

LA IMPORTANCIA DE LA CAPACITACIÓN  
EN EL SERVIDOR PÚBLICO  
*Gerardo Pino Aznar\**

INTRODUCCIÓN

**E**l Estado, a través de la administración pública, lleva a cabo todos sus programas y proyectos, los cuales afectan la vida de todos los ciudadanos y habitantes de un país. Por esta razón es de interés fundamental atender su formación profesional y capacitación para realizar los actos de gobierno y generar los servicios públicos con eficiencia.

El desempeño de las instituciones públicas en México enfrenta escenarios y retos que las obliga a evaluarse constantemente. La existencia de un gobierno abierto, competente y equitativo es una condición fundamental para impulsar el desarrollo económico y político de un país, lo que implica un impacto positivo en la regulación de la vida pública y en la seguridad de que la calidad de vida de los miembros de la sociedad se regirá por un contexto de justicia social.

Para que el gobierno y la administración pública puedan colocarse en una posición estratégica, que les permita entrar a una etapa de desarrollo institucional constante y permanente, se debe

\* Doctor en Administración Pública por la Universidad Anáhuac. Investigador y académico de la misma universidad. Tiene una destacada trayectoria en la función pública y es especialista en el área de capacitación.

enfatar la necesidad de que los cuadros administrativos sean convertidos en medios del cambio deseado.

Un programa adecuado de capacitación, basado en estrategias probadas científicamente, podrá lograr un cambio en las actitudes y habilidades laborales de los servidores públicos y, con ello, un cambio positivo en la burocracia, que todos deseamos y necesitamos con urgencia. Es obvio que dicho cambio no se dará únicamente con la capacitación, pero sí podrá darse con el trabajo comprometido de los instructores, quienes, junto con los evaluadores del desempeño y de la capacitación, deben lograr un permanente cambio de actitud que lleve a los servidores públicos a la excelencia en el trabajo, a que mejoren constantemente la calidad en el servicio público y ofrezcan los beneficios a la sociedad mexicana.

Tenemos que trabajar en conjunto, la administración pública y la sociedad civil, por un proyecto de nación a largo plazo, ayudar a las autoridades competentes a vigilar el cabal cumplimiento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y en especial de su artículo décimo, que ordena como primer derecho de los servidores públicos de carrera el de tener estabilidad y permanencia en el Servicio.

En cada cambio de gobierno se observa una altísima cantidad de despidos de servidores públicos eficientes. Antes se pensaba que era un vieja y rancia mala costumbre de los gobernantes y administradores públicos que sometieron al país durante más de 70 años en el siglo pasado; sin embargo, ahora nos damos cuenta de que los nuevos funcionarios hacen exactamente lo mismo, aunque aparentemente su origen político sea de diferentes doctrinas. México no puede lograr un verdadero desarrollo sostenido y sustentable con planes y políticas de tres y, en el mejor de los casos, seis años.

Desafortunadamente, algunos de los que han ocupado los puestos públicos de alta dirección buscan el poder por el poder y no

tienen un verdadero don de servicio, anteponen el interés personal al interés de la comunidad y al bienestar de la sociedad. Encontramos regularmente en estos individuos un completo desapego y una ausencia de amor y pasión por su patria; en algunas ocasiones incluso se llega a dar un involucramiento con la pasión, pero persiste un desapego por nuestra nación.

### MARCO CONCEPTUAL

#### CONCEPTO DE CAPACITACIÓN

Existen muchos y muy variados conceptos de *capacitación*. La capacitación se puede entender como un “proceso educativo en el que se utiliza un método sistemático por medio del cual el personal obtiene conocimientos y habilidades relacionadas con su trabajo”.<sup>1</sup>

Existen investigadores que insisten en diferenciar los conceptos de *adiestramiento*, *capacitación* y *desarrollo*, aunque en la actualidad por lo general se manejen indistintamente.

El adiestramiento está destinado a trabajadores operativos o no calificados que realizan exclusivamente labores manuales.

La capacitación está dirigida a trabajadores calificados, técnicos y supervisores, encargados de tareas que implican conocimientos especiales.

El desarrollo se dirige exclusivamente a los mandos medios y superiores.

La diferencia más notoria que resalta entre estos tres conceptos es la que se refiere a los niveles jerárquicos organizativos y la

<sup>1</sup> Gerardo Pino Aznar y Ricardo Hernández Muñoz, *La capacitación como herramienta de recursos humanos para incrementar la productividad en una mediana empresa*, tesis, ITAM, México, 1985, p. 21.

complejidad de las actividades que realizan los empleados clasificados dentro de estas jerarquías. Aunque no es bien visto que un mando medio o superior sea sujeto de adiestramiento, ni un operador pueda llevar un curso de desarrollo, sí es factible que la capacitación y el adiestramiento se manejen indistintamente.

El jurista Adolfo Tena Morelos afirma:

...desde el punto de vista jurídico ninguno de los dos términos tiene una connotación especial, por lo que, si hemos de guiarnos exclusivamente por la definición contenida en el diccionario, ambos términos significan en realidad lo mismo, ya que, por una parte, capacitar es hacer más capaz, y adiestrar, por otra, es hacer más diestro en algo.

La mención de las definiciones anteriores tiene como objeto uniformar el criterio del lector acerca del tema que nos ocupa. Sin embargo, considero muy importante observar que la capacitación, hoy en día, es también una herramienta importantísima que nos permitirá ayudar al ser humano (ya sea trabajador o servidor público) a cambiar sus aptitudes e incluso sus actitudes en el trabajo.

## *FUNDAMENTACIÓN LEGAL DE LA CAPACITACIÓN*

### ANTECEDENTES DE LA CAPACITACIÓN Y MARCO JURÍDICO ACTUAL

La primera reglamentación concerniente al aprendizaje la encontramos en Babilonia, en el código de Hammurabi, y data del año 1700 a. C.

En México, al promulgarse en 1931 la primera Ley Federal del Trabajo, de aplicación general en toda la república mexicana, se

establece la obligación de las empresas de tener aprendices, a fin de garantizar la demanda de personal calificado. Sin embargo, este sistema no respondió a la necesidad cada vez mayor del país de contar con trabajadores que tuvieran los conocimientos y habilidades que el desarrollo tecnológico demandaba, ya que el proceso de industrialización había comenzado a desplazar el trabajo artesanal.

Por eso, al promulgarse la nueva Ley Federal del Trabajo, en 1970, se incluyó como obligación para las empresas la de capacitar y adiestrar a sus trabajadores y concederles becas para que pudieran realizar estudios técnicos industriales.

En 1971, el Estado emprende una reforma administrativa dentro de la administración pública federal con el propósito de adecuar los recursos disponibles a los objetivos de desarrollo integral del país. Dentro de esa reforma destaca la relativa a la administración y desarrollo del personal federal.

En el capítulo IV del título II de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, relativo a las obligaciones de los titulares, se dispone el “establecimiento de escuelas de administración pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional” (artículo 43, fracción VI, inciso *F*) y en el capítulo V se obliga a los trabajadores a “asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia” (artículo 44, fracción VIII).

El artículo 44 del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública establece que “los trabajadores que la Secretaría comisione para especializar o perfeccionar sus estudios en escuelas o universidades nacionales o del extranjero gozarán del subsidio que al efecto la propia Secretaría les señale”.

En 1977 se reforma el artículo 123 constitucional, apartado *A*, para elevar a rango constitucional la capacitación para el trabajo; y así tenemos que actualmente su fracción XIII establece que las empresas estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores capacitación o adiestramiento para el trabajo, y la fracción XXXI, además de otras cosas, dice que es de competencia exclusiva de las autoridades federales la aplicación de las disposiciones del trabajo, entre otras, la relativa a la obligación de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores.

Asimismo, el artículo 123 constitucional, apartado *B*, fracción VIII, establece que “los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad”.

En 1978 se reforma la Ley Federal del Trabajo para determinar los procedimientos conforme a los cuales los patrones deberían cumplir con dicha obligación (capítulo III *bis* del título cuarto), creándose así el Sistema Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento. Dicha ley contiene los siguientes artículos en materia de capacitación y adiestramiento: artículos 3; 7; 25, fracción VIII; 132, fracciones XIV, XV y XXVIII; 153-A a 153-X; 159; 180; 391; 412; 523; 526 a 527-A; 529; 537 a 539-C; 699; y 992 a 1010.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se señala la responsabilidad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, para promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en el trabajo y realizar investigaciones, prestar asesoría e impartir cursos de capacitación para incrementar la productividad en el trabajo.

El artículo 12 de la Ley General de Educación establece que:

Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

I. Determinar para toda la república los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación (...)

II a V ...

VI. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica;

VII a XIII ...

El artículo 13 dispone que:

Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

I ...

II. Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

III a VII ...

El artículo 20 ordena que:

Las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros que tendrá las finalidades siguientes:

I a II ...

III. La realización de programas de especialización, maestría y doctorado, adecuados a las necesidades y recursos educativos de la entidad;

#### IV ...

...

Por otra parte, muy recientemente, el 10 de abril de 2003, se publicó el Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que en el capítulo quinto del título tercero, referido al Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, dice que:

La capacitación y certificación de capacidades son los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la administración pública. La Secretaría emitirá las normas que regularán este proceso en las dependencias.<sup>2</sup>

Respecto a los comités técnicos de Profesionalización y Selección, que están integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría y el oficial mayor o su equivalente, quien lo presidirá,<sup>3</sup> la Ley establece que:

...con base en la detección de las necesidades de cada dependencia establecerán programas de capacitación para el puesto y en desarrollo administrativo y calidad, para los servidores públicos. Dichos programas podrán ser desarrollados por una o más dependencias en coordinación con la Secretaría y deberán contribuir a la mejoría en la calidad

<sup>2</sup> Artículo 44 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, México, 10 de abril de 2003, primera sección, p. 54.

<sup>3</sup> Artículo 74 de la Ley del Servicio Profesional... *op. cit.*, primera sección, p. 58.



de los bienes o servicios que se presten. Los Comités deberán registrar sus planes anuales de capacitación ante la Secretaría, misma que podrá recomendar ajustes de acuerdo a las necesidades del Sistema.<sup>4</sup>

El artículo 46 describe los objetivos de la capacitación:

I. Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos;

II. Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, y

III. Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas.

El artículo 47 define como el propósito del programa de capacitación:

...que los servidores públicos de carrera dominen los conocimientos y competencias necesarios para el desarrollo de sus funciones.

El programa de actualización se integra con cursos obligatorios y optativos según lo establezcan los comités en coordinación con la Secretaría. Se otorgará un puntaje a los servidores públicos de carrera que los acrediten.

El artículo 48 permite a los servidores públicos de carrera:

...solicitar su ingreso en distintos programas de capacitación con el fin de desarrollar su propio perfil profesional y alcanzar a futuro distintas posiciones dentro del Sistema o entidades públicas o privadas

<sup>4</sup> Artículo 45 de la Ley del Servicio Profesional... *op. cit.*, primera sección, p. 55.

con las que se celebren convenios, siempre y cuando corresponda a su plan de carrera.

El artículo 49 dice que:

Las dependencias, en apego a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría, podrán celebrar convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados para que impartan cualquier modalidad de capacitación que coadyuve a cubrir las necesidades institucionales de formación de los servidores profesionales de carrera.

El artículo 50 establece que:

Los comités, en coordinación con la Secretaría, determinarán mediante la forma y términos en que se otorgará el apoyo institucional necesario para que los servidores profesionales de carrera tengan acceso o continúen con su educación formal, con base en sus evaluaciones y conforme a la disponibilidad presupuestal.

El artículo 51 dicta:

Al servidor público de carrera que haya obtenido una beca para realizar estudios de capacitación especial o educación formal, se le otorgarán las facilidades necesarias para su aprovechamiento.

Si la beca es otorgada por la propia dependencia, el servidor público de carrera quedará obligado a prestar sus servicios en ella por un periodo igual al de la duración de la beca o de los estudios financiados.

En caso de separación, antes de cumplir con este periodo, deberá reintegrar en forma proporcional a los servicios prestados, los gastos erogados por ese concepto a la dependencia.

Por su parte, el artículo 52 establece:

Los servidores profesionales de carrera deberán ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales en los términos que determine la Secretaría por lo menos cada cinco años. Las evaluaciones deberán acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo.

Esta certificación será requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el Sistema y en su cargo.

Y el artículo 53 dice que:

Cuando el resultado de la evaluación de capacitación de un servidor público de carrera no sea aprobatorio deberá presentarla nuevamente. En ningún caso, ésta podrá realizarse en un periodo menor a 60 días naturales y superior a los 120 días transcurridos después de la notificación que se le haga de dicho resultado.

La dependencia a la que pertenezca el servidor público deberá proporcionarle la capacitación necesaria antes de la siguiente evaluación.

De no aprobar la evaluación, se procederá a la separación del servidor público de carrera de la administración pública federal y, por consiguiente, causará baja del Registro.

De esta forma, en lo que respecta a la capacitación, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, muestra un gran interés de parte del legislador por mejorar la calidad del servicio público y la eficiencia de los servidores públicos.

De la capacitación esperamos que coadyuve a formar servidores públicos comprometidos con su carrera, con su trabajo, con nuestro país y con la gente que lo habitamos.

La capacitación está íntimamente relacionada con un buen sistema de evaluación del desempeño, cuyo ordenamiento prefiero obviar por ser un tema muy extenso; sin embargo, deseo dejar bien claro que no hay capacitación productiva sin evaluación y tampoco hay desempeño sin un buen sistema de medición del mismo.

En el capítulo siguiente analizaremos la importancia y estrategias generales de la capacitación.

#### *LA IMPORTANCIA DE LA CAPACITACIÓN*

La capacitación de los servidores públicos tiene una relevancia crucial, pues puede y debe servir, entre otras cosas, para cambiar las actitudes de los servidores públicos hacia los usuarios, para que comprendan que la calidad en el servicio público o los bienes que producen debe tener los mismos estándares que el servicio que prestan los empleados de las mejores empresas privadas en el mundo; sin confundir de ninguna manera la administración pública con un sistema gerencial privado, que muy poco tiene que ver con un verdadero servicio público que asegure y mantenga siempre estándares internacionales de calidad.

#### ANTECEDENTES

A través del tiempo, el ser humano se ha visto obligado a transmitir sus conocimientos a las nuevas generaciones ya sea por la necesidad de supervivencia o simplemente para perfeccionar los métodos y procedimientos laborales ya existentes. En 1750, cuando se produjo en Europa la Revolución Industrial, se buscó sustituir lo que hasta entonces se conocía como talleres (donde el maestro transmitía al aprendiz los conocimientos informales) por la gran industria.

Con base en estas necesidades, muchos científicos se mostraron interesados en la problemática de la producción masiva. Dentro de los principales exponentes tenemos a:

Joseph Wharton, quien en 1881 estableció un curso de administración de negocios de nivel universitario.

Charles Babbage, quien hizo énfasis en el enfoque científico de la administración, particularmente sobre la división del trabajo, especialización, y tiempos y movimientos.

Frederick Wilson Taylor, quien se desarrolló dentro de la industria metalúrgica, donde realizó gran parte de sus estudios y observó grandes errores en la operación fabril, como, por ejemplo, que no existía un sistema efectivo de trabajo, no había incentivos económicos para los obreros por mejor desempeño de sus labores y los obreros eran seleccionados sin tomar en cuenta sus habilidades y conocimientos. Con base en lo anterior, diseñó lo que ahora se conoce como los principios administrativos (tiempos y movimientos en el trabajo, selección de personal, colaboración en la organización y responsabilidad compartida).

Henry Fayol, quien trabajó en la industria carbonera, desarrolló los siguientes conceptos: el proceso administrativo, los principios generales de la administración (división del trabajo, autoridad y responsabilidad, disciplina y unidad de mando, unidad de dirección, subordinación de lo particular a lo general, incentivos, centralización de la autoridad, jerarquía, orden, equidad, estabilidad, iniciativa y unión del personal), la importancia de la enseñanza de la administración en las escuelas y universidades, las áreas funcionales en las organizaciones y una de las cosas más importantes para el tema que nos ocupa: los perfiles de las habilidades de los administradores en los diferentes niveles jerárquicos.

El matrimonio de los Gilbreth aportó a la administración la técnica denominada estereocronociclografía; para el trabajo manual

desarrollaron el *therbligs*. El primero era un sistema en el cual se utilizaba el cine para analizar y mejorar secuencias, movimientos y fases del trabajo, e incluía un cronómetro capaz de registrar el tiempo a razón de una dosmilésima de minuto; el segundo era un sistema de micromovimientos del trabajo manual. También desarrollaron el diagrama de flujo, así como un método para calificar el mérito, resaltaron la relevancia de la estadística y, lo más importante, tomaron en cuenta el factor humano dentro de la organización.

Henry Laurence Gantt se basó en Taylor para implementar su propio sistema de bonificación por tareas, enfatizó la aplicación de la psicología para la relación laboral, creó el famoso modelo denominado gráfica de Gantt, y consideró fundamental el adiestramiento de los trabajadores para el buen funcionamiento de la empresa.

Después de la escuela científica de la administración, surgió el humano-relacionismo y, por último, la administración moderna basada en las ciencias de la conducta.

Todas estas escuelas en algún momento han proporcionado a la administración los conocimientos que han permitido que día a día surjan nuevos temas de estudio, como es el caso de la capacitación como factor indispensable para incrementar la calidad en el servicio público, aunque en su origen haya sido creada para la industria.

La capacitación debe ser planeada en su conjunto y estar cimentada en un diagnóstico previo de necesidades de capacitación; por eso revisamos a continuación los tipos de análisis existentes.

#### PLANEACIÓN DE LA CAPACITACIÓN

##### *Análisis de necesidades de capacitación*

En el presente, existen tres tipos de análisis de necesidades de capacitación: el análisis organizacional, el análisis de funciones y el de personas.

- a) El análisis organizacional busca los defectos de la institución que afectan la actuación del individuo y de los grupos. Cuando una organización no cumple con ciertos objetivos sólo puede ser por falta de planeación, mala disciplina, delegación de autoridad mal estructurada o confusa, recompensa arbitraria, objetivos mal definidos o falta de una buena evaluación del desempeño. Como consecuencia, puede presentarse una falta de organización o bien una falta de motivación en los servidores públicos. El análisis de estos síntomas nos dará la clave para encontrar las necesidades de capacitación en personas y grupos.
- b) El análisis de funciones parte del supuesto de que una de las formas de incrementar la calidad en el servicio público es minimizando los pasos por seguir en los procedimientos, así como acortar el tiempo de espera del usuario y optimizar los recursos del contribuyente. El diagnóstico de necesidades de capacitación relativo a las funciones nos dará las herramientas para lograr mediante programas de capacitación la simplificación administrativa que buscamos y, al mismo tiempo, la optimización de los recursos fiscales.
- c) El análisis de personas pone a prueba el conocimiento, las actitudes y aptitudes, así como las habilidades del individuo que ocupa cada puesto, y determina las necesidades de des-pertarlas o modificarlas según los objetivos de la institución. Este diagnóstico plantea las siguientes tres preguntas:
- ¿Cuál es la misión, visión y objetivos de la institución?
  - ¿Qué comportamiento o desempeño es necesario por parte de cada persona si se quiere que contribuya acertadamente a la institución?
  - ¿Cada servidor público tiene la preparación adecuada en conocimientos, actitudes, aptitudes y habilidades para

realizar su trabajo de manera eficaz y mostrando una alta calidad en el servicio?

Alejandro Mendoza Núñez en su *Manual para determinar necesidades de capacitación*<sup>5</sup> hace una clasificación más moderna de los tipos de necesidades de capacitación y las divide en necesidades manifiestas y necesidades encubiertas.

Las necesidades surgidas por algún cambio en la estructura institucional, por la movilidad del personal o como respuesta al avance tecnológico, reciben el nombre de manifiestas, ya que son evidentes.

El personal de nuevo ingreso, el que será transferido, el que recibirá un ascenso, el que ocupará un puesto de nueva creación, así como los cambios en los sistemas, métodos o procedimientos de trabajo, y algún cambio en los objetivos de la institución, constituyen necesidades manifiestas.

Las necesidades encubiertas se presentan cuando los trabajadores tienen problemas de desempeño en sus puestos de trabajo, como consecuencia de la falta u obsolescencia de conocimientos o habilidades; en este caso, el personal continuará indefinidamente en su puesto y las acciones de capacitación que se presenten se denominarán correctivas, dado que pretenden resolver la problemática existente.

En contraste, en las necesidades manifiestas, la capacitación requerida es llamada preventiva, puesto que los cursos deberán impartirse antes de que los trabajadores involucrados ocupen sus nuevos puestos o que se establezcan los cambios.

Así, la determinación sistemática de las necesidades de capacitación que requiere una institución resulta de gran importancia porque:

<sup>5</sup> Alejandro Mendoza Núñez, *Manual para determinar necesidades de capacitación*, Trillas, México, 1995<sup>2</sup>, p. 38.



- Proporciona la información necesaria para elaborar o seleccionar los cursos o eventos más convenientes
- Elimina la tendencia a capacitar por capacitar: sólo cuando existen razones válidas se justifica impartir capacitación
- Propicia la aceptación de la capacitación, al satisfacer problemas cuya solución más recomendable es la de preparar mejor al personal, evitando así que la capacitación se considere una panacea; se asegura en mayor medida la relación con los objetivos, planes y programas de la institución; y constituye un importante medio para la consolidación de los recursos humanos y de la organización
- Proporciona los datos esenciales para que después de varios meses se pueda evaluar tanto el desempeño como la misma capacitación

#### *Creación del deseo de capacitarse*

Para que el servidor público desee capacitarse es necesario motivarlo para lograr un cambio en el comportamiento, y existen tres formas diferentes de lograrlo:

1. El servidor público responderá a la capacitación con base en los beneficios personales que pueda obtener.
2. Los servidores públicos cambiarán su comportamiento si son conscientes de las mejoras en su desempeño (formas más productivas o más satisfactorias) y si las experiencias obtenidas con el nuevo patrón de comportamiento hacen parecer a éste como una forma normal de trabajo.
3. El servidor público puede cambiar su comportamiento al cumplir con las exigencias de sus superiores. En este caso, el cambio se deberá a las obligaciones más que al conocimiento de una forma mejor o personalmente más gratificante de desempeño.

## DISEÑO DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN

### *Definición de objetivos del programa de capacitación*

Los objetivos de un programa de capacitación determinarán qué se debe hacer y cómo se debe hacer. Los objetivos deben ser expresiones claras y concisas de propósitos; el instructor debe determinar los objetivos y tenerlos siempre presentes durante las sesiones de capacitación.

Los objetivos deben expresarse al nivel de los participantes para que ellos entiendan lo que se espera del curso. Deben ser enunciados en la forma más específica y definida que sea posible, sin dejar lugar a interpretaciones equívocas.

Por último, es importante tomar en cuenta que los objetivos generales del curso no serán recompensados con resultados inmediatos, sino más bien a mediano y largo plazo.

### *Contenido*

El contenido de un programa de capacitación consiste en una serie de temas relacionados entre sí en forma ordenada, con el fin de que los participantes, utilizando una secuencia lógica y con un grado de dificultad de menor a mayor, logren el incremento de sus conocimientos y habilidades y mejoren sus actitudes.

### *Métodos para capacitar y selección de los mismos*

Una vez definidos los objetivos del programa de capacitación, se eligen los métodos (conferencia, discusión, demostración-ejecución, representación de papeles y dramatización) de acuerdo con las posibilidades que se tengan.

*Conferencia.* La conferencia es un método muy común para la capacitación, en la cual el instructor es el único que habla, por lo que es una forma relativamente ineficiente de capacitación, pues

no compromete activamente a todos los miembros del grupo. Solamente puede ser efectiva si el grupo va asimilando mentalmente la información mientras está siendo presentada. Esto se logra cuando el grupo toma apuntes o el instructor pueda fijar la atención y mantener el interés mediante el uso de material de apoyo didáctico (presentaciones realizadas en computadora, filminas, audiovisuales, etcétera).

*Discusión.* El método de discusión suele ser denominado también: mesa redonda o seminario. Con este sistema, los miembros del grupo y el instructor toman parte en el intercambio de ideas y de información. El instructor dirige al grupo hacia un objetivo pre-determinado y la participación del grupo es la base principal del método de discusión.

*Demostración-ejecución.* El método de demostración-ejecución incluye la presentación de procedimientos u operaciones, y su ejecución por parte del participante. En este método se dice al alumno lo que debe hacer, se le enseña cómo debe hacerlo y después se le da la oportunidad de que lo haga.

*Representación de papeles.* La representación de papeles es una actuación de tipo teatral en la cual, a diferencia de la dramatización, el instructor no determina previamente el resultado de la actuación. Le dice a los actores cuáles son sus sentimientos y cada actor trata de comportarse de acuerdo con estos sentimientos. Las emociones de los actores determinan el resultado del papel que representan. Por tanto, las representaciones se utilizan para comprender el comportamiento humano y mejorar las facultades necesarias para trabajar con otras personas.

*Dramatización.* Se puede acrecentar la participación y el interés del grupo utilizando dramatizaciones o representaciones teatrales. Realmente se trata de una combinación de demostración y discusión, en la que los participantes se encargan de la demostración. Hasta

cierto grado la dramatización es una demostración sin planeación. De todas maneras se deben dar ciertas orientaciones a quienes tomen parte en este método.

En lo que respecta a la selección de los métodos de capacitación, tenemos que tomar en cuenta varios factores, tales como: el tema, los objetivos, el tamaño del grupo, el equipo didáctico, el tiempo disponible, los conocimientos que tenga el grupo acerca del tema y la participación que se desea de parte de los alumnos.

Por último, una combinación de los métodos existentes permitirá llevar un ritmo adecuado de la capacitación y ayudará a mantener el interés.

#### *Material didáctico*

El material didáctico y los métodos de capacitación se encuentran estrechamente relacionados entre sí, puesto que, mientras más objetivo e ilustrativo sea el curso, mejores resultados obtendrá el instructor.

Con base en lo anterior, mencionaremos los diferentes instrumentos o equipos auxiliares, así como sus finalidades y ventajas:

*El pizarrón.* Es un material didáctico cuya explicación sobra por ser tan conocido.

*Rotafolio.* Consiste en un tripié que soporta pliegos de papel que se pueden pasar hacia atrás o desprenderse y es de fácil manipulación ya que es portátil.

*Franelógrafo.* Es similar al pizarrón, la diferencia estriba en que es un lienzo de franela que sustituye a la pizarra y al cual se adhieren piezas de cartón fácilmente removibles y que pueden guardarse para ser usadas posteriormente.

*Gráficas.* Con este nombre existen gran cantidad de ayudas visuales que se elaboran generalmente en el programa Excel y se pueden proyectar mediante la utilización de PowerPoint o plasmarse en casi cualquier tipo de material; se realizan para proporcionar

información sobre cualquier tema, denominación de eventos, estadísticas, etcétera.

*Videocasetera o reproductor de DVD.* Son de gran utilidad debido a la gran cantidad y variedad de películas que existen en materia de capacitación.

*Proyector de transparencias o de computadoras.* Su utilización es muy práctica y común en la actualidad, con la ayuda de una computadora portátil.

*Retroproyector.* Sigue el mismo principio del proyector de transparencias, con la diferencia de que se utilizan acetatos impresos.

*Proyector de cuerpos opacos.* Su finalidad es proyectar ilustraciones y cosas opacas (láminas, dibujos o cualquier impresión en papel), su ventaja reside en que no se requiere gran preparación del material y se puede utilizar cualquier tipo de trabajo impreso.

#### *Duración*

Se mide en días, semanas u horas de clase y se adecua a las necesidades de los temas por impartir y a los recursos de la empresa.

#### *Evaluación*

Si una institución invierte en programas de capacitación es para obtener beneficios importantes. Los instructores deben ser capaces de justificar el uso de estos programas antes de que se invierta en ellos. No es fácil medir la efectividad o justificar la existencia de programas de capacitación. Por lo general, la utilidad de los medios de capacitación es inversamente proporcional a la facilidad con que se puede hacer su evaluación. El modo más fácil y menos válido de evaluar los programas de capacitación es preguntando a los participantes si aprendieron algo. Esta información por lo general se recaba en forma de cuestionario. El procedimiento de evaluación es casi totalmente inútil porque muchas veces los programas educativos son

evaluados por los participantes en términos de entretenimiento, facilidad, resultados logrados o personalidad del instructor, en vez de hacerlo en función de su contenido informativo.<sup>6</sup>

Un método de evaluación más efectivo es el de las pruebas de antes y después. Se da una prueba al participante antes del curso, y la misma prueba después de completar el programa. Un aumento significativo en la calificación indicará el valor informativo del curso; sin embargo, se presentan algunos problemas al utilizar este método de evaluación, pues a los participantes no les gusta que se les aplique una prueba antes de que empiece el curso. Asimismo los aumentos en las calificaciones de las pruebas se pueden deber a factores externos como la práctica cotidiana de su trabajo, que puede ser por sí misma la verdadera razón del mejoramiento del desempeño.

Otro método para evaluar los resultados de la capacitación consiste en medir el desempeño antes y después del curso, tomando en cuenta la cantidad de servicios prestados en un periodo de tiempo y la calidad con que se presta este servicio.

#### CONDICIONES ÓPTIMAS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN

Jeff O. Harris recopiló de varios autores las siguientes generalidades que se consideran condiciones óptimas para el desempeño de los cursos de capacitación.<sup>7</sup>

El programa de capacitación debe ser planeado en forma lógica para que cada paso subsiguiente se apoye en los anteriores, aumentando así la probabilidad de éxito.

<sup>6</sup> Andrew F. Sikula, *Administración de personal*, Limusa, México, 1991, p. 173.

<sup>7</sup> Jeff O. Harris, *Administración de recursos humanos: conceptos de conducta interpersonal y casos*, Limusa, México, 1987, pp. 427 y 428.

1. Las experiencias de aprendizaje de los individuos están basadas en experiencias anteriores, por tanto, el nuevo material de aprendizaje debe estar relacionado con sus conocimientos previos.
2. Los conocimientos de la capacitación pueden ser utilizados en varios problemas similares. Una vez aprendido un principio general se pueden resolver varias dificultades del mismo tipo.
3. El ambiente que rodea al alumno debe ser adecuado.
4. El aprendizaje se logra a través de impresiones, mediante el uso de los sentidos (viendo, escuchando y actuando). El uso de una gran variedad de métodos y equipos auxiliares de capacitación que recurran a todos los sentidos y que proporcionen la oportunidad de tener experiencias personales tiene muchas ventajas sobre las técnicas que sólo recurren al sentido auditivo.
5. Las diferencias en capacidades, antecedentes, experiencias, velocidad para aprender y muchos otros factores hacen que las personas adquieran nuevos conocimientos, aptitudes y actitudes a distintas velocidades. Los programas de capacitación necesariamente se deben adaptar a las diversas velocidades de aprendizaje de los alumnos.

#### *RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES*

En estos tiempos modernos de cambio, democracia y globalización en que el servidor público debe modernizarse y lograr el respeto y la dignidad que debería tener toda burocracia de cualquier país del mundo, es importante aprovechar la valiosa herramienta de la administración pública que es la capacitación.

La capacitación puede y debe utilizarse entre otras cosas para cambiar las actitudes de los servidores públicos hacia los usuarios y para que comprendan que la calidad en el servicio público o los bienes que producen debe tener los mismos estándares que el servicio que prestan los empleados de las mejores empresas privadas en el mundo; sin confundir de ninguna manera la administración pública con el sistema gerencial privado, el cual tiene muy poco que ver con un verdadero servicio público de calidad.

En lo que respecta al anterior sistema de evaluación del desempeño, mi conclusión es que no permitía examinar el cumplimiento de las funciones encomendadas a los trabajadores al servicio del Estado, como lo afirmé desde 1997.<sup>8</sup> Muchas de las consideraciones que ahora forman parte importante de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada el 10 de abril de 2003 en el *Diario Oficial de la Federación*, fueron tomadas de la investigación que inicié en 1992 y fue publicada en 1997 como tesis de maestría. En esos tiempos, algunas personas no creían en ellas y mucho menos pensaban que un director general<sup>9</sup> pudiera ser objeto de evaluación; sin embargo, y afortunadamente, los tiempos han cambiado y la mentalidad hoy es otra; ahora sólo deseamos que se aplique la ley.

Esta nueva ley puede ser un ejemplo para los estados y municipios para que en un futuro próximo se pueda uniformar y siempre mejorar la calidad en los bienes y servicios públicos en toda la nación.

Una herramienta muy importante y confiable para la mejora del servicio y los bienes que presta o produce la administración pública

<sup>8</sup> Gerardo Pino Aznar, *Otras opciones para evaluar el desempeño en el gobierno federal*, tesis, Centro de Estudios Avanzados en Administración, México, 1997, p. 86.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 87.



es la norma ISO 9000, cuya certificación se ha iniciado hace varios años en los tres niveles de gobierno.

Un sistema de evaluación del desempeño bien aplicado que no sólo pretenda cumplir con la ley, sino alcanzar la excelencia en el servicio público, nos ayudará a lograr la excelencia en la administración pública y, por ende, un desarrollo sustentable con políticas administrativas racionales que evitarán el dispendio de recursos públicos, y la corrupción.

Aunque la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal tiene actualmente muchas limitantes que, en la práctica y aplicación de la misma, darán pie a futuras reformas y adiciones que la perfeccionen, es un buen comienzo. Bien aplicada, podrá transparentar el servicio público, dar seguridad en el empleo a quien lo merezca y asegurar un proyecto de nación a largo plazo, donde los servidores públicos no tarden seis años en aprender sus funciones, para después dedicarse a otra actividad.

#### BIBLIOGRAFÍA

ARIAS Galicia, Fernando: *Capacitación para la competitividad y la colaboración*, Instituto Internacional de Capacitación y Estudios Empresariales (IICEE) / Asociación Mexicana de Capacitación de Personal, México, 1994<sup>2</sup>.

ARIAS Galicia, Fernando y Víctor Heredia Espinosa: *Administración de recursos humanos para el alto desempeño*, Trillas, México, 1999<sup>5</sup>.

CALDERÓN Córdova, Hugo: *Manual para la administración del proceso de capacitación de personal*, México, 1990.

CHIAVENATO, Idalberto: *Administración de personal*, McGraw-Hill, México, 1994<sup>2</sup>.

- GARCÍA Morales, Rolando: *¿Qué es la capacitación?*, IICEE, Serie Manuales, México, 1993.
- HAMPTON, David R.: *Manual de desarrollo de recursos humanos*, Trillas, México, 1995<sup>2</sup>.
- HARRIS, Jeff O.: *Administración de recursos humanos: conceptos de conducta interpersonal y casos*, Limusa, México, 1987.
- MENDOZA Núñez, Alejandro: *Manual para determinar necesidades de capacitación*, Trillas, México, 1995<sup>2</sup>.
- MILKOVICH, George T. y John W. Boudreau: *Dirección y administración de recursos humanos*, Addison-Wesley Iberoamericana, México, 1994<sup>6</sup>.
- PINO Aznar, Gerardo y Ricardo Hernández Muñoz: *La capacitación como herramienta de recursos humanos para incrementar la productividad en una mediana empresa*, tesis, ITAM, México 1985.
- PINO Aznar, Gerardo: *Otras opciones para evaluar el desempeño en el gobierno federal*, tesis, Centro de Estudios Avanzados en Administración, México, 1997.
- SIKULA, Andrew F.: *Administración de personal*, Limusa, México, 1991.

#### LEGISLACIÓN

- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2002.
- LEY Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, México, 1998.
- LEY del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003.
- LEY Federal del Trabajo, comentada y concordada, Editorial Harla Oxford University Press, México, 1999<sup>4</sup>.
- LEY General de Educación, “Reglamento del artículo tercero constitucional”, Secretaría de Educación Pública, México, 1994.