado modelos de intervención educativa, con diversos métodos y procedimientos de evaluación.

En éste sentido es importante resaltar que, de acuerdo a la descripción de los modelos de evaluación que se han caracterizado en la evolución de ésta descripción, existe en todos los enfoques teóricos, la coincidencia de que la evaluación de programas se concibe como un fenómeno complejo y que está presente como un elemento fundamental, sistemático y continuo en cualquier práctica intencionada. Hablar de la Evaluación de Programas implica incluir todo objeto susceptible de ser evaluado, que persigue una determinada finalidad y, dependiendo la intención y/o características y complejidad del programa a evaluar, la evaluación puede incluir a personas, instituciones y materiales, los cuales se encuentran inmersos en un contexto social específico. González Ramírez, T. (2000).

Tomando como base el estudio e historia que ha determinado la evaluación de programas, se puede plantear que las evaluaciones pueden generarse por una voluntad externa a la institución, como la ordenanza de una política nacional, regional, local, ley o reglamento, por un acuerdo gubernamental, o entre instituciones, o para determinar financiamientos, o bien puede generarse por interés o consenso de la comunidad al interior de la institución, etc., Carrión, C. (2001), según sea el propósito. Los modelos de evaluación de programas, como han sido expuestos, se pueden agrupar desde, medir el logro de objetivos planteados, fundamentar las decisiones que se toman para el desarrollo de intervenciones educativas, hasta ser la vía para la transformación o reforma de la institución y de escenarios sociales y políticos.

Por lo anterior, conviene mencionar que debido a que en la actualidad existen diversas alternativas que orientan la selección de estrategias metodológicas para llevar a cabo procesos evaluativos, considero importante mencionar que el aspecto fundamental, para la selección del modelo de evaluación, es definir y tener claro, el objeto y el (los) sujeto(s) de evaluación, la amplitud y profundidad que se quiere tener en el análisis evaluativo, y la postura paradigmática del evaluador. Esto permite seleccionar o crear un modelo de evaluación adecuado a las circunstancias, políticas y contexto de la institución, con el propósito de seleccionar aquellos elementos que cada modelo aporte para integrar cualquier procedimiento o técnica, sean éstos cuantitativos y/o cualitativos, que contribuyan en la obtención de información para conocer a un nivel de mayor profundidad y el estado en que se encuentra el objeto a evaluar.

Por lo anterior, podemos decir que, debido a las diferentes perspectivas que se han venido planteando a lo largo de la historia de la evaluación, podemos en la actualidad contar con una diversidad de enfoques y modelos de evaluación, desde los cuales podemos tomar una postura más flexible y heurística para abordar el proceso de evaluación como un proceso enfocado a la mejora continua del programa y de los sujetos que intervienen en dicho proceso, y no centrar únicamente la evaluación en la confirmación del logro de los objetivos.

3.2 EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN EN SERVICIO

Como se ha planteado a lo largo de éste capítulo, existe actualmente una marcada preocupación por evaluar la calidad de los procesos formativos, lo cual no ha sido una tarea fácil, debido a que dichos procesos implican poner en evidencia las dificultades no sólo técnicas, sino éticas y políticas de los procesos de evaluación. Esto ha hecho que en los últimos veinte años hayan surgido propuestas alternativas desde distintos campos de actuación como son el educativo, el social, de la salud, el económico, etc., que han enriquecido esta actividad, pero que también la han hecho muy compleja debido a que ahora se ha convertido en un instrumento que puede utilizarse para el control, como es el caso de la rendición de cuentas, o bien como un instrumento para perfeccionar o mejorar de manera continua la formación; de ahí que la evaluación esté presente en cada uno de los momentos de la formación, desde la planeación y la realización, hasta los resultados, y depende su finalidad, para que la información que se obtenga en el proceso evaluativo, responda a diferentes intereses, según el momento formativo. Se dice también que es una tarea compleja, debido a que influyen factores profesionales, económicos, políticos, institucionales, educativos y curriculares que determinan el nivel de decisión dentro de la estructura organizativa de la formación. Al respecto, Cabrera, F. (2000), plantea tres niveles de responsabilidad en la toma de decisiones: a) Responsables de establecer las directrices generales de la formación y las políticas, así como los planes de formación; b) Responsables de organizar, programar y gestionar la formación; y, c) Responsables de planificar y realizar el proceso de enseñanza aprendizaje y de tomar las decisiones concernientes a las acciones formativas. Especificar niveles de decisión, dice el autor, no implica que un nivel sea más importante que otro; todos son relevantes y necesarios; lo que interesa rescatar, con dicha especificación, es distinguir las distintas finalidades y/o objetivos que puede tener la evaluación de la formación en la organización.

Ahora bien, en la actualidad hablar de evaluación de la formación, hace necesario ubicar las distintas fases de la evaluación del programa de formación, desde un enfoque multidimensional; esto, debido a que dicho proceso de evaluación va más allá de la concepción tradicional de la evaluación como control, lo cual implica atender múltiples finalidades y objetos de la evaluación, utilizando diversos instrumentos y metodologías evaluativas, así como diversas fuentes de información para ubicarse en cualquier fase del proceso de evaluación del programa formativo. Por lo anterior, diversos autores como Buckley y Caple (1990), Gairín (1993), Kirkpatrick (1997), entre otros, plantean, tres tipos de evaluación, que persigue propósitos específicos:

1. La Evaluación de la Conceptualización y el Diseño de la Formación.- Este se refiere, como menciona Gairín (1993; 82-83), a la importancia de definir las concepciones implícitas y explícitas del programa, tal es el caso de la realidad sociocultural, política institucional, política de formación, marco normativo, necesidades a satisfacer, individuales o sociales (expresadas o percibidas) con la finalidad de valorar el nivel de coherencia que guardan entre sí dichas concepciones, las cuales determinan el tipo de objetivos que persigue el programa, así como las acciones y procesos de intervención. Este nivel de conceptualización involucra también las decisiones relativas a la o las finalidades de la intervención. Pont. E. (1999)

2. La Evaluación, Operación y Seguimiento de la Formación.- Se valora la puesta en marcha del programa, pertinencia y coherencia del diseño, así como la reacción y progreso de los participantes, respecto a las desviaciones del plan previsto.

3. La Evaluación de Resultados.- Valora la eficacia (niveles de rendimiento adquiridos por el participante) efectividad, (relación con los objetivos del programa y necesidades a satisfacer), impacto (efecto de la formación en la organización, lo económico, sociocultural) y eficiencia del programa de formación (resultados a menor costo).

Es bien sabido que, en ocasiones, no todas las evaluaciones de programas formativos pueden realizar los tres tipos de análisis evaluativos antes mencionados, sin embargo, se considera importante retomar éstos, para asegurar el éxito de las acciones formativas, llevando a cabo, en la medida de lo posible, una evaluación integral, con la finalidad de asegurar el éxito del programa de formación.

Otro elemento importante a considerar en el proceso de evaluación del programa de formación es la planeación. En ésta se distinguen cuatro momentos, que son:

- **Delimitación y alcance de la evaluación.-** En éste punto es importante responder a una serie de preguntas que permiten ubicar los alcances y limitaciones y metas del objeto a evaluar, respondiendo a qué tipo de evaluación es posible hacer, para qué y por qué de la misma.
- **Planificación de la evaluación.-** Especificar nivel de responsabilidad de los participantes de la evaluación, identificar la audiencia, quiénes participan, quién ó quiénes son los responsables, definición de qué criterios de evaluación se utilizarán, qué criterios debe cumplir la propia evaluación, cuales son las funciones de la evaluación, quiénes son los clientes o receptores de la evaluación y cual será el proceso a seguir para evaluar.
- **Recogida, análisis e interpretación de la Información.-** Se refiere a la calidad de los procedimientos y diseño de los instrumentos para recopilar la información, así como determinar la metodología, estrategias, población, muestra, análisis e interpretación de los datos, etc., para una adecuada toma de decisiones. Incluye también la toma de decisión, si hubiere lugar, sobre los programas de tratamiento de la información.
- **Elaboración del Informe y difusión de los resultados.-** Este punto se considera muy importante, ya que de la manera en que se presentan y se den a conocer los resultados de la evaluación, va a depender la utilidad y

aplicación de la misma para la toma de decisiones. Amén que la forma en que se presenten los resultados, puede por sí misma, inducir a interpretaciones sesgadas.

Como complemento a éste último paso de la planeación de la evaluación, se considera importante llevar a cabo la metaevaluación, la cual consiste en evaluar el propio proceso de la evaluación, a través de la definición de criterios referenciales que permitan analizar y valorar todo el programa formativo en su conjunto.

Los momentos de la planeación de la evaluación, son tareas que se encuentran íntimamente relacionadas e integradas entre sí, por lo que sería inconveniente tratarlas como elementos aislados, ya que cada una aporta información valiosa que ayuda a entender de manera más objetiva el fenómeno complejo de la evaluación de programas de formación.

Las etapas de la evaluación de programas antes mencionadas, nos llevan a entender la evaluación de la formación en una perspectiva de mejorar los programas y procesos formativos durante su propio proceso de realización. En este sentido, la evaluación se convierte en un proceso que proporciona información principalmente a los propios formadores y alumnos implicados en ésta, con el propósito de comprender y mejorar la formación. La evaluación desde esta función se plantea como un diálogo para la mejora, que promueve una relación de dos vías entre evaluadores y evaluados, en un ambiente de respeto mutuo y confianza, en el que la evaluación se debe percibir como un proceso que es respetuoso con las partes implicadas.

Por otra parte, autores como Hopkins (1989), plantean la necesidad de establecer tres tipos de relaciones entre evaluación y formación, para lo cual establece las relaciones que existen entre ambos conceptos, argumentando que cada una presenta una realidad diferente de cómo la formación se ve favorecida por la evaluación: a) *Evaluación de la Formación*, b) *Evaluación para la Formación*, y, c) *La Evaluación como Formación*. Esta explicación nos remite a un enfoque más sumativo y técnico de control de resultados. Sin embargo, la evaluación para la formación marca la necesidad de incorporar procesos

evaluativos en todas las etapas del programa, cuyo propósito es mejorar la formación en sus diferentes fases, haciendo hincapié en acciones evaluativas innovadoras.

Dentro de las funciones de la evaluación y formación antes mencionadas, Scriven (1970) distingue entre Evaluación Formativa, que es la que se desarrolla durante el proceso del programa y proporciona información obtenida por diferentes medios para la mejora de éste, y la Evaluación Sumativa, que se lleva a cabo al final del programa y aporta información para emitir juicios acerca del valor y mérito del programa. Sabemos que, aún en la actualidad, la evaluación sumativa ha sido la forma habitual de evaluación de la formación, ya que ésta ha permitido dirigir la toma de decisiones sobre el proceso formativo, determinando el costo beneficio, así como la rendición de cuentas, el justificar inversiones y esfuerzos, no sólo económicos sino materiales y personales: *“Hasta ahora, la eficacia de la mayor parte de ofertas de desarrollo de programas de formación se ha estimado a través de encuestas de opinión distribuidas tanto durante como al final de las sesiones de formación,”* Joyce y Showers (1988). Esto ha hecho que, en fechas recientes, la evaluación de programas de formación se centre más en el control social de los procesos formativos, por ser considerados éstos los más reconocidos y justificados, lo cual explica por qué se insiste tanto, en la actualidad, al llevar a cabo evaluaciones formativas en diversas instituciones, en definir indicadores de calidad, cuantificables y medibles, evitando caer en la intuición. Esto asegura, finalmente, cumplir con la función de la evaluación, de identificar qué modelos y estrategias innovadoras causan mayor impacto en los diferentes niveles a estudiar: personal, didáctico, institucional, etc.

Worthen y Sanders (1987) y Marcelo, Carlos (1999), definen las características de la evaluación formativa y sumativa, argumentando que una no puede excluir a la otra, ya que depende de los propósitos y la audiencia. Por ejemplo, las evaluaciones sumativas pueden tener un efecto formativo si la audiencia son los propios formadores participantes en el proyecto de formación. En el caso de la evaluación formativa, la audiencia está compuesta por los organizadores y el personal docente que participa en el programa. En el caso de

la evaluación sumativa, ésta va dirigida fundamentalmente a las fuentes de financiación del programa mismo: formadores, coordinadores, etc., y se dirige a tomar decisiones respecto a la continuación del programa, su conclusión, expansión y adopción.

El planteamiento de las características de la evaluación formativa y sumativa que proponen Worthen y Sanders, permite hacer la diferenciación entre evaluación interna y evaluación externa.

Los adjetivos interna y externa distinguen entre evaluaciones llevadas a cabo por empleados del programa y la desarrollada por personas de fuera. La evaluación interna se lleva a cabo por alguien que conoce mucho más del programa que un externo, aunque se corre el riesgo de que al estar tan próximo al mismo puede que sea incapaz de ser completamente objetivo. Recurriendo a una referencia de Scriven (1991), podemos establecer que: *“Evaluador interno (o evaluaciones internas) son aquellas que se llevan a cabo por miembros del proyecto, incluso si se trata de miembros especializados en evaluación, es decir, aunque sean externos al proceso de producción/redacción/servicio del proyecto.”* *“Un evaluador externo es alguien que no es miembro del programa, o alguien – en el caso de evaluación personal– diferente al individuo que está siendo evaluado.”* Gairín, J. (1998, 1999a, 1999b) Define tres tipos de evaluación: externa, interna y mixta. La aplicación de cada una de éstas depende de la intencionalidad que se persiga en la institución. En el caso de la evaluación externa, generalmente es promovida por el grupo que tiene facultades de decisiones a nivel de la institución, persiguiendo un interés de control. La evaluación interna tiene una intención dirigida a la autoevaluación con el fin de conocer más ampliamente la organización en la institución y a partir de esto generar cambios o mejoras en la misma. Para efectos de la evaluación de la formación en servicio, utilizar los tres tipos de evaluación, permite establecer una permanente reflexión de la acción formativa, atendiendo de manera inmediata a las necesidades formativas que el puesto de trabajo en la organización detecte como prioritarias, para incorporarlas en el proceso formativo, y no esperar hasta el final para atender dichas demandas.

Lo anteriormente expuesto, nos lleva a ubicar la evaluación de la formación como un proceso imprescindible en cualquier actividad formativa.

Si analizamos el contexto de la evaluación de la formación en servicio, ésta se convierte en un elemento insoslayable, ya que más que una medida de control sobre los costos y beneficios de los programas de formación, es más utilizada, como ya se mencionó anteriormente, en una rendición de cuentas; esto debido a que los gestores públicos deben de explicar, a los que toman las decisiones políticas, y a los ciudadanos contribuyentes y/o ciudadanía, en qué y para qué se invierte el dinero público. Sucede que en organizaciones de la administración pública, como es el caso de México, aún prevalecen prácticas evaluativas en donde no existe una cultura de la evaluación y esto impide comprender otros enfoques del proceso evaluativo, que vayan más allá de registrar la satisfacción de los participantes al finalizar la acción formativa, esto con el fin de medir los alcances del programa de formación, o bien, dependiendo del tipo de formación, se aplican instrumentos cuyo propósito es confirmar si los objetivos de aprendizaje se cumplieron, desconociendo el proceso que los participantes han llevado para alcanzar determinado resultado de aprendizaje.

En el ámbito de las organizaciones públicas, la evaluación de la formación en servicio, refuerza el estereotipo dominante de la evaluación como un elemento para contrastar u obtener méritos en las oposiciones. Esto quiere decir que, en muy contadas ocasiones, la evaluación de la formación sea parte integral de todos los elementos que integran el sistema de Servicio Profesional de Carrera, o Servicio Civil de Carrera, que siguen algunas administraciones públicas, como son: selección, incorporación, formación, evaluación del desempeño y promoción. Ocurre que en este ámbito predomina la idea de vincular el aprendizaje a la acumulación de conocimientos, haciéndose necesario llevar a cabo evaluaciones formativas que proporcionen información respecto a cómo evaluar el aprendizaje de los empleados públicos, en términos de mejorar sus competencias, mejorar el desempeño de las funciones y la toma de decisiones en la organización y para la organización. Por ello se considera importante promover la evaluación de la formación en todas sus etapas y

dimensiones.

Es en éste sentido que la evaluación de la formación en servicio tiene una connotación distinta a otras prácticas evaluativas. Esto se debe a que en este proceso evaluativo, se requiere establecer un proceso sistemático que permita, de manera constante, evaluar no sólo si se han cumplido los objetivos de aprendizaje de los participantes en el proceso formativo, sino también, y quizá éste sea una de las más fuertes justificaciones de la intervención evaluativa, el qué y cómo la formación ha ayudado a resolver problemas de la organización. Esta doble intención implica situar la perspectiva de la organización en el centro de análisis del proceso evaluativo, ya que específicamente en el ámbito de la administración pública, sin descartar otro tipo de organizaciones, la formación del recurso humano, a partir del sistema formativo que se implemente, debe dar respuesta a los problemas o disfunciones de la organización. En el caso de programas de formación en servicio, y específicamente en programas de formación del Servicio Profesional de Carrera, la evaluación de la formación debe atender además, los problemas que se presenten en la atención de las demandas de la ciudadanía que es la que finalmente va a aportar elementos de mejora en el mismo proceso de formación como al interior de la organización. Esto es, cuando una organización pública quiere evaluar el aprendizaje de sus empleados no tiene que averiguar únicamente lo que ellos saben, sino investigar, primero, lo que ellos hacen a partir de los conocimientos, capacidades y actitudes adquiridos por la formación, y después, si ello sirve para resolver los problemas de la organización, y como servidor público, atendiendo a los problemas que le demanda la ciudadanía, siendo estos actores los que dan sentido y justificación al proceso formativo.

Al respecto, Jiménez, J. B. (2001) plantea que la formación en servicio, no sólo recae la responsabilidad en el sujeto que debe realizarla, sino también en el empleador, o quien es responsable y decide qué es lo que el sujeto debe aprender para el mejor desempeño de sus funciones. Esto significa que, para llevar a cabo programas de formación que atiendan necesidades del grupo destinatario, de la institución, así como de la función social y pública que tiene

que atender, la evaluación de la formación en servicio debe centrar su interés en el análisis de los procesos, esto es, evaluar los procesos a partir de la definición y análisis de las características del puesto de trabajo, en las funciones y tareas que debe realizar, con el fin de contrastar las discrepancias que existen entre el diseño y planificación de la formación (lo ideal), con el desempeño de sus funciones en la organización (lo real).

Así, en el contexto de la administración pública en general, y de México en particular, la evaluación de la formación en servicio, contribuye a concretar y llevar a la realidad los principios rectores que dan sustento a la labor que desempeña cualquier empleado que brinda un servicio a todo tipo de público, como son: responsabilidad, transparencia, credibilidad, y honestidad.

Lo anterior plantea importantes cuestiones que se sitúan más allá del propio proceso evaluativo. Por ejemplo, ¿cuáles son los diferentes agentes del sistema formativo?, ¿Cuáles son sus distintos niveles de responsabilidad?, ¿Todos tienen la misma responsabilidad?, ¿Hay niveles?, ¿Cuál es el papel de los que toman decisiones políticas?, ¿Cómo se gestionan los conflictos de intereses?, etc. Para esto, es indispensable llevar a cabo la evaluación de los resultados de la formación en el ámbito público para obtener información que sea aplicable a cualquier forma de evaluación de las políticas públicas.

En suma, en las administraciones públicas la evaluación de la formación, es un proceso que aporta información útil, fundamentalmente a los que toman las decisiones políticas para mejorar, primero, los procedimientos de decisión y planificación; segundo valorar el funcionamiento y la gestión de la puesta en práctica de los programas públicos, y tercero, para emitir un juicio sobre la adecuación de los resultados finales, obtenidos a través de los recursos invertidos, tanto en los aspectos de eficacia como de eficiencia. Sin embargo, es importante mencionar que, debido a que en la actualidad en las organizaciones de la administración pública en México, aún no existe una cultura de la evaluación de los programas de formación en servicio. Es indispensable crear espacios en este contexto, para dar un nuevo enfoque al proceso formativo, para que la evaluación de la efectividad de la formación deje de ser una cuestión

compleja o casi imposible, o enfocada únicamente a la evaluación de resultados, para convertirse en una actividad normal en todas las etapas de todo el proceso formativo, cuyo propósito sea obtener información, sistemática, continua, que permita tomar decisiones respecto al valor y utilidad del mismo proceso, y para la mejora continua de actuales y futuras acciones formativas, englobando dentro del concepto valor, tanto la dimensión en el aprendizaje, en la organización y su impacto social de la formación, así como de su dimensión económica.

Lograr lo anterior implica atender de manera puntual, a una adecuada detección de necesidades formativas, la cual debe partir de la realidad organizativa de la institución. En muchas ocasiones los problemas evaluativos surgen, no tanto por la propia complejidad del proceso, sino por la ausencia de una buena y precisa detección de necesidades. A partir de ésta se valora la necesidad de adaptar los contenidos de las acciones formativas al ámbito de la administración pública. Esta sólo tiene que averiguar si la formación ha contribuido a resolver las cuestiones impulsoras del proceso formativo.

Por último, se destaca la necesidad de evaluar si el diseño instructivo de las acciones formativas es acorde al entorno de la administración pública, al contexto de la institución, y a las características concretas del grupo destinatario y del puesto de trabajo, evaluando el efecto de la formación en éste, si la formación tiene poca o mucha repercusión en el servicio donde los participantes realizan sus tareas, e incluso en el contexto de la organización. Todo esto con el fin de valorar hasta donde la organización se beneficia de la formación de sus recursos humanos y conduce sus esfuerzos para la profesionalización del servicio de carrera, y si los sujetos ven la formación como una promoción personal y profesional, más que como una promoción laboral dentro de la organización. Esto nos conduciría a concebir la evaluación de la formación en servicio como una inversión formativa, más que un gasto en formación.

3.3 EVALUACIÓN Y GESTIÓN DE LA CALIDAD EN PROGRAMAS DE FORMACIÓN

En el último decenio el concepto de “calidad” se ha convertido en un tema central, el cual ha sido analizado desde muchas perspectivas, enfoques y modelos. Uno de los hechos más visibles de este concepto ha sido, la importancia y presencia de éste en diversos ámbitos, desde el empresarial, industrial y de servicios hasta el educativo, y debido a la competitividad comercial y apertura de mercados en todo el mundo, ha provocado una tendencia por la certificación de la calidad en todo tipo de organización, como sinónimo y garantía de calidad.

Etimológicamente, el concepto calidad tiene dos significados fundamentales: uno referido a la “cualidad”, en el que se identifican como un conjunto de atributos referidos a algo o a alguien, y el otro hace referencia a la “calidad” como grado que expresa excelencia o bondad de una cosa. González Ramírez, T. (2000)

Es un término que hoy día encontramos en multitud de contextos y con el que se busca despertar en quien lo escucha una sensación positiva, transmitiendo la idea de que algo es mejor, es decir, la idea de excelencia. El concepto técnico de calidad representa más bien una forma de hacer las cosas en las que, fundamentalmente, predominan la preocupación por satisfacer al cliente y por mejorar, día a día, procesos y resultados. El concepto actual de calidad ha evolucionado hasta convertirse en una forma de gestión que introduce la idea de mejora continua en cualquier organización y a todos los niveles de la misma, y que afecta a todas las personas y a todos los procesos.

Sus orígenes se remontan a 1949, cuando la Union of Japanese Scientists and Engineers (JUSE) creó un comité formado por diferentes escuelas, ingenieros y funcionarios preocupados por la mejora de la productividad, y por aumentar la

calidad de vida. Es una filosofía que se caracteriza por prevenir y, por ello, reducir drásticamente todos los costos, en los principios de orientación al cliente, la mejora continua y el trabajo en equipo, también es una estrategia administrativa dentro del movimiento de calidad que considera e interrelaciona aspectos técnicos, humanos y materiales a través de un enfoque de sistemas, integración y estrategias de mejora continua.⁵

Sus principales exponentes son Feigenbaum (1961), para quien el objetivo es satisfacer al cliente, y la forma de lograrlo es la mejora continua de la calidad. Para Deming (1989) resultan fundamentales el compromiso de mejora constante y la idea de sustituir la inspección (o control) como forma de conseguir la calidad por una metodología que implique la participación de todos, rompiendo barreras y fomentando estilos de liderazgo participativos. Crosby,(1979) otro autor norteamericano, considera que la principal "barrera a la calidad" reside en llegar a cambiar las actitudes de algunos operarios incrédulos y en alterar la cultura de la propia organización basada en el miedo, para orientarla hacia la prevención del error y lograr "hacer las cosas bien a la primera". Planificar, controlar y mejorar la calidad es la receta de Juran(1978). Para ello, sugiere determinar quiénes son los clientes, cuáles son sus necesidades, desarrollar seguidamente los productos o servicios que las satisfagan, evaluar el logro alcanzado, actuar para reducir la diferencia, si ésta se produce, e introducir mejoras hasta donde seamos capaces. De forma complementaria, no interrumpir la cadena proveedor-cliente, impulsar la formación continuada, los métodos estadísticos y fomentar la comunicación, son las herramientas que recomienda Ishikawa (1985). Todos estos autores han tenido una influencia directa y notoria en el desarrollo del concepto actual de calidad y en la puesta a punto de estrategias y herramientas para implantarla en las organizaciones.⁶

⁵ En Horizonte Empresarial 1999 /No.2067

⁶ U.J.S.E (1999) The Demming Prize Guide for Overseas Companies.Union of Japanese Scientists and engineers,Tokio
Dolores Martínez Guzmán

En el mismo sentido, la Gestión de Calidad Total es entendida como un conjunto de técnicas de organización orientadas a la obtención de los niveles más altos de calidad en una organización. Estas técnicas se aplican a todas las actividades de la organización, lo que incluye los procesos y los resultados. La calidad total puede entenderse como una estrategia de gestión en toda la organización, a través de la utilización eficiente de todos los recursos de que dispone: personas, materiales, tecnologías, sistemas, procesos, etc.

Como resultado de lo anterior y de los procesos de modernización, el concepto de la calidad ha venido ganando terreno como una herramienta de alto valor en la generación y concreción de mejoras continuas de aprendizaje institucional y de desarrollo de una cultura hacia el trabajo bien hecho. Son diversas las manifestaciones en la irrupción del enfoque de calidad en las actividades de las instituciones de formación.

Autores como De Miguel (1997) plantean que el concepto de calidad es relativo y contextual, y que éste se define a partir del tipo de audiencia, situaciones contextuales e intereses diversos.

Bermillón y Cerruti (1989) define la calidad en hacer bien el trabajo desde el principio. La mayoría de las definiciones coinciden y se fundamentan con la planteada por la *International Standard Organization (ISO)* y la *Asociación Europea de Normalización (AENOR)* las cuales hacen referencia a la calidad como satisfacción de necesidades: *“Conjunto de propiedades y características de un producto o servicio que le confieren la aptitud de satisfacer necesidades explícitas o implícitas.”*

En el ámbito educativo, De Miguel (1997) expresa una clasificación, en la que considera la calidad educativa como un concepto multidimensional que puede ser operativizado desde diferentes variables, enfatizando que dicho concepto está en estrecha interdependencia con el contexto en el que se utiliza.

Ahora bien, hablar de evaluación y calidad nos lleva, como ha sido

planteado anteriormente, a definir y determinar las metas de la evaluación: por un lado, es necesario dar respuesta a cuestionamientos, tales como: Evaluar, ¿para qué? ¿Quién está legitimado/formado para evaluar? ¿A quién sirve la evaluación? ¿Qué se va a evaluar? ¿Qué entendemos por calidad?, Goddard y Leask, (1992), Aspin y Chapman, (1994) y Carrión, C. (2001). Pero también se le relaciona la evaluación de la calidad con los resultados. De ahí que se conciba que el propósito de ésta es mejorar el proceso en busca de los resultados. Por consiguiente la calidad educativa se caracterizaría por la interdependencia de tres elementos que la evaluación de la calidad debe valorar: eficacia, eficiencia y funcionalidad. A partir de ésta conceptualización, la evaluación de la calidad tiene implicaciones en diversos ámbitos educativos: calidad centrada en el profesorado, centrada en centros/instituciones y centrada en programas formativos, que es la que nos ocupa y que desarrollaré en este capítulo.

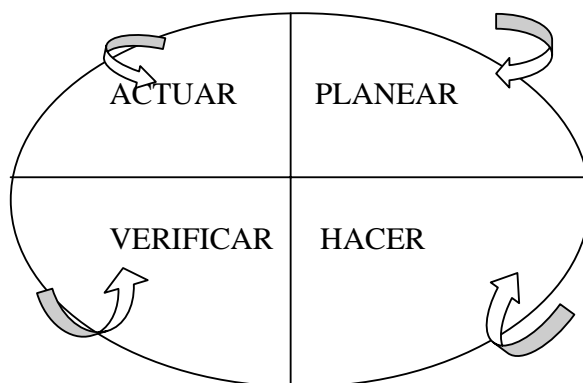
Actualmente, el concepto evaluación de la calidad ha sido sustituido y ubicado como **Gestión de la Calidad Educativa**. Al respecto Mateo, Juan (2000), plantea que la nueva cultura de la evaluación de la calidad, ya no se orienta tanto hacia la sanción, sino que está más dirigida a la orientación de la gestión de la mejora educativa. Esto debido a los cambios tan acelerados que se han dado no sólo en el terreno económico, sino en el político, cultural, social y por ende en el educativo, lo cual se ha reflejado en todo tipo de organización educativa.

A partir de lo anterior, González Ramírez, T. (2000) explica que ha habido diversas aportaciones dirigidas a plantear alternativas para diseñar la Gestión de la Calidad, para lo cual plantea tres elementos fundamentales que dan sentido a ésta nueva concepción de la evaluación de la calidad, y que a continuación se exponen:

Marco Epistemológico: La gestión de la calidad educativa tiene como característica fundamental el enfoque sistémico, según el cual el todo se constituye por la cohesión de sus partes. Por lo tanto, el sistema educativo se concibe como un sistema formado por agentes independientes, de diferentes tipos y niveles de organización, pero relacionados entre sí, dando un carácter de análisis global e integral.

Dimensión Ética: Al interior de las organizaciones educativas existen valores individuales y compartidos que marcan el estilo organizativo y enmarcan las decisiones de la organización, las cuales deben estar orientadas a alcanzar las metas y fines que la sociedad espera de dicha organización.

Dimensión Metodológica: la metodología planteada por el enfoque de Gestión de la Calidad se basa en el concepto de mejora continua, la cual se fundamenta en la metodología del ciclo definido por Deming, E.W. (1981) como ciclo PDCA, que comprende cuatro fases fundamentales: Planificar, Hacer, Verificar y Actuar, representada por el siguiente diagrama:



Metodología para la gestión de la Calidad. Deming, E.W. (1981)

La definición del marco conceptual y metodológico sobre Calidad y Gestión de la Calidad, explicado anteriormente, nos conduce a conceptualizar de igual manera, la implicación que ambos conceptos tienen en la evaluación de programas formativos. Esto significa que, así como se especifican los criterios (marco conceptual) y el enfoque metodológico que guía el proceso de evaluación de un programa, como ha sido abordado en el capítulo anterior, de igual manera, es importante definir qué es calidad y qué significa calidad en el programa formación, ya que en ambos casos existe una diversidad de criterios que determinan la función de la calidad y por ende de la evaluación. Así, dependiendo la concepción de calidad, la evaluación tendrá un determinado fin u objetivo. En este sentido, la calidad de la evaluación de los programas formativos se puede enfocar desde: un prestigio, en función de los recursos, de los resultados/productos, adecuación a propósitos, mejora continua, una moda, etc. De Miguel (1997). Esto es, definir éste tipo de conceptualizaciones, nos orienta en la definición de indicadores para establecer el tipo de procesos y estrategias para la evaluación de la calidad.

3.3.1 MODELOS DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD

Como ha sido mencionado anteriormente, la introducción del término Calidad en diversos ámbitos, ha propiciado el diseño de modelos que permitan la calidad como una estrategia para valorar la situación de las organizaciones, con el fin de establecer acciones de mejora, que conduzcan a establecer mecanismos para conocer y valorar los logros.

Los modelos de evaluación de la calidad, que a continuación se exponen, han centrado sus aportaciones en el proceso evaluativos para promover la orientación permanente de las organizaciones hacia la mejora de procesos y resultados.

Dichos modelos han sido utilizados principalmente para llevar a cabo procesos de autoevaluación en diversas organizaciones con el objetivo de evaluar la situación de la calidad, para posteriormente implementar el sistema de calidad, y no al revés, y aunque han tenido sus orígenes de aplicación en empresas, cada modelo ha tomado como referencia los anteriores, y a partir de ahí han tenido sus adecuaciones para ser implementados en instituciones educativas y centros de formación. El modelo de evaluación dice Municio (2000), es como un mapa de carreteras que permite localizar el lugar dónde se está, y permite fijar el punto al cual queremos llegar.

Los modelos de evaluación más conocidos y que a continuación se exponen tienen en general los mismos principios en su construcción, sus diferencias están en función del momento u origen que fueron creados, y en la actualidad dichos modelos siguen planteando adaptaciones con objetivos muy diversos y especificaciones que varían dependiendo el sector en el que se quiere aplicar.

A continuación mencionaré sólo los modelos que más han sido utilizados para evaluar acciones formativas en instituciones educativas y en centros de formación.

Modelo del premio Deming,

Este modelo fue establecido por la Unión Japonesa de Científicos e Ingenieros (Japan Union of Scientists and Engineers-JUSE) con la finalidad de reconocer la excelencia de organizaciones que habían implantado el sistema de calidad denominado Company Wide Quality Control (CWQC)

Consiste en un premio anual que incluye tres categorías:

- a) El premio a las personas.- Se concede a aquellas personas que han realizado investigaciones en la teoría o en aplicaciones estadísticas o han hecho aportaciones en la difusión del control de calidad
- b) Premio a Organizaciones públicas y privadas.- se otorga aquellas empresas que se han distinguido por sus mejoras en toda la organización utilizando el modelo.
- c) Premio a Industrias.- Tiene relación con el de las empresas pero con un enfoque industrial.

El premio Deming fue convocado por primera vez en 1951 para empresas japonesas y abierto a todo el mundo en 1984. Tiene como característica principal el uso de métodos estadísticos de control de Calidad. Dicho premio lleva el nombre de Deming en reconocimiento a su labor por mejorar la producción japonesa después de la segunda guerra mundial.

El modelo presenta altos componentes de satisfacción del cliente y de calidad en el servicio. Tiene una parte esencial basada en la filosofía Kaizen como mejora continua en la que es importante la participación de todos los empleados de la organización, en éste se enfatiza la participación del equipo directivo como un elemento fundamental para llevar a cabo los procesos de mejora continua de la calidad.

A continuación se mencionan de manera enunciativa para la concesión del Premio Deming de aplicación y los seis criterios para la concesión de premios a directivos por su destacada intervención en la mejora de la calidad, Municio, P. (2000):

CRITERIOS PARA LA CONCESIÓN DE PREMIOS DE APLICACIÓN⁷

- 1.- Política de la Institución
- 2.- La organización y sus operaciones.
- 3.- Educación y Difusión.
- 4.- Recogida de Información, comunicación y su utilización.
- 6.- Análisis.
- 7.- Gestión (control)
- 8.- Aseguramiento de la calidad
- 9.- Efectos (resultados)
- 10.- Planes futuros.

CRITERIOS PARA LA CONCESIÓN DE PREMIOS A DIRECTIVOS

- 1.- Comprensión y entusiasmo.
- 2.- Políticas, objetivos y metas
- 3.- Organización, sistemas y recursos humanos
- 4.- Educación y difusión
- 5.- Implantación.
- 6.- Políticas hacia el futuro.

⁷ Fuente: The deming Price Guide for Overseas Companies, Union of Japanese Scientist and Engineers 1990.

Modelo E.F.Q.M. de Excelencia (European Foundation for Quality Management)

El Modelo Europeo para la Gestión de la Calidad fue creado en 1988 por catorce empresas europeas líderes en la industria y los servicios, considerando la evaluación en su totalidad; en ésta línea se ha desarrollado adecuaciones para ser aplicadas en entornos educativos públicos. Este modelo combina el interés por las personas con los procesos y resultados. Asociado al modelo de aplicación, lleva a cabo la implementación de un proceso de autoevaluación que permite valorar el progreso de la organización y establecer planes de mejora, sin prejuicio de una evaluación externa, efectuando una aproximación integral a todos sus procesos de desarrollo y a todos los niveles de la estructura, todo esto basado en los conceptos fundamentales de la gestión de la calidad, de manera que el análisis y la transformación de las organizaciones, efectuados desde esta perspectiva, dotan de significado a las acciones tanto individuales como colectivas que se desarrollan en la organización.

El Modelo EFQM de excelencia es un marco de trabajo no prescriptivo que reconoce que la excelencia de una organización se puede lograr atendiendo diferentes enfoques, siguiendo los conceptos fundamentales que son la base del Modelo y que forman parte de las características que fundamentan la gestión de la Calidad, y son.⁸

- a) El compromiso de la Dirección
- b) La importancia de las personas.
- c) La orientación al cliente.
- d) El reconocimiento
- e) El gusto por el trabajo bien hecho.
- f) Trabajar con hechos y datos
- g) relaciones de asociación.
- h) Ética.
- i) Orientación a los resultados.

⁸ Modelo EFQM(2001) Guía de Autoevaluación para la Administración Pública
Dolores Martínez Guzmán

A partir del diagnóstico que surge de conocer en qué posición se encuentra una organización para orientar su gestión de acuerdo a los principios de la gestión de la calidad, se plantea la necesidad de analizar cuáles son los puntos fuertes y los puntos débiles de la organización, y una vez obtenida dicha información, se pone en marcha planes de mejora que vayan dirigidos a las áreas más críticas cuyas deficiencias se hayan hecho manifiestas.

El Modelo reconoce que la excelencia en una organización se puede lograr de manera sostenida fundamentándose en: *“Los resultados excelentes con respecto al Rendimiento de la Organización, a los clientes, a las personas y a la sociedad, se logran mediante un Liderazgo que dirija e impulse la política y estrategia, las personas de la organización, las alianzas, recursos y los procesos.”* Modelo EFQM (2001).

El Modelo se compone de nueve criterios reunidos en dos grandes grupos en los que cada subcriterio tiene una puntuación, la suma de éstos determina, las áreas fuertes y débiles, y a partir de los resultados obtenidos la organización habrá de analizar si las áreas le permiten hacer una autoevaluación adecuada a su realidad o si resulta necesaria una redefinición de las mismas:

AGENTES FACILITADORES: Total 500 puntos (50%) distribuidos en los siguientes subcriterios. Liderazgo (100 puntos), Gestión del personal (90 puntos), Planificación y estrategia (80 puntos), Procesos (140 puntos).

RESULTADOS Total 500 puntos (50%) Selección de personal (90 puntos) Satisfacción del cliente (200 puntos) Impacto en la sociedad (60 puntos) Resultados del centro educativo (150 puntos).

Para llevar a cabo dicho análisis, se utiliza dos instrumentos de recopilación de información: Un formulario que pone acento en los conceptos de enfoque/ despliegue y magnitud / alcance, y un cuestionario que se compone de 67 preguntas que hacen referencia a los nueve criterios.

La finalidad de llevar a cabo este diagnóstico, se establecen los planes de mejora sobre las áreas deficitarias, además de provocar un seguimiento de estos planes. Este proceso de autoevaluación terminaría con una evaluación de los objetivos y la detección de nuevas áreas de mejora.

El Modelo de las Normas ISO 9000

Las Normas de Calidad ISO (*International Standards Organization*) se crearon a principios de la década de 1960, aunque han existido a lo largo de la historia, ya que los problemas de normalización han estado presentes siempre que las personas han tenido que ajustar sus sistemas de trabajo.

Las Normas ISO son internacionales con sede en Ginebra, es una federación de organizaciones dedicadas a la calidad, aunque nacen de una decisión de la Comunidad Europea, actual Unión Europea, han tenido un proceso de expansión muy rápido en Estados Unidos y en todo el mundo occidental.

La certificación ISO 9000 tiene su base en las demandas de los compradores, de aquellos que necesitan asegurar la calidad de lo que reciben. Esta evaluación puede aplicarse tanto a los clientes externos como destinatarios de los servicios, así como también a los propios trabajadores o empleados.

Un aspecto importante que establece la diferencia con otros modelos de evaluación de la calidad, es que la certificación de calidad no es para toda la organización, sino para sus partes, quiere decir que se pueden certificar aquellas áreas de la organización que se desee o se considere prioritaria.

El modelo contempla la valoración de:

- Principios organizativos: Responsabilidad de la gestión, estructura de la calidad, personal y recursos materiales e interacción con los clientes.
- Ámbito de operaciones a realizar: Proceso de marketing, diseño de procesos, procesos de distribución de servicios, ejecución y análisis del servicio.

Existen cuatro grupos de normas ISO 9000. El primer grupo (conceptos y elementos básicos) y el segundo (requisitos de un sistema de calidad) son los más usados por los centros educativos que han realizado certificaciones ISO 9000. El tercer grupo (apoyos a la certificación) y el cuarto (campos específicos que permiten las comparaciones con ISO 9000).

Las normas tienen como objetivo presentar los conceptos y los elementos

básicos que componen su sistema de calidad. Contienen aclaraciones y fundamentos para desarrollar un sistema de calidad, en este grupo se incluyen: ISO 9000-1 Gestión de la calidad y aseguramiento de la calidad. Directrices para su selección y utilización.

ISO 9000-2 Gestión de la calidad y aseguramiento de la calidad. Guía para la utilización de las normas.

ISO 9000-3 Gestión de la calidad y aseguramiento de la calidad. Guía para la aplicación de la norma para el desarrollo y suministro y mantenimiento de *Software*

ISO 9004 Normas para la gestión de la calidad y elementos de un sistema de calidad. Reglas generales.

ISO 9004-2 Gestión de calidad y elementos del sistema de calidad. Guía para servicio.

Como puede observarse la parte central de las normas está formada por el proceso operativo de la organización (9 criterios). Sobre él actúan como criterios complementarios el sistema de control de calidad (5 criterios) los recursos (3 criterios) y la información (3 criterios). En la versión ISO 9000/2000 dichos criterios quedan especificados en ocho:

- Objeto y campo de aplicación
- Normas para consulta
- Términos y definiciones
- Requisitos del sistema de gestión de la calidad
- Responsabilidad de la dirección
- Gestión de los recursos
- Realización del producto y servicio
- Medida análisis y mejora.

Para el cumplimiento de los criterios antes mencionados, existen requisitos de documentación que son parte de un sistema de calidad como: Política de calidad Manual de calidad, procedimientos documentados así como

sus registros.⁹

⁹ Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR)

3.3.2 EVALUACIÓN Y MEJORA CONTINUA EN PROGRAMAS DE FORMACIÓN

A partir de la conceptualización de la calidad, la gestión de la calidad y los modelos de evaluación de la calidad, planteada en el inciso anterior, considero importante ubicar el proceso evaluativo de un programa de formación desde una perspectiva de la mejora continua.

A lo largo de la historia, las personas han desarrollado métodos e instrumentos para establecer y mejorar las normas de actuación de sus organizaciones e individuos. Desde los antiguos egipcios se desarrollaron métodos con el deseo de mejorar sus sistemas¹⁰.

Brown Wark, G. (1997) conceptualiza la mejora de la calidad como un proceso sistemático y continuo para evaluar los productos, servicios y procesos de trabajo de las organizaciones que son reconocidas como representantes de las mejores prácticas, con el propósito de realizar mejoras organizacionales.

Por otro lado, la *American Productivity & Quality Center*,¹¹ lo define como el proceso de identificación, conocimiento y adaptación de las prácticas y procedimientos provenientes de las organizaciones de cualquier parte del mundo, para ayudar a una organización a mejorar su actuación.

El mejoramiento continuo implica una secuencia relacionada de acciones, de pasos, y no tan sólo un conjunto de ideas; "mejoramiento" significa que este conjunto de acciones lleven hacia el cumplimiento de objetivos con el fin de obtener mejores resultados, y "continuo, implica que dicho conjunto de acciones se deben mantener de manera constante.

¹⁰ En: Buscando el mejoramiento continuo. Revista Logística Aplicada No. 2, 1997. Cuba, Sociedad cubana de logística.

¹¹ Fomento (1990). Productividad y Calidad : Manual del consultor. Editorial Nuevos tiempos. Venezuela

El término mejora o mejoramiento continuo, más que un enfoque o concepto es una estrategia, y como tal constituye una serie de programas generales de acción y despliegue de recursos para el mejor logro de los objetivos.

Dicho término se relaciona directamente con el de calidad, esto es, difícilmente se puede pensar en establecer mecanismos de mejora continua, si estos no están dirigidos a lograr o alcanzar resultados con calidad.

En el ámbito de la evaluación de la calidad, hacemos referencia, a la obtención de información sistemática, que permita valorar todos aquellos elementos implicados tanto en la planificación como en el proceso y resultados de cualquier acción formativa y que son susceptibles de establecer acciones de mejora continua.

Mejora continua significa en el ámbito de la formación, que toda actividad formativa, tiene como objetivo la mejora de los procesos y resultados institucionales. Se trata de una acción constante o continua, en la que se implican todos los actores involucrados en el proceso, con la finalidad de mejorar de manera sistemática su práctica. Municio, P. (2000) plantea que en la mejora continua de las acciones formativas, pueden establecerse objetivos de cambio, aclarando que, lo más importante, es que la mejora sea permanente, aunque ésta sea paso a paso. En este sentido lo que más importa es la utilización de la información obtenida en cada etapa de la evaluación, como una herramienta que permita una valoración permanente de los aciertos, logros y deficiencias, con el fin de establecer estrategias para la prevención y atención oportuna.

Por lo anterior, es importante enfatizar que llevar a cabo una evaluación de un programa de formación en servicio, sin contemplar acciones de mejora, está destinado al fracaso o bien a ser utilizada como una actividad meramente burocrática sin ningún efecto en el desarrollo en las organizaciones.

En la evaluación de un programa de formación en servicio, llevar a cabo una evaluación de la calidad significa, obtener información sistemática que

permita no sólo conocer cuáles son los resultados obtenidos, en términos de eficiencia y eficacia para una rendición de cuentas, sino también enfocar dichos resultados, para optimizar el desarrollo personal y profesional de los usuarios del programa, pero más importante aún es que se valore la productividad real en la organización. Para lograr esto se requiere de un compromiso y esfuerzo a mediano y largo plazo de todos los actores involucrados en la organización, se necesita en primer término, del compromiso de la Dirección o personas responsables en la toma de decisiones. Sin el involucramiento y compromiso de los directivos en la institución, difícilmente se puede asegurar la permanencia de las acciones de mejora continua en el programa de formación.

Tomando como base lo anteriormente planteado, se considera necesario, para llevar a cabo un plan de mejora continua en el proceso de evaluación de un programa de formación, los siguientes elementos:

- ❖ Las acciones de mejora deben estar integradas en todo el proceso formativo, desde las necesidades de formación, las cuales deben estar detectadas de manera sistemática y que respondan a las características del grupo destinatario, así como a las condiciones del contexto de la Institución.
- ❖ En la planificación de las acciones formativas, se deben establecer mecanismos para conocer y valorar los resultados que se presentan antes, durante y después de la operación del programa de formación.
- ❖ Diseñar y verificar actividades de apoyo y seguimiento a la formación, que permita, durante el proceso de aplicación del programa, valorar qué mejoras se consideran oportunas, para atender dificultades y aciertos en el proceso de aprendizaje del usuario y para el logro de las capacidades esperadas, esto implica, establecer mecanismos para valorar la distancia que existe entre lo planeado y la operación del programa. Al respecto Miller plantea que... “los profesionales necesitan algo más que información. Si lo que se persigue es mejorar la calidad de la

atención, necesitaran ayuda para aplicar los conocimientos aprendidos y para el uso de estos nuevos conocimientos en sus ámbitos de trabajo".Miller,R.I.

(1990).

- ❖ La ayuda posterior a la acción formativa a manera de seguimiento y soporte para el desarrollo de las acciones, es otro elemento estratégico necesario, y más especialmente en las fases iniciales de estos procesos. Ocurre con frecuencia que la mayoría de las evaluaciones de programas de formación en servicio, hay una ausencia en plantear la efectividad de la formación a corto, mediano y largo plazo, en términos de mejoras en el funcionamiento de la organización, la cual ha realizado una inversión de recursos en determinada acción formativa. De ahí que los planes de formación a los que se ha hecho referencia contemplen mecanismos que favorezcan la aplicación de los conocimientos y habilidades adquiridos en el proceso de formación, y que esto se traduzcan en acciones que signifiquen cambios positivos para el buen funcionamiento de la organización. Esta es una de las razones fundamentales por las que hay que enfatizar, que una actividad formativa no termina cuando se han concluido todas sus etapas, sino que la actividad formativa empieza cuando se tiene que concretar y llevar a la realidad todos los elementos que estuvieron presentes en ésta, a través de la aplicación práctica y de la solución de los problemas cotidianos a los que se enfrenta el usuario del programa en el desempeño de sus funciones en la organización. Para ello es necesario establecer, desde las personas o unidades con funciones de coordinación interna de las actividades de mejora continua, mecanismos de seguimiento que ofrezcan soporte metodológico y logístico para facilitar el progreso de las acciones o proyectos de mejora

seleccionados en el seguimiento y apoyo a la formación, en la institución.

Sin embargo, es necesario distinguir cuando nos enfrentamos a problemas cuya solución no pasa precisamente por la formación y que demandan de otro tipo de intervenciones como pueden ser las de carácter organizativo o estructural, por lo que podemos decir que no todos los problemas de calidad tienen que ser solucionados por la formación, pero sí toda la formación debería estar en función de los problemas de calidad de la organización.

- ❖ Establecer mecanismos de mejora para evaluar los resultados de la formación, en términos del aprendizaje obtenido, la satisfacción del programa, y también valorar si los perfiles de competencias laborales planteadas en el diseño, son congruentes y pertinentes a corto, mediano y largo plazo, con el desempeño de las funciones en el puesto de trabajo y por ende en la organización.
- ❖ Proponer mejoras para el siguiente ciclo de formación considerando qué acciones formativas se consideran pertinentes y cuáles requieren ser cambiadas o modificadas, o bien excluidas del programa de formación.

En suma un plan de mejora continua de la calidad en cualquier programa de formación en servicio, debe ser una herramienta fundamental que conduzca, no sólo a establecer mecanismos para verificar el cumplimiento de los resultados de todos los elementos que implican las acciones formativas, si no que también, tenga la intención de mejorar la calidad en el desempeño de las funciones y por lo tanto en la organización en la institución.

Esto permitiría dar un nuevo enfoque al proceso formativo para que la evaluación de la efectividad de la formación deje de ser una cuestión compleja o

casi imposible, para convertirse en una actividad normal cuyo objetivo sea averiguar el valor de utilidad del mismo, en donde la calidad es un elemento indisoluble de la evaluación, que conduce al mejoramiento de las personas y por consecuencia a la organización.

Por último, la introducción y desarrollo de los procesos de mejora continua en la evaluación de programas de formación en servicio, es una cuestión en la que deben tenerse en cuenta diferentes factores para dotar a los profesionales de medios (fundamentalmente tiempo y soporte logístico), que permitan a los equipos de mejora la realización de proyectos dentro del normal funcionamiento de la organización. Esto permitiría que las organizaciones pudieran tener una mayor seguridad en cuanto a la calificación que se haga de ellas durante los procesos de certificación de la calidad.

4. PROGRAMAS DE FORMACIÓN EN SERVICIO

4.1 PROCESO DE APRENDIZAJE DEL ADULTO

La educación para adultos en México promueve, como uno de sus objetivos, la formación de valores fundamentales para el ejercicio pleno y responsable de los derechos y la participación en la vida democrática. Durante el proceso de formación de los adultos se pretende enfatizar la utilidad práctica de los aprendizajes, de tal forma que la formación pueda ser visualizada como productiva, útil y relevante respecto de las necesidades y características del participante. De la respuesta a las necesidades, intereses y características de los usuarios y en especial de su utilidad y rápida aplicación, dependerá la calidad de la educación que se proporcione a los adultos. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, (1999)

Según García Llamas, J.L. (1987), en la educación de adultos, el único tipo de aprendizaje que tiene sentido a la larga, es aquél en el que el adulto pueda reconocer directamente la finalidad y relevancia que el aprendizaje tiene para su situación personal. Así pues, aprender, para el adulto, implica actuar ante los problemas y éstos se le presentan a partir de la realidad, le exhiben respuestas y éstas se componen no sólo de un saber teórico, sino también de la acción, de la praxis. El contacto del adulto con la realidad viva configura o representa la “presencialidad” que forma parte inherente de los aprendizajes significativos. Cuando los adultos inician un aprendizaje llevan a él gran cantidad de vivencias y experiencias, por lo cual pueden prescindir de las relaciones directas o presenciales del aprendizaje de tipo escolar, al menos en el sentido de “aprendizaje académico”, no en lo que la presencialidad tiene de plataforma para el intercambio de experiencias, la contrastación y la generación de aprendizaje compartido.

El aprendizaje adulto, según Dichanz (1983) y Hough (1984), debe estar ligado fundamentalmente a la experiencia y a las motivaciones que de ella surjan. Así, la educación puede y debe tener lugar en estrecha conexión con la vida diaria. Pero este aprendizaje práctico y ligado al medio necesita, al mismo tiempo nuevos métodos para la evaluación y reconocimiento de los resultados, que serán diferentes de los aprendizajes adquiridos en la escuela. Precisa de instrumentos adecuados para evaluar el aprendizaje vivencial, y en este sentido es posible partir del planteamiento de que existen consecuencias didácticas que se desprenden de las características del aprendizaje adulto, Daresh, J. C. (1985) a saber:

- Los estudiantes adultos tienden a no interesarse en cursos multiteóricos.
- Los adultos necesitan ser capaces de integrar las ideas nuevas con lo que ya saben, para conservar y utilizar la nueva información.
- La información que se opone a lo que ellos consideran cierto y que, por tanto, los fuerza a reevaluar el material que ya poseen, se integra más lentamente.
- La información que en cierto modo se “solapa” con lo ya conocido, se adquiere rápidamente.
- Las tareas de aprendizaje demasiado rápidas, complejas o inusitadas interfieren con el aprendizaje de conceptos o datos que deben supuestamente servir para enseñar a ilustrar.
- Los adultos tienden a compensar su lentitud en algunas tareas psicomotoras de aprendizaje con una mayor precisión, realizando menos ensayos de prueba y error.
- Los adultos tienden a tomar los errores de manera personal, y por ello, les afecta en su autoestima.

En el contexto actual de cambios tecnológicos acelerados, de la explosión del conocimiento y las tendencias mundiales de oportunidades educativas de igualdad, la educación de personas adultas debe estar encaminada hacia el desarrollo personal y centrarse en los intereses y habilidades que estas

personas necesitan o quieren desarrollar Ferrández, A. y Puente J.M. (1992)

Este supuesto nos permite afirmar que el proceso de aprendizaje en los adultos posee características particulares que deben considerarse cuando se realiza cualquier esfuerzo de formación u orientación. Al respecto, Wood y Thompson (1985), plantean que el adulto le imprime a su aprendizaje las siguientes características:

- Los adultos aprenderán cuando las metas y objetivos de la actividad de aprendizaje sean consideradas realistas e importantes para su problemática.

- Los adultos aprenderán retendrán y usarán lo que perciben como relevante para sus necesidades personales y para el desempeño de la tarea que deberán realizar.

- Los adultos necesitan ver los resultados de sus esfuerzos y tener retroalimentación precisa acerca del progreso hacia sus metas.

- Los adultos acuden a cualquier experiencia de aprendizaje con un amplio rango de experiencias, conocimientos y habilidades previas.

- Los adultos desean ser el origen de su propio aprendizaje, involucrarse en la selección de objetivos, contenidos, actividades, etc.

- Los adultos se resistirán a cualquier experiencia de aprendizaje que conciban como un ataque a su competencia.

- Los adultos rechazan las recetas de otros para su aprendizaje.

- La motivación del adulto es producida por el aprendiz y no por una fuente externa.

Tomando en cuenta estas características, la manera como aprenden los adultos también será diferente. Knowles, M.S. (1983), plantea que, en un aprendiz adulto, el aprendizaje es un aspecto normal del proceso de maduración en el que éste tiene una profunda necesidad psicológica por autodirigirse, aún cuando en contenidos desconocidos para él, permita cierta dirección.

Otro aspecto importante en el proceso de aprendizaje de los adultos, es el papel que juega la experiencia previa. Esta es una fuente y punto de partida para enriquecer aprendizajes en ellos mismos y en otros, pues el adulto atribuye un gran significado a lo que aprende de la experiencia, más que a lo que adquiere

pasivamente, es decir, que si el aprendizaje de los adultos parte de la solución de tareas o problemas de la vida real, experimentarán la necesidad de aprender y estarán dispuestos para el aprendizaje.

Aunque por lo general los adultos prefieren ser menos activos; pueden seguir instrucciones de manera más precisa; tienen un sentido más “socializado” de lo que es actuar con propiedad en diversas situaciones y sonrían o asienten con la cabeza durante una experiencia de aprendizaje. Diamondstone, M.J. (1991) menciona que si los adultos se involucran en “establecer objetivos” y en seleccionar o definir lo que les es importante o necesario aprender, los adultos realmente aprenden.

La educación para adultos, es una forma de educación extraescolar que se basa en el autodidactismo y en la solidaridad social como los medios más adecuados para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura y fortalecer la conciencia de la unidad entre los distintos sectores que componen la población. Ley Nacional de Educación para Adultos, Artículo 2 (31 de diciembre de 1975).

4.2 LA EDUCACIÓN NO FORMAL Y EL PROCESO DE FORMACIÓN DE ADULTOS

Los adultos que han pasado por un proceso de educación formal, en el que han recibido de manera sistemática y escolarizada una formación determinada, centran el desarrollo de sus conocimientos y habilidades en dos tipos de educación: la educación no formal y la educación informal. Este aprendizaje generalmente está mediado por expertos o especialistas que aportan su punto de vista sobre el tópico o materia en la que se centra la formación y es responsabilidad del aprendiz integrar estos conocimientos a su formación ligándolos con sus experiencias y con su perspectiva sobre el tema.

En la educación no formal, están considerados todos aquellos cursos, seminarios, diplomados y postgrados que requieren de una sistematización de la enseñanza pero que tienen implícita una gran carga de autodidactismo y autocompromiso. Este tipo de educación se da por convicción o bien por necesidades de desempeño laboral como es el caso de los programas de Servicio Civil de Carrera en México.

La educación informal es considerada como el aprendizaje de la vida diaria, es decir, el aprendizaje que se produce por el hecho de estar en contacto con un entorno que produce estímulos y plantea situaciones que requieren ser resueltas. Sin embargo, existen muchos mediadores de este aprendizaje que no se concretan a este tipo de experiencias. Así, aprendemos información al leer sobre algún tópico en revistas o periódicos, escuchar o platicar con personas, etc., todo esto puede ser educación informal, es decir es un proceso o forma de ayudar a que las personas aprendan por medio de ésta, a partir del autocompromiso que establecen hacia lo que desean aprender. Esto puede lograrse al realizar actividades con otros que los impulsen a dicho aprendizaje o bien que éste se vincule con sus sentimientos, experiencias o relaciones a través de preguntas, planteamiento de problemas, situaciones o aspectos significativos. Los escenarios en los que se llevan a cabo este tipo de educación son indistintos

siempre y cuando el educador genere una escena o atmósfera social acorde a lo que desea enseñar. En este sentido, ésta puede ser individual o colectiva, Coombs, P. H. (1989), y Ahmed, M. (1975).

La educación informal se centra en tres principios básicos:

- se debe manejar y trabajar a través de la conversación,
- debe involucrar una exploración y enriquecimiento de experiencias, y
- se puede generar en cualquier escenario.

Cualquiera de estos dos tipos de educación, contemplan aspectos muy personalizados que permiten que el educando se identifique con el educador a través de las relaciones que establecen y el conocimiento que de la comunidad tiene a partir de las mismas. Esto se constituye en su mayor contribución ya que, al centrarse en la conversación, involucra valores y conductas que son básicos para el desarrollo de las comunidades y las sociedades democráticas.

A partir de los elementos planteados en los párrafos anteriores se deben considerar algunas condiciones que favorecen el aprendizaje cuando los adultos se involucren en procesos de educación no formal e informal:

- a) Metas y objetivos realistas e importantes
- b) Satisfacción de necesidades personales
- c) Exploración y enriquecimiento de experiencias previas
- d) Participación activa y autodirigida del aprendizaje
- e) Motivación intrínseca
- f) Práctica de conocimientos y habilidades
- g) Ambiente estimulante y democrático
- h) Conocimiento de resultados y retroalimentación

4.3 DISEÑO CURRICULAR EN LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN EN SERVICIO

Los procesos de formación de las personas adultas se constituyen por la totalidad de procesos educativos mediante los cuales se busca desarrollar aptitudes habilidades y conocimientos con el fin de enriquecer y complementar una formación para afrontar y vivenciar óptimamente su desarrollo profesional y laboral.

Desde éste punto de vista, la formación en servicio se constituye como un subsistema abierto y permanente que no diferencia edades, que abarca tanto el ámbito general como diferencial del desarrollo personal y profesional a partir de las necesidades e intereses de los sujetos y de la organización a la que pertenecen.

A partir de esta perspectiva, autores como Ferrández (1997d) plantean que la formación de adultos no es algo aislado, sino una educación permanente que se presenta en una época determinada en la vida del hombre. De ésta manera, la UNESCO en su IV Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos en el siglo XIX, en París, establece que la formación de adultos en servicio tiene una doble finalidad : el perfeccionamiento y la reorientación profesional para favorecer el desarrollo personal del individuo en el desempeño de sus funciones técnico- laborales.

En los programas de formación de adultos en servicio, juega un papel importante “saber que las personas mayores desean aprender y son capaces de ello, pero de modo diferente a como lo hicieron de jóvenes en sistemas escolarizados como la universidad durante el período de formación profesional.” Gairín, J. (1991)

No obstante las diferencias, los adultos no son alumnos autónomos, su aprendizaje constituye también una recepción y procesamiento de algo que ellos mismos poseen. Al igual que los demás aprendices, también necesitan ser asesorados o apoyados por expertos o instituciones, con el propósito de dar

soporte de manera sistemática en su proceso de formación. Este apoyo incluye también la incentivación del aprendizaje.

Los programas de formación en servicio deben tener como punto de partida una estructura basada en modelos educativos no formales. Pont, E. (1997), entendida ésta como procesos de enseñanza aprendizaje mediante los cuales todo adulto durante su vida adquiere e integra actitudes, valores, aptitudes y conocimientos a partir de su experiencia cotidiana y de los recursos educativos procedentes de su medio social y el ámbito laboral, para comprender la realidad y desde allí interactuar con ella.

Es importante partir de la base de que el proceso de formación, siga una estructura curricular de un modelo no formal de educación, esto es, que por ser una formación en servicio no puede seguir una estructura curricular académica con un sentido lineal, cuantitativo y por grados académicos que parten de lo más sencillo a lo más complejo en cuanto a objetivos, contenidos y procesos mentales exigidos. En el caso de programas de formación en servicio, el grado se establece por niveles o fases que se deben ir cursando como parte de un proceso de formación permanente y continuo. De ahí que, la estructura del curriculum deba ser flexible, con el fin de adaptarse a situaciones nuevas que surjan tanto en el proceso de enseñanza-aprendizaje como en el desempeño de las funciones técnico profesionales dentro del ámbito laboral.

Partiendo de la definición de que el Curriculum es el conjunto de metas e intenciones educativas que se desean lograr, así como el conjunto de conocimientos habilidades y actitudes que se consideran importantes en un proceso de formación y los pasos que se siguen para lograr dicho proceso, Ferrández, A. (1989 c), se considera a éste un instrumento fundamental en donde se expresan los rasgos esenciales de un propósito educativo que contiene los elementos suficientes y el plan de acción para llevarlo a su aplicación en un determinado contexto institucional.

Constituyen entonces, un aspecto fundamental, las condiciones culturales, sociales, el marco jurídico, las políticas institucionales y las políticas de formación que conforman el ambiente en el cual el sujeto llevará su proceso de

formación y se desarrollará el curriculum, permitiendo esto definir los grupos destinatarios de aprendizaje y las intenciones educativas de formación. Stenhouse (1984)

Cuando las bases del curriculum están bien definidas, se considera importante describir las dimensiones social, epistemológica y psicopedagógica que dan sustento teórico y que se denomina fundamentos del curriculum. Dichos fundamentos del curriculum son los principios sobre los cuales se definen los objetivos de formación, la estructura curricular, la selección y secuenciación de contenidos, la metodología de enseñanza-aprendizaje, los recursos y el sistema de evaluación que conformarán los programas específicos de formación integrados por materias ó módulos. Pont, E. (1989)

En este sentido, la propuesta del modelo curricular es el resultado de la aplicación de una serie de principios y normas que regulan la toma de decisiones respecto al “qué” enseñar (necesidades de formación, objetivos y contenidos), “cómo” enseñar (selección y organización de experiencias de aprendizaje) y finalmente el “qué”, “cómo” y “cuándo” evaluar. Considerando en éste último, que el proceso de evaluación en el desarrollo del programa de formación es una actividad continua y sistemática que presenta múltiples dimensiones y variables que intervienen en todos los momentos y condiciones, es la concepción, en el desarrollo y aplicación del programa, lo que la hace indispensable “hacer énfasis en la determinación de los aspectos más significativos de cada realidad y momento evaluativo.” Tejada J. (1997)

5. MODELO DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE FORMACIÓN EN SERVICIO IFE

5.1 MARCO APLICADO

5.1.1. DESCRIPCIÓN Y ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

Como ha sido descrito en el marco teórico que antecede a este capítulo, la evaluación de programas de formación en servicio se perfila, en los últimos años, como una necesidad derivada de la preocupación de muchas empresas e instituciones por la formación en servicio, poniendo énfasis en la necesaria cualificación de los trabajadores en una sociedad en constante cambio. Esto supone la aproximación conceptual y metodológica del mismo, a través de analizar su aplicación y sobre todo su impacto en la mejora continua del servicio que el Instituto Federal Electoral debe brindar como un organismo público y autónomo que se rige por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, que son los principios rectores en el ejercicio de la función estatal para organizar los procesos electorales que promuevan el desarrollo de la vida democrática del país.

Los programas diseñados para el servicio civil de carrera, al determinar como uno de sus preceptos principales el asegurar la más alta preparación de los servidores públicos, demandan una evaluación integral y continua que permita tener una visión objetiva de la aplicación e impacto de los mismos, para generar una adaptación continua que satisfaga las necesidades de los servidores públicos para su profesionalización.

En el caso del Servicio Profesional Electoral (SPE), del Instituto Federal Electoral.

Desde su creación en 1992, el Programa de Formación del Servicio

Profesional Electoral (SPE) no ha sido revisado, y por lo tanto, no se tiene una visión global de su operacionalización. Por lo anterior se requiere de un modelo de evaluación que permita la recopilación sistemática y el análisis de la información de una manera fiable y válida, dirigida a fundamentar las decisiones para la mejora continua de los servicios que el Instituto Federal Electoral debe brindar en función de la misión que tiene asignada.

En el Instituto Federal Electoral, actualmente, diseñar y aplicar un modelo de evaluación del Programa de Formación y Desarrollo Profesional se considera urgente debido a que en éste, como en otras administraciones públicas en México, la toma de decisiones depende de los administradores y políticos, lo cual ha repercutido en la falta de seguimiento y continuidad de los programas de formación. Esto plantea la necesidad de mejorar los servicios que ofrece el IFE como institución pública, a través del diseño y aplicación de un modelo de evaluación del Programa de Formación que permita, a partir de los resultados obtenidos, conocer las fortalezas y debilidades del programa, con estrategias de evaluación colaborativas (usuarios del Programa y responsables decisores) en todas las fases del programa, la mejora continua del mismo fundamental en cuanto a: la detección de necesidades de formación, la aplicación, seguimiento y evaluación del programa mismo, así como también generar procesos de cambio para mejorar el desarrollo organizacional en el ámbito laboral, y mejorar las metodologías en el proceso de enseñanza-aprendizaje

El modelo de evaluación debe tener como finalidad asegurar el cumplimiento de los principios que rigen al Instituto, así como de la misión para la que fue creado.

Tomando como base la revisión y análisis realizado al Programa de Formación y Desarrollo del Servicio Profesional Electoral que venía operando desde su inicio en 1993, se hicieron evidentes algunas insuficiencias, como es el hecho que los contenidos, metodología de enseñanza aprendizaje, materiales didácticos y proceso de evaluación con los que se había instrumentado el programa en sus Fases Básica y Profesional, requería de una actualización, así como de una adecuación a las nuevas dinámicas de formación para el trabajo.

Esta apreciación origina la necesidad de llevar a cabo la evaluación del Programa de Formación y Desarrollo Profesional de los Miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, que nos permitiera obtener información objetiva e integral. Con este propósito se diseñó un modelo para evaluar las diferentes etapas del Programa.

Debido a las condiciones e intenciones de la institución, así como el papel que desempeñé como evaluador externo, el diseño del modelo de evaluación del Programa de Formación, a partir de una perspectiva heurística¹², Esto significa la observación del objeto a evaluar y, a partir de las circunstancias que lo determinan, seleccionar los procedimientos más acordes con sus características y circunstancias. En este caso se decidió definir cuatro etapas de evaluación: Contexto/ Necesidades, Diseño y/o Planificación/, Proceso y/o Desarrollo, Producto y /o Resultados. De esta manera se consideraron las siguientes dimensiones de análisis: 1) :Por su intencionalidad, se considera necesario, describir las condiciones en las que opera; 2) por su contenido, contempla cuatro etapas: análisis de Contexto necesidades/, Diseño y/o Planificación/, Proceso y/o Desarrollo, Producto/ Resultados; 3) por su objeto integra el grupo destinatario, la organización y los procesos de decisión de las autoridades y 4)por su contrato, se define el carácter externo del evaluador, su función como agente de cambio y su perspectiva colaborativa con el cliente.

¹² Palabra moderna acuñada del verbo griego que significa :encuentro-búsqueda. Diccionario de Filosofía pag.576.Nicolás Abagnano(1979)F.C.E., México.

El enfoque metodológico en el que se sustenta el modelo de evaluación como investigación social que sirvió de guía para el desarrollo e integración en cada una de las etapas de la evaluación del Programa de Formación, toma como base los principios de la investigación reflexión-acción, también conocida como investigación colaborativa. El principio fundamental de este enfoque metodológico es la vinculación de la teoría con la práctica, y la participación de los sujetos como estrategia base, en la que se concibe a éstos como creadores y actores de la realidad en la que participan; por lo tanto se considera indispensable, como procedimiento, la recopilación de su experiencia, su pensamiento y su acción.

Kemis (1988) y Shön (1992) plantean que la reflexión es considerada como un proceso de transformación de la propia experiencia acumulada, a través de la historia de los sujetos, en determinados pensamientos, acciones, en la vida diaria, en donde se utilizan determinadas estrategias como la comunicación, la toma de decisiones y la acción. En este sentido, la reflexión implica, un proceso de pensamiento que nos permite indagar sobre los problemas de la práctica para analizar e interpretar las situaciones en las que se actúa, para mejorarlas y para adaptarse a un contexto en constante cambio, como es el caso de la formación en servicio.

Autores como Eisner (1985), Stenhouse ((1984), Clark y Peterson (1989) enfatizan la necesidad de analizar el tipo de actuación, en este caso del investigador, como un agente que se enfrenta a problemas complejos de la práctica, y que éstos no se resuelven con la aplicación de reglas, normas o procedimientos que provienen de planteamientos tecnológicos cerrados y mecanicistas, sino que cada problema es único y requiere un tratamiento y actuación específica y contextualizada.

Desde esta perspectiva, el diseño de investigación que se siguió para la realización de la presente investigación, fue el estudio de caso y análisis situacional; éste se caracteriza por acopiar la máxima información y de la forma más detallada posible de un objeto de estudio, con el fin de comprender la

totalidad de la situación y las condiciones en que éste se presenta, Bogdan R. y Biklen (1982). La aplicación de este diseño de investigación, permitió analizar a profundidad, la realidad en la que operaba el Programa de Formación y Desarrollo Profesional del Instituto Federal Electoral en México, y posibilitó la toma de decisiones para establecer estrategias de mejora continua en cada una de las etapas del programa.

A partir de lo anterior, se plantean los siguientes objetivos:

5.1.2 OBJETIVOS GENERALES

1. Evaluar el Programa de Formación y Desarrollo Profesional del Instituto Federal Electoral en México, para la mejora continua de las acciones formativas, con la finalidad de dar cumplimiento a las necesidades de formación y desarrollo de los miembros del Servicio Profesional Electoral y a los principios que rigen al Instituto.

2. Mejorar la calidad de los servicios que brinda el Instituto Federal Electoral en función de la misión que tiene asignada y para lo cual fue creado, a través de evaluar el Programa de Formación y Desarrollo que actualmente se imparte a los Miembros del Servicio Profesional Electoral.

5.1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Evaluar el contexto de la Institución para la identificación de los elementos que fundamentan el programa como: Políticas Institucionales, Políticas de Formación, Políticas Educativas, Misión y Visión.
- Detectar Necesidades de Formación en los miembros del Servicio Profesional Electoral, a través de un proceso de diagnóstico y análisis

de la operación del Programa de Formación y Desarrollo en sus fases Básica y Profesional.

- Definir criterios para evaluar los componentes de la planificación, diseño y ejecución del Programa de Formación y Desarrollo en cuanto a: pertinencia, eficiencia, relevancia, aplicabilidad, coherencia y calidad.
- Describir las condiciones institucionales bajo las cuales se estructura y la operación del Programa de Formación y Desarrollo, así como definir las características socioeducativas de los Miembros del Servicio Profesional Electoral.
- Obtener información fiable y útil que dé respuesta y permita explicar los alcances y limitaciones del programa de formación, con el fin de establecer estrategias y decisiones que contribuyan a la mejora continua de las acciones formativas en los Miembros del Servicio Profesional Electoral.
- Diseñar un Modelo Curricular del Programa de Formación y Desarrollo acorde al contexto de la institución y necesidades de formación de los Miembros del Servicio Profesional Electoral, en sus diferentes etapas: Fundamentación, Diseño, Planificación, Elaboración, Operación y Evaluación.

Sistematizar la información de los resultados obtenidos, con el fin de plantear estrategias formativas para la toma de decisiones en el diseño de futuros programas de formación en servicio en instituciones públicas con contextos similares en México.

5.1.4 HIPÓTESIS.

Debido a que en la evaluación de programas de formación están implicadas un conjunto de variables que, como se ha planteado en el marco teórico, están presentes e integradas en cada una de las etapas de la evaluación, desde el análisis del contexto y necesidades formativas, así como en el diseño, planificación/ diseño, proceso/ desarrollo y resultados del programa, se consideró necesario definir la hipótesis de trabajo, a partir de las siguientes preguntas de investigación:

- 1.- ¿En qué contexto institucional y condiciones se desarrolla el Programa de Formación y Desarrollo de los Miembros del Servicio Profesional Electoral en el Instituto Federal Electoral en México.?
- 2.- ¿Cuáles son las características socioeducativas y demográficas de los Miembros del Servicio Profesional electoral como usuarios del Programa de Formación y Desarrollo?.
- 3.-¿ Cómo se planifica y diseña el Programa de Formación?.
- 4.- ¿Cómo ha sido el proceso y desarrollo que ha seguido el Programa de Formación ?.
- 5.-¿Qué resultados han obtenido los Miembros del Servicio Profesional Electoral, en términos de aprendizaje y satisfacción del Programa de Formación?
- 6.- ¿Cuáles son las expectativas y opiniones que los Miembros del Servicio Profesional Electoral tienen, respecto a la propuesta del nuevo diseño curricular del Programa de Formación?.
- 7.- ¿Cómo se dan los procesos de decisión en todas las etapas del Programa de Formación?

A continuación se describe la metodología de trabajo que sirvió de guía para dar respuesta a las preguntas de investigación antes planteadas,

5.1.5 METODOLOGÍA

Una vez descrito, en el marco aplicado, el enfoque metodológico y el diseño de investigación que sirvió de guía para evaluar el Programa de Formación y Desarrollo, se diseñaron y validaron instrumentos como cuestionarios, se utilizaron listas de chequeo, análisis documental, análisis de contenido, y la aplicación de la técnica de grupo de enfoque, todos bajo el principio de triangulación, con el propósito de recopilar, analizar y contrastar la información y los resultados, utilizados en cada una de las etapas de la evaluación del Programa. De acuerdo con el enfoque metodológico, se utilizaron procedimientos cualitativo/ cuantitativo, que permitieron la descripción, análisis e interpretación de los resultados; se establecieron indicadores y criterios de calidad con la finalidad de contrastar lo planeado, con la operación y resultados del programa. Los resultados de la investigación permitieron plantear recomendaciones y propuestas de mejora a las problemáticas detectadas, así como también proporcionó las bases para el diseño del nuevo Modelo Curricular del Programa de Formación y Desarrollo para los Miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral en México.

A continuación se describen los procedimientos:

I.- EVALUACIÓN DEL CONTEXTO Y DE NECESIDADES

El objetivo fundamental de la evaluación del contexto y de las necesidades, es describir las condiciones institucionales en cuanto a los factores sociopolíticos que dieron origen al surgimiento del Instituto Federal Electoral, su estructura de organización, principios que lo rigen, así como el marco jurídico, políticas institucionales, políticas de formación, misión y visión, que dan sustento a la operación del programa de formación.

Para la recopilación de la información sobre el contexto de la institución y las necesidades del grupo destinatario, se llevaron a cabo dos estudios que a continuación se describen:

1.- Estudio de investigación y análisis documental, que permitió integrar la información de las condiciones institucionales antes mencionadas.

2.- Estudio de investigación y análisis documental para evaluar las características y necesidades del grupo destinatario. En éste se consideró necesario identificar la población objeto de estudio, es decir, especificar las características del grupo destinatario, con el fin de conocer la distancia que existe entre el contexto de la institución, sus políticas institucionales, políticas de formación y objetivos formativos que deberían cubrirse en el Programa, etc., y el estado actual en el que se desarrolla el mismo. Esto permitió, como etapa de evaluación diagnóstica, definir los alcances y limitaciones que pudiera haber tenido el programa, con el fin de ajustarlo o adaptarlo al contexto real, evitando caer en esfuerzos de formación que no tuvieran el impacto deseado. Esta fase de la evaluación permitió obtener datos para identificar amenazas y oportunidades que se presentan en la aplicación del programa mismo.

Los instrumentos empleados en esta etapa de evaluación, permitieron obtener información descriptiva cualitativa y cuantitativa, acerca de la pertinencia del programa en relación al contexto institucional y a las características individuales del personal al que está dirigido el Programa, para dar respuesta a las necesidades e intereses de los mismos.

Recopilación de Datos:

En el estudio de gabinete denominado “Análisis del contexto de la institucional”, realizado a través de un análisis documental, se tomaron como base, documentos de publicación oficial e internos del Instituto Federal Electoral; y el “Análisis de las Características Socioeducativas de los Miembros del Servicio Profesional Electoral”, se realizó a través de un análisis documental tomando como base los expedientes de cada uno de los sujetos seleccionados.

Codificación de Datos:

Para el caso del “Análisis de las Características Socioeducativas de los Miembros del Servicio Profesional Electoral”, los datos obtenidos a través de la información contenida en los expedientes, fueron codificados para llevar a cabo el análisis estadístico a través del programa S.P.S.S. Dicha codificación se realizó estableciendo claves para identificar los diferentes niveles que contenía cada uno de los indicadores.

Análisis Estadístico:

Se llevó a cabo un análisis de tipo descriptivo en el que se obtuvieron básicamente porcentajes y frecuencias que permitieron describir cada una de las variables, ya sea de manera independiente o bien agrupados para obtener los denominados cruces de variables.

Análisis de las características Socioeducativas:

Para el análisis antes mencionado se establecieron dos niveles: el primero se concreta en un análisis descriptivo de cada uno de los indicadores, obteniendo los porcentajes y promedios de manera general, considerando a todos los miembros de la muestra que fue seleccionada. Con éste se establecieron las características promedio de los miembros del Servicio Profesional Electoral. En este primer nivel se consideraron las siguientes variables:

1. Edad
2. Sexo
3. Escolaridad
4. Puesto: éste se analiza de manera general considerando todos los puestos que conformaron la muestra y de manera específica dividiendo a la muestra en

tres grupos: vocalías, órganos desconcentrados del R.F.E. y Oficinas Centrales.

5. Carreras y profesiones

6. Antigüedad: en este indicador se consideraron de manera general los años que reporta cada miembro de la muestra, por un lado, y por otro, se dividió a los miembros en dos grupos: el grupo que ingresa entre 1993 y 1995 al servicio y el que ingresa entre 1996 y 1999.

6. Entidad: en un segundo nivel de análisis denominado “Análisis de la Relación de las Características Socioeducativas”, se tomaron en cuenta las características más relevantes y se relacionaron entre sí para identificar el perfil de los miembros del servicio.

La naturaleza de los datos encontrada en el nivel de análisis anterior permitió identificar tres perfiles que tipifican claramente a los miembros del Servicio Profesional Electoral:

Perfil General: en el que se relacionaron los indicadores edad, escolaridad, puesto y antigüedad para determinar el perfil promedio de los miembros del servicio, considerando toda la muestra seleccionada.

Perfil Histórico: en éste se relacionan los indicadores edad, escolaridad y puesto, dividiendo a la muestra en dos grupos: los miembros que ingresaron al servicio de 1993 a 1995 y un segundo grupo en el que se integraron los miembros que ingresaron de 1996 a 1999. Esto con la finalidad de analizar el perfil de los miembros del servicio en función de los cambios normativos realizados en el Instituto.

Perfil Laboral: Para obtener este perfil se conformaron tres grupos: en el primero se integran los miembros que pertenecen a las vocalías locales y distritales, en el segundo los miembros que pertenecen a los órganos desconcentrados del Servicio, y en el tercero los miembros que laboran en las Oficinas Centrales. Los indicadores relacionados para la obtención de este perfil fueron, edad, escolaridad, puesto y antigüedad.

Con la obtención de estos perfiles se pretendió ubicar el o los grupos destinatarios y sus condiciones, mismos que se consideraron como punto de partida para reestructurar el programa. Las relaciones establecidas en este nivel de análisis con los tres perfiles se presentan en la siguiente tabla 1

Tabla 1. Relación de indicadores para el Análisis de las Características Socioeducativas.

Análisis de la Relación de las Características Socioeducativas		
Perfil General	Perfil Histórico	Perfil Laboral
Edad-Escolaridad	Edad-Escolaridad	Edad
Edad-Puesto	Edad-Puesto	Escolaridad
Escolaridad-Puesto	Escolaridad-Puesto	
Puesto-Antigüedad		

II.- EVALUACION DE LA PLANIFICACIÓN - DISEÑO DEL PROGRAMA.

En esta fase de evaluación se identifican y examinan críticamente las fortalezas y debilidades de todos los elementos que integran el proceso de planificación del programa de formación como: el diseño del programa y la logística que se siguió para implantarlo.

Con la información recabada se establecieron estrategias para contrastar la aplicación del programa, lo que permitió valorar la pertinencia del programa con el contexto institucional y las características del grupo destinatario.

El objetivo de esta fase, es conocer la estructura general del programa y su relación con los objetivos planeados inicialmente, para valorar la distancia que existe a partir de los indicadores con las metas planeadas y las logradas.

Desde la puesta en marcha del Servicio Profesional Electoral (1993), cada uno de los recursos didácticos que contempla el Programa se han elaborado en distintos momentos, debido a la necesidad de actualizar los contenidos de

algunas de las materias con el fin de responder al acontecer político electoral, la política del Instituto, del Servicio Profesional Electoral y las necesidades de formación de los miembros en este contexto.

Debido a que no existía un diseño curricular que permitiera valorar la estructura y organización de los diferentes tipos de contenidos, así como los programas específicos por cada una de las materias que integraban el programa de Formación y Desarrollo, se tomó como referencia los materiales instruccionales (libros de texto, antologías, guías de estudio y cuadernos de formación), que pudieran ser analizados, por lo que en esta evaluación se contrastan objetivos y contenidos de dichos materiales, así como las actividades de aprendizaje y de evaluación planteadas en éstos.

Esta etapa de la evaluación integra tres tipos de análisis que son: descriptivo, cualitativo y cuantitativo, los cuales determinaron la eficiencia, pertinencia, aplicabilidad y actualización de los contenidos y objetivos de cada una de las materias que integran la fase básica y profesional, con las políticas educativas y objetivo del Programa de Formación.

Los criterios utilizados para las evaluaciones cualitativas que validan la coherencia de un currículum con los objetivos que se persiguen son:

Eficacia: relación entre lo asignado (objetivos, resultados), y lo alcanzado.

Pertinencia: adecuación a las finalidades establecidas (políticas institucionales, de formación y necesidades de formación).

Aplicabilidad: capacidad para la solución de situaciones concretas en los ámbitos profesional y laboral.

Actualización: grado de adecuación a situaciones y necesidades reales de formación.

En el caso de la evaluación cuantitativa, se considera la taxonomía de conocimiento planteada por Bloom, B. (1971) con la que se evalúa y pondera cada

uno de los objetivos y contenidos asignándoles un valor numérico que se establece con un criterio determinado.

El procedimiento que se siguió para la evaluación de contenidos y

objetivos del Programa de Formación en sus fases básica y profesional comprendió cinco etapas:

1. Análisis descriptivo de los elementos que integran el proceso enseñanza-aprendizaje en cada materia.
2. Análisis descriptivo de los objetivos y contenidos de cada materia.
3. Análisis cualitativo de la relación entre contenidos y objetivos.
4. Análisis cuantitativo de la relación entre contenidos y objetivos
5. Contrastación del análisis cualitativo y cuantitativo de los objetivos y contenidos (juicio de valor de la ponderación).

1. Análisis descriptivo de los elementos del proceso enseñanza-aprendizaje en cada materia.

Este consiste en identificar la presencia o ausencia de los elementos básicos que son: objetivos, contenidos, actividades de aprendizaje y evaluación.

2. Análisis descriptivo de los objetivos y contenidos de cada materia.

Éste se realiza ubicando los objetivos que deberán cubrirse para cada tema o contenido de cada una de las materias, analizando si los objetivos son congruentes con los contenidos.

3. Análisis cualitativo de la relación entre objetivos y contenidos.

El análisis de la información recopilada se realizó con los criterios de eficacia, pertinencia, aplicabilidad y actualización, reportando en un cuadro comparativo la relación de objetivos y contenidos con estos criterios.

4. Análisis cuantitativo de la relación entre contenidos y objetivos.

Para este análisis se consideró la taxonomía de Ferrández (1997) con seis niveles de conocimiento que son: conocimiento, comprensión, aplicación, análisis, síntesis y evaluación. Con estos seis niveles se evalúan los objetivos específicos con una escala que determina cuánto se relaciona el objetivo con cada nivel de la taxonomía. La escala se plantea como sigue:

Totalmente	3
Mucho	2
Poco	1
Nada	0

Una vez calificado cada objetivo con la escala en cada una de las casillas de la taxonomía se ponderó en porcentajes y se determinó el nivel de conocimiento que predominaba.

En los contenidos se llevó a cabo la misma operación que para los objetivos, es decir, se calificó con la misma escala cada contenido, se ponderó en porcentajes y se determinó por el número de objetivos el nivel de conocimiento que predominó en el manejo del contenido.

5. Contrastación del análisis cualitativo y cuantitativo de los objetivos y contenidos (Juicio de valor de la ponderación).

En este análisis se integraron los cuatro elementos anteriores para valorar y contrastar los resultados de los mismos. Esta contrastación se realizó en cuadros integradores donde están contemplados los tres tipos de análisis realizados para cada materia.

III.- EVALUACION DEL PROCESO DE DESARROLLO DEL PROGRAMA.

implica la recolección continua de información relevante acerca de las fortalezas y debilidades en la aplicación del programa, los conocimientos adquiridos de los participantes a través del programa de formación, los resultados de la evaluación del aprendizaje y el diseño utilizado por los materiales instruccionales.

El objetivo de esta fase es evaluar el desarrollo y aplicación de cada uno de los elementos antes mencionados para contrastar lo planeado con la aplicación del programa mismo.

Para este análisis también se establecieron dos niveles: en el primero, denominado “Análisis del Desempeño Académico”, se analizó la distribución de los índices de aprovechamiento académico de los miembros del Servicio en las dos fases del programa y en cada materia. Con este análisis se obtuvo de manera general el índice de aprovechamiento de los miembros del S.P.E. tanto en las fase básica como profesional. En el segundo nivel de análisis, se relacionaron algunas características del desempeño académico de los miembros del servicio como las calificaciones por materia y el número de oportunidades para acreditarlas con dos características socioeducativas relacionadas estrechamente con el aprovechamiento académico, que son la escolaridad y el puesto¹³. Para este análisis también se consideraron tres grupos:

Desempeño Académico General: en éste se integraron todos los miembros considerados en la muestra. Los indicadores que se relacionaron en este grupo son las calificaciones por materia, la escolaridad por el número de oportunidades y la escolaridad por puesto, involucrando en cada una de ellas el número de oportunidades para acreditar las materias. Las relaciones establecidas pueden observarse en la tabla 2.

¹³ En el caso del puesto, sólo se analizará para el perfil general y el perfil histórico, ya que en el perfil laboral los grupos están divididos por los puestos.

Tabla 2. Relación de Indicadores para el Análisis del Desempeño Académico.

Desempeño Académico General.	
Relación de Indicadores	Indicadores Involucrados
Calificación por Materia	Calificación por materia - 1 ^a . Oportunidad Calificación por materia - 2 ^a . Oportunidad Calificación por materia - 3 ^a . Oportunidad Calificación por materia – más de 3 Oportunidades
Escolaridad vs Oportunidades	Materia - Escolaridad - 1 ^a . Oportunidad Materia - Escolaridad - 2 ^a . Oportunidad Materia - Escolaridad - 3 ^a . Oportunidad Materia - Escolaridad - más de 3 Oportunidades
Escolaridad vs Puesto	Puesto - Escolaridad - 1 ^a . Oportunidad Puesto - Escolaridad - 2 ^a . Oportunidad Puesto - Escolaridad - 3 ^a . Oportunidad Puesto - Escolaridad - más de 3 Oportunidades

Desempeño Académico Histórico: en este grupo, se dividió la muestra en dos grupos, los miembros que ingresaron al servicio de 1993 a 1995 y un segundo grupo en el que se integraron los miembros que ingresaron de 1996 a 1999, para cada uno de ellos se relacionaron los indicadores: calificaciones por materia, la escolaridad por el número de oportunidades y la escolaridad por fase, involucrando en cada una de ellas el número de oportunidades para acreditar las materias. Las relaciones establecidas pueden observarse en la tabla 3

Desempeño Académico Laboral: En este grupo se conformaron tres subgrupos: el primero se integró con los miembros que pertenecían a las vocalías locales y distritales; el segundo los miembros que pertenecían a los órganos desconcentrados del Servicio; y en el tercero los miembros que laboraban en las oficinas centrales. Para cada uno de ellos se relacionaron los indicadores: calificaciones por materia, la escolaridad por el número de oportunidades y la escolaridad por fase, involucrando en cada una de ellas el número de oportunidades para acreditar las materias. Las relaciones establecidas pueden observarse en la tabla 4 y 5.

Este análisis se realizó para ubicar de manera diferenciada el desempeño académico de los miembros del servicio con la finalidad de detectar las necesidades en cuanto al ritmo académico que requieren los grupos destinatarios para cursar el programa. Con este análisis, en la reestructuración del mismo, se pudieron planear los niveles de eficiencia, la secuencia y el ritmo de trabajo académico que requieren los diferentes grupos destinatarios para cumplir con los objetivos de ambas fases del programa.

Tabla 3. Relación de Indicadores para el Análisis del Desempeño Académico Histórico.

Desempeño Académico Histórico.			
Grupo 1993-1995		Grupo 1996-1999	
Relación de Indicadores	Indicadores Involucrados	Relación de Indicadores	Indicadores Involucrados
Calificación por Materia	Calificación por materia - 1 ^a . Oportunidad Calificación por materia - 2 ^a . Oportunidad Calificación por materia - 3 ^a . Oportunidad Calificación por materia - más de 3 Oport.	Calificación por Materia	Calificación por materia - 1 ^a . Oportunidad Calificación por materia - 2 ^a . Oportunidad Calificación por materia - 3 ^a . Oportunidad
Escolaridad vs Oportunidades	Materia - Escolaridad - 1 ^a . Oportunidad Materia - Escolaridad - 2 ^a . Oportunidad Materia - Escolaridad - 3 ^a . Oportunidad Materia - Escolaridad - más de 3 Oport.	Escolaridad vs Oportunidades	Materia - Escolaridad - 1 ^a . Oportunidad Materia - Escolaridad - 2 ^a . Oportunidad Materia - Escolaridad - 3 ^a . Oportunidad
Escolaridad vs Puesto	Puesto - Escolaridad - 1 ^a . Oportunidad Puesto - Escolaridad - 2 ^a . Oportunidad Puesto - Escolaridad - 3 ^a . Oportunidad Puesto - Escolaridad - más de 3 Oport.	Escolaridad vs Puesto	Puesto - Escolaridad - 1 ^a . Oportunidad Puesto - Escolaridad - 2 ^a . Oportunidad Puesto - Escolaridad - 3 ^a . Oportunidad

Tabla 4 Relación de Indicadores para el Análisis del Desempeño Académico Laboral.

Desempeño Académico Laboral			
Grupo Vocalías		Grupo Órganos Desconcentrados del Registro	
Relación de Indicadores	Indicadores Involucrados	Relación de Indicadores	Indicadores Involucrados
Calificación por Materia	Calificación por materia - 1 ^a . Oportunidad Calificación por materia - 2 ^a . Oportunidad Calificación por materia - 3 ^a . Oportunidad Calificación por materia - más de 3 Oport.	Calificación por Materia	Calificación por materia - 1 ^a . Oportunidad Calificación por materia - 2 ^a . Oportunidad Calificación por materia - 3 ^a . Oportunidad Calificación por materia - más de 3 Oport.
Escolaridad vs Oportunidades	Materia - Escolaridad - 1 ^a . Oportunidad Materia - Escolaridad - 2 ^a . Oportunidad Materia - Escolaridad - 3 ^a . Oportunidad Materia - Escolaridad - más de 3 Oport.	Escolaridad vs Oportunidades	Materia - Escolaridad - 1 ^a . Oportunidad Materia - Escolaridad - 2 ^a . Oportunidad Materia - Escolaridad - 3 ^a . Oportunidad Materia - Escolaridad - más de 3 Oport.

Tabla5. Relación de Indicadores para el Análisis del Desempeño Académico Laboral.

Desempeño Académico Laboral	
Grupo Oficinas Centrales	
Relación de Indicadores	Indicadores Involucrados
Calificación por Materia	Calificación por materia - 1ª. Oportunidad Calificación por materia - 2ª. Oportunidad Calificación por materia - 3ª. Oportunidad Calificación por materia - más de 3 Oportunidades
Escolaridad vs Oportunidades	Materia - Escolaridad - 1ª. Oportunidad Materia - Escolaridad - 2ª. Oportunidad Materia - Escolaridad - 3ª. Oportunidad Materia - Escolaridad - más de 3 Oportunidades

IV.- EVALUACION DE LOS RESULTADOS

Existen tres tipos de resultados en la evaluación de programas que permiten tomar decisiones sobre el mismo: “Evaluación de Resultados o Efectos Inmediatos”, “Evaluación de Impactos” y “Evaluación de Costos”. Para efectos de la evaluación de este programa se tomará en cuenta la Evaluación de Resultados o Efectos Inmediatos, para valorar si el programa de formación ha contribuido en la mejora de la calidad de los servicios que la institución tiene que cumplir de acuerdo a la misión que tiene asignada.

La Evaluación de resultados se enfoca a valorar los cambios producidos en el desempeño de sus funciones a través cambios significativos en la organización.

Para evaluar esta etapa del Programa de Formación, se realizaron dos estudios de campo:

Cuestionario de Satisfacción del Programa, aplicado a una muestra representativa de los Miembros del Servicio Profesional Electoral. Dicho instrumento fue validado a través de la técnica de jueces.

Diseño del instrumento.

El instrumento fue diseñado con dos tipos de reactivos: la primera parte está conformada por una escala tipo Likert, que son un conjunto de reactivos en los que se pide a los sujetos que elijan uno de los cinco puntos de la escala para calificar el reactivo. A cada punto de la escala se le asigna un valor numérico, así por cada reactivo se obtiene una puntuación que puede ser analizada de manera individual o en grupos de reactivos.

La segunda parte del cuestionario está compuesta por preguntas en su mayoría cerradas en las que esperan respuestas concretas categorizadas en dos o más opciones. Algunas de estas preguntas tienen una pregunta adicional abierta que será categorizada de acuerdo a las respuestas obtenidas con los usuarios.

El cuestionario original fue piloteado con un grupo de 20 miembros del Servicio Profesional Electoral para validarlo. Dicho cuestionario fue aplicado de

persona a persona y al finalizar de contestar el cuestionario se les pidieron comentarios adicionales sobre la comprensión de los reactivos y el tiempo de aplicación.

Validación del instrumento.

La validación del instrumento se realizó a partir de un análisis de confiabilidad con el fin de verificar si los reactivos elaborados, aportaban información que permitiera evaluar los indicadores definidos para conocer el nivel de satisfacción que tienen los usuarios que han participado en el programa de formación en sus fases básica y profesional (ver anexo 1).

Este análisis se realizó a partir de la aplicación del *coeficiente alpha*, en el que se identificó el nivel de correlación entre los reactivos del instrumento. Es decir, saber si la información que proporcionada por cada reactivo estaba vinculada con el indicador que se ha definido para medir la satisfacción del programa. Los valores del índice de correlación varían de cero a uno de tal manera que la aproximación a uno implica que el reactivo específico proporciona información relacionada con el indicador. Además es importante señalar que los datos se manejan con un 95% de certeza, por lo que los resultados que tienen menor porcentaje de certeza no fueron aceptados como válidos para medir el indicador (la significación o validez de los datos se relaciona con una probabilidad menor o igual a 0.05). Los resultados de la validación del cuestionario se presentan en el Anexo 1.

A partir de los resultados obtenidos en el piloteo, los cuestionarios quedaron estructurados de la siguiente manera:

Cuestionario de la Fase Básica: Una escala Likert de 13 preguntas que se contestan con una escala de 1 a 5. Tres preguntas cerradas con opción de sí y no, de las cuales dos tienen opción para contestarse de manera abierta. Cuatro preguntas más de respuesta abierta. Una pregunta de jerarquización, una pregunta en la que se pide la elección de tres opciones y una en la que se pide sólo una opción, además de preguntar sobre la calificación del programa en una escala de 1 a 10.

Cuestionario de la Fase Profesional: Una escala Likert de 26 preguntas que se contestan con una escala de 1 a 5, la mitad de estas preguntas, para cada una de las fases cursadas. Tres preguntas cerradas con opción de sí y no, de las cuales dos tienen opción para contestarse de manera abierta. Cuatro preguntas más de respuesta abierta. Una pregunta de jerarquización, una pregunta en la que se pide la elección de tres opciones y una en la que se pide sólo una opción, además de preguntar sobre la calificación del programa en una escala de 1 a 10.

Definición de indicadores: los indicadores evaluados a través del cuestionarios son los siguientes:

Objetivos de Aprendizaje

Contenidos

Actividades de Aprendizaje

Materiales Instruccionales

Evaluación

Experiencia de Aprendizaje

Satisfacción del Programa

Estos indicadores fueron agrupados por medio de un análisis factorial en cuatro características que agrupan a los siete indicadores. Dichas características son:

Superación y Desarrollo Profesional: en la que se agrupan aquellos reactivos que refieren si los contenidos de las materias aumentan sus conocimientos sobre la misma y si éstos están relacionados con los intereses laborales de los miembros del servicio (Reactivos 1, 2 y 5)

Efectividad y Suficiencia de las Actividades de Aprendizaje: esta categoría agrupa aquellos reactivos que refieren la utilidad de los materiales como las antologías, guías y los cuadernos de formación en términos de la facilidad con la que pueden manejar los contenidos de las materias a través de ellos, además de calificar el programa en términos de las bases que les proporciona para su formación profesional. (Reactivos 8, 9, 10 y 15)

Efectividad y Suficiencia de los Contenidos y Materiales: los reactivos que agrupan esta categoría se refieren básicamente a las antologías, ya que son los materiales básicos en los que se apoya cada materia. En esta categoría se incluye si los contenidos son claros, si ayudan al aprendizaje y si en dichas antologías están contemplados todos los contenidos de cada materia. Esta categoría agrupa los reactivos 3, 4 y 7.

Efectividad y Pertinencia del Examen o Evaluación: esta categoría agrupa los reactivos 12 y 13 con los que se evalúa a los exámenes a partir de cuestionar si cubren los contenidos y reflejan el aprendizaje de cada materia.

Los reactivos restantes no se agruparon a través del análisis factorial en

ninguna de estas categorías, ni integraron alguna otra, por lo que se analizan de manera independiente. De la misma manera, los reactivos que tienen preguntas abiertas.

Recopilación de datos

Los cuestionarios fueron enviados a los miembros del Servicio Profesional Electoral, a través del correo electrónico personal, así como a través de sus jefes inmediatos. La recepción de dichos cuestionarios ya contestados fue recibida por este mismo correo electrónico o por fax. En el caso de los miembros de las oficinas centrales, en muchos de los casos se tuvo que recurrir a una entrevista personal ya que se tuvieron problemas con la recepción de información.

Codificación de los datos

Se empleó el programa para análisis estadístico S.P.S.S. en el que se construyó una base de datos asignando códigos ordinales que permitieron el análisis estadístico.

Análisis estadístico de los datos

A continuación se describen los análisis aplicados y propósitos de la aplicación para cada uno de ellos:

Análisis Factorial: este análisis permite la identificación de los factores, variables o características medidas mediante los diferentes reactivos del instrumento aplicado. Con este tipo de análisis se obtiene agrupaciones de reactivos o preguntas que miden el mismo factor o característica, de tal manera que la descripción de los resultados depende de los datos estrechamente relacionados entre sí, lo que aumenta la confiabilidad de la información que agrupa dichos datos.

Análisis de Confiabilidad Alfa de Crombach: este análisis permite obtener un índice o nivel de certeza de la información obtenida mediante el instrumento aplicado. Los índices de confiabilidad o nivel de certeza de la información obtenida deben ser mayores a 0.65 para considerarlos aceptables.

Análisis descriptivo: este análisis se realiza para obtener la información general del programa en sus diferentes fases y para aquellos reactivos que no se agrupan pero que tienen una relevancia para la evaluación de la satisfacción del programa. Los resultados se plantean en términos de porcentajes de respuestas de un reactivo o una clase determinada, que nos proporciona información sobre una característica o aspecto evaluado mediante el instrumento.

Análisis de Correlación: éste se realiza para identificar el grado en el que dos factores, variables o características dependen entre sí. Los datos resultantes del análisis de correlación proporcionan información en términos del porcentaje de casos en donde se observan relaciones importantes entre los factores o características medidas mediante el instrumento aplicado.

Estudio de tipo cualitativo: éste se llevó a cabo a través de la técnica de grupos de enfoque en el que se exploró la estructura y contenidos de la propuesta del diseño curricular del Programa de Formación.

Dichos estudios aportaron información valiosa sobre el desempeño, resultados de satisfacción acerca de la formación recibida y opinión sobre la nueva propuesta del Programa de Formación y desarrollo, y que a continuación se describen:

1.- Evaluación de la Satisfacción del Programa de Formación del Servicio Profesional Electoral.

En este estudio de campo se utilizó un método indirecto para la obtención de información de tipo cuantitativo, denominado “Evaluación de la Satisfacción del Programa de Formación del Servicio Profesional Electoral de los Miembros del Servicio que Cursan las Fases Básica y Profesional”. Tuvo como objetivo evaluar la satisfacción de los usuarios del programa de formación, para obtener los elementos necesarios que dieran fundamento en cuanto a: la adaptación de contenidos, métodos y estrategias metodológicas en el diseño curricular, y si éstas respondían a las necesidades e intereses del grupo destinatario, así como a los principios, objetivos y políticas educativas del Instituto Federal Electoral.

2.- Estudio de tipo cualitativo a través de Grupos de Enfoque.

El propósito del estudio de tipo cualitativo, a través de la técnica de grupos de enfoque¹⁴, era explorar las expectativas de los usuarios del Programa, en cuanto a estructura y contenidos de la propuesta del Diseño Curricular del Programa de Formación, además de algunos aspectos relacionados con el Instituto. Éste se realizó con una muestra de los Miembros del Servicio Profesional Electoral (MSPE), que tuvieran un tiempo de 5 años como mínimo dentro del Instituto y el Servicio Profesional Electoral (SPE), tratando de obtener la información más objetiva, confiable y valiosa sobre la perspectiva del diseño curricular planteado. El objetivo general de este estudio fue evaluar la propuesta del diseño curricular del Programa de Formación y Desarrollo con base en las opiniones y actitudes de los miembros del Servicio Profesional Electoral. Este

¹⁴ Cabe aclarar que un grupo de enfoque es una reunión de grupo que se da a través de una plática informal donde se reúnen entre 6 y 9 personas para charlar sobre un tema en particular. Estas personas son guiadas o moderadas por un conductor con amplia experiencia en estos temas, el cual sirve para dirigir la plática cubriendo los objetivos de información para los que fue planteada esta reunión. Para ello, se sigue una guía de tópicos que cubre los temas o puntos específicos a tratar, conocida como “Ruta Guía”.

estudio exploratorio permitió obtener información muy valiosa sobre:

- El nivel de identificación de los Miembros del Servicio Profesional Electoral con respecto al Instituto y el Servicio Profesional Electoral.

- Las posibilidades de operacionalización de la propuesta de diseño curricular a partir de la satisfacción de necesidades de formación y especialización de las funciones laborales.

- Las expectativas de los miembros del Servicio Profesional Electoral sobre la posibilidad de éxito/fracaso de la implementación de la Propuesta de Diseño Curricular del Programa de Formación y Desarrollo.

- Los factores que podrían favorecer/obstaculizar la implementación de la Propuesta de Diseño Curricular del Programa de Formación y Desarrollo.

- Su disposición al uso/aprendizaje de y con las nuevas tecnologías.

- Su percepción sobre lo que les puede aportar una nueva estructura curricular (conocimientos/habilidades/sentido y significado laboral).

Tipo de Estudio:

El estudio fue de tipo exploratorio, porque lo que se buscó fue observar la reacción y conocer la opinión acerca del Nuevo Programa de Formación y Desarrollo entre una muestra representativa de Miembros del Servicio Profesional Electoral, como una especie de pilotearlo antes de aplicarlo en definitiva.

Procedimiento:

Para lograr los objetivos de este estudio, las sesiones de trabajo se abordaron desde tres ámbitos. En la Fase I: "Percepción e Identificación con el IFE", se buscó conocer la visión, perspectiva y actitud que los MSPE manifiestan hacia la institución. Para ello se utilizó la técnica proyectiva de "Crear un cuento grupal" bajo el nombre de "El Mundo de Ifelandia" y/o "La Universidad de Ifelandia".

En la Fase II: "Evaluación del Programa Curricular", se buscó conocer las

expectativas que tienen los miembros del Servicio Profesional Electoral sobre el Nuevo Programa Curricular, así como establecer los factores que podrían favorecer/obstaculizar la implementación del mismo. Para ello, se utilizó la técnica de Grupo de Enfoque y se diseñó una “Ruta Guía” (ver Anexo 2) sobre el orden, la secuencia y los tópicos que se deberían abordar en cada sesión¹. Tal “Ruta Guía” se estructuró partiendo como base en cada una de las distintas Áreas de Formación que conforman el Nuevo Plan Curricular, tanto en su organización, secuencia lógica, contenidos temáticos, títulos propuestos, como colocación de bloques de contenidos por áreas:

AREA DE FORMACIÓN BÁSICA

AREA DE FORMACIÓN PROFESIONAL

AREA DE FORMACIÓN ESPECIALIZADA

AREA DE DESARROLLO

En la Fase III: “Evaluación del Mapa Curricular”, se buscó generar nuevas propuestas, cambios y sugerencias en cuanto a la estructura del Nuevo Plan Curricular. Para ello, a los participantes se les presentó un esquema que contenía el diseño curricular gráficamente y se les pidió que observaran detenidamente los contenidos y su estructura, para que posteriormente nos dieran su comentarios y sugerencias a lo que la generalidad de consultados permanecieron atentos e interesados y, cuando se les pidió su opinión, muy participativos.

Procedimiento

Una vez diseñada la metodología a seguir en las sesiones de trabajo con los grupos de enfoque, se procedió a armar seis reuniones con la muestra antes descrita. Las sesiones se llevaron a cabo en instalaciones ajenas al Instituto Federal Electoral, con la finalidad de evitar un ambiente institucional que pudiera obstaculizar la libertad de expresión de los participantes, por lo que se eligieron las instalaciones de la Agencia de Investigación de Mercados “Gallup-México”.

Tales encuentros se realizaron de la siguiente manera:

Se realizaron dos encuentros por grupo por día, en la Ciudad de México, durante tres días (11, 12 y 13 de Diciembre del 2000), lo que dio como resultado, al finalizar los tres días, un total de 6 grupos de enfoque (con 53 participantes).

Al principio de cada sesión, un Funcionario de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral y un Funcionario del Centro de Formación y desarrollo, a los miembros participantes les daban la bienvenida y se retiraban, para después observar la ejecución del encuentro desde afuera a través de la llamada “Cámara de Gessell”. Cada sesión tuvo una duración aproximada de dos horas.

Al principio de cada sesión se aplicaba la Fase I del estudio y se les pedía que armaran un cuento grupal bajo el contexto de “Ifelandia”.

Posteriormente, se continuaba con la Fase II del estudio y se les proporcionaba una copia tamaño carta de la nueva propuesta, se les explicaba *grosso modo* la funcionalidad de la estructura, se les daba unos cinco minutos para analizarla y poder hacer juicios de opinión al respecto.

El moderador, ayudado con la Ruta Guía dirigía la sesión y el orden de análisis de la presentación, siempre resumiendo o concluyendo el punto de vista de cada uno de los participantes en presencia de éstos (para evitar malas interpretaciones o malos entendidos entre los integrantes del grupo de enfoque y el moderador).

Los participantes tenían la libertad de poder hacer anotaciones y plasmar sus observaciones de manera visual en la copia que se les entregaba al principio de la nueva propuesta (Fase III del estudio).

Una vez agotados los puntos de análisis, se les pedían las hojas de trabajo, se les daba las gracias y aseguraba que su participación era confidencial y exclusivamente para análisis interno de la aplicabilidad de la nueva propuesta del programa de Formación y Desarrollo.

5.1.6 Población

El Servicio Profesional Electoral, hasta abril de 2001 se conforma de 2492 puestos, de los cuales 2271 miembros conforman la población activa del Servicio, los cuales se distribuyen de la siguiente manera en las 32 entidades del país

Tabla 6. Distribución del total de miembros activos del Servicio Profesional Electoral.

Vocalías	Estructura Desconcentrada del R. F. E.	Oficinas Centrales	Total
1557	389	325	2271

5.1.7 MUESTRA

La selección de los sujetos que conforman la muestra se realizó aleatoriamente considerando un conteo horizontal de cinco dígitos en la tabla de números aleatorios. Una vez seleccionados los sujetos se les envió el cuestionario con un oficio expedido por la DESPE y el Centro de Formación, a través del correo electrónico o fax.

Tabla 7. Población Activa y Muestra del Subgrupo de Vocalías

GRUPO 1 MIEMBROS ACTIVOS DEL SPE DE LAS VOCALIAS LOCALES Y DISTRITALES				
PUESTO (ESTRATO)	JUNTA LOCAL		JUNTA DISTRITAL	
	POBLACION	MUESTRA	POBLACION	MUESTRA
VOCAL EJECUTIVO	32	6	299	60
VOCAL SECRETARIO	31	6	276	55
VOCAL DE CAPACITACIÓN	29	6	279	56
VOCAL DE ORGANIZACIÓN	31	6	268	54
VOCAL DEL REGISTRO	32	6	280	56
TOTALES	155	30	1402	281

Tabla 8 Población Activa y Muestra del Subgrupo de los Órganos Desconcentrados del R.F.E.

GRUPO 2 MIEMBROS ACTIVOS DEL SPE DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS DEL R.F.E.		
PUESTO (ESTRATO)	POBLACION	MUESTRA
DIRECTOR DE CENTRO REG. COMP.	17	215
JEFE DE DEPTO. EN CENTRO REG. COMP.	47	8
COORDINADOR REGIONAL	26	4
JEFE DE OFICINA DE CARTOGRAFÍA ESTATAL	27	4
JEFE DE OFICINA DE SEG. Y ANAL. JUNTA LOCAL	28	5

JEFE DE OFICINA DE SEG. Y ANAL. JUNTA DISTRITAL	244	39
TOTALES	389	62

GRUPO 3 MIEMBROS ACTIVOS DEL SPE DE LAS DIRECCIONES EJECUTIVAS

PUESTOS (ESTRATOS)	DIRECCIONES				POBLACIÓ N	MUESTRA
	DECEYEC	DEOE	DEPPP	DERFE		
COORDINADOR				3	3	
DIRECTOR	2	3	2	10	17	4
SUBDIRECTOR	5	8	3	31	47	12
JEFE DE DEPARTAMENTO	20	20	6	80	126	32
OTROS PUESTOS	16	58	14	47	135	34
TOTALES	43	89	25	171	325	82