

***Detección de necesidades de capacitación.
Caso: Auditoría Superior de la Federación***

Presentado en el:

**XIV Congreso Internacional de Innovaciones en Docencia e Investigación en Ciencias
Económico Administrativas**

Tema: *Evaluación*

Autores: *Salvador Ruiz de Chávez,*

Ma. Eloísa Baca Olguín y

José Manuel Gutiérrez Juvera,

INSTITUTO DE CAPACITACIÓN Y DESARROLLO EN

FISCALIZACIÓN SUPERIOR,

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

RESUMEN

El presente trabajo presenta una aplicación de la metodología de la detección de necesidades de capacitación (DNC) que se utiliza en las organizaciones.

Además de un marco teórico que explica la importancia y en qué consiste esta metodología, explica las ventajas de utilizarla en la Auditoría Superior de la Federación.

Se concluye con unas recomendaciones a las instituciones de educación superior que ofrecen cursos de educación continua dirigidos a las organizaciones públicas y privadas.

I. MARCO TEÓRICO

El esfuerzo humano es el motor de toda organización para lograr sus objetivos. Estos objetivos se logran mediante la interacción de los recursos organizacionales: humanos, técnicos (sistemas, procedimientos, manuales) y materiales (instalaciones, equipos, dinero).

Los recursos humanos implican "...conocimientos, experiencias, intereses motivacionales, aptitudes, actitudes, habilidades, potencialidades, salud, etcétera... Los recursos humanos... pueden mejorar y perfeccionar el empleo y el diseño de los recursos materiales y técnicos, lo cual no sucede a la inversa "(Ríos Szalay. y Arias Galicia, 1987, p.24).

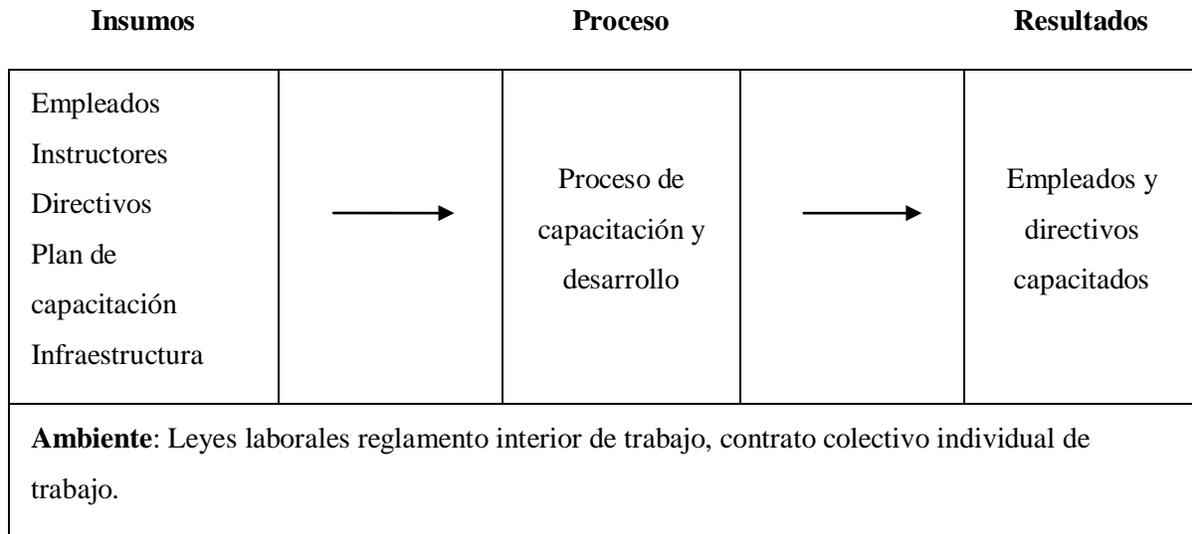
Añaden estos autores que las personas colaboran voluntariamente en la organización, pero que el hecho de haber firmado un contrato laboral no asegura que realicen el mejor de sus esfuerzos en beneficio de la entidad. Para esto se requiere que sus integrantes reconozcan que los objetivos organizacionales son valiosos y que coinciden con sus objetivos individuales (pp.25-26).

El *capital humano* en la sociedad del conocimiento debe incrementarse y mejorar constantemente. De aquí la importancia de aumentar la cobertura de los servicios educativos de calidad desde el nivel básico hasta el superior.

Para la superación permanente del *capital humano*, es decir, que mejoren sus conocimientos, actitudes, habilidades y destrezas, es preciso que las organizaciones capaciten a sus empleados desde su ingreso hasta su retiro, según se muestra en la figura 1.

Figura 1

El sistema de capacitación y desarrollo en las organizaciones



La Ley Federal del Trabajo estipula, entre otras obligaciones de los patrones:

“Organizar permanente o periódicamente cursos o enseñanzas de capacitación profesional o de adiestramiento para sus trabajadores, de conformidad con los planes y programas que, de común acuerdo elaboren con los sindicatos o trabajadores, informando de ellos a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o a las autoridades de Trabajo y Previsión Social de los estados, territorios y Distrito Federal. Estos podrán implantarse en cada empresa o para varias, en uno o para varias, en uno o varios establecimientos o departamentos o secciones de los mismos, por personal propio o por profesores técnicos especialmente contratados, o por alguna otra modalidad. Las autoridades de trabajo vigilarán la ejecución de los cursos o enseñanzas (Art. 132 - XV).

Además, la misma Ley refiere que:

“Las vacantes... definitivas o por duración mayor de treinta días o cuando se cree un puesto nuevo, serán cubiertos por el trabajador más antiguo de la categoría inmediata inferior de la respectiva profesión u oficio. Si concurren dos o más trabajadores de la misma antigüedad, será preferido el más capaz. Si el patrón cumplió la obligación prevista en el artículo 132 fracción XV, el trabajador al que corresponda el puesto deberá acreditar que posee los conocimientos y

aptitud necesarios para desempeñarlo. En los contratos colectivos se establecerá el procedimiento para que el trabajador compruebe los conocimientos y aptitudes bien con el certificado que se le hubiese extendido al terminar los cursos o enseñanzas de capacitación o adiestramiento, con el certificado de algún instituto o escuela de capacitación por medio de un examen o de un periodo de prueba no mayor de treinta días, por varios de estos procedimientos o por alguna otra modalidad que convenga... (Art. 159).

II. ¿EN QUÉ CONSISTE LA DETECCIÓN DE NECESIDADES DE CAPACITACIÓN?

Indican Heredia y Arias Galicia (1987, p. 321) que las necesidades de capacitación en las organizaciones representan una carencia de algo que aparece en una norma, de un patrón o de un deber ser. Es decir, son la brecha o desviación entre los estados real y deseable. Agregan que para la detección o diagnóstico se utilizan la observación cuestionarios y entrevistas, y se basan en: *a)* la determinación de índices de eficiencia; *b)* análisis de las operaciones y *c)* análisis del factor humano, este último incluye el inventario de personal y la medición del clima organizacional.

Señala Pinto (2000, 116-117) que:

“El diagnóstico de las necesidades de capacitación [...] nos permite conocer las necesidades de aprendizaje existentes en una empresa a fin de establecer tanto los objetivos como los contenidos de un plan de capacitación [...] Cuando se mencionan las necesidades de capacitación, uno se refiere específicamente a la ausencia o deficiencia en cuanto a conocimientos, habilidades y actitudes que una persona ha de adquirir, reafirmar y actualizar para desempeñar satisfactoriamente las tareas o funciones propias de su actividad o puesto dentro de una organización.

“[La DNC] tiene como propósito encontrar las áreas que requieren entrenamiento. Se tiene la creencia de que [...] la gente ya sabe en qué debe capacitarse. Pero esto es falso. Es común que se determine el contenido de la capacitación con base en la pregunta: *¿en qué cree necesitar capacitación?* La respuesta suele ser bastante general y vaga y estar basada principalmente en el punto de vista del entrevistado, en vez de [basarse] en el análisis de las tareas que hacen posible determinar, con precisión, los aprendizajes específicos para enfrentar, con éxito, un oficio o puesto de trabajo. [Para] un verdadero diagnóstico, [debe considerarse] el contenido del puesto,

ya sea que esté establecido o no en una descripción formal. A partir de esto puede decirse que una necesidad de capacitación es algo así como una carencia de conocimientos, habilidades y actitudes que tiene una persona respecto de lo que debe poseer para realizar correctamente su [...] trabajo [...]. La [DNC] es, entonces, una investigación sistemática, dinámica y flexible, orientada a conocer las carencias que manifiesta un trabajador y que le impiden desempeñar satisfactoriamente las funciones propias de su puesto.

Agrega Pinto que algunos beneficios que reporta una correcta DNC son:

- Saber qué trabajadores requieren de capacitación y en qué aspectos.
- Identificar las prioridades y profundidad del aprendizaje.
- Conocer los contenidos en que se necesita capacitar.
- Establecer las directrices de los planes y programas.
- Determinar con precisión los objetivos de los cursos.
- Identificar instructores potenciales.
- Optimizar los recursos técnicos, materiales y financieros.
- Contribuir al logro de los objetivos de la organización.

Por su parte, Reza (1999, pp. 13-15) indica que el proceso de DNC es un análisis comparativo que consiste de los siguientes cuatro pasos:

[Primero]: definir la situación idónea de un puesto de trabajo. El “deber ser o hacerse”, considerando los recursos materiales necesarios para desempeñarlo, las actividades a realizar, los índices o medidas de eficiencia, los requerimientos, las características del ambiente laboral físico y las medidas de seguridad pertinentes. La información para esta fase se obtiene de manuales de organización, políticas y procedimientos, descripciones de puestos, estándares de producción y de servicio y metas de la organización.

[Segundo: determinar] la situación real, “el es o se hace”. Para obtener la información básica, deberán diseñarse instrumentos que permitan capturarla, [como] entrevistas, [...] cuestionarios, pruebas de desempeño, [técnicas] grupales, etcétera.

[**Tercero:** ...] hacer un **análisis comparativo** entre la situación idónea y la situación real, para determinar las discrepancias. En este momento se obtendrán las desviaciones que han obstaculizado el desempeño correcto del trabajador en su puesto de trabajo. [Nótese] que no todas las diferencias serán imputables a necesidades de capacitación, también pueden deberse a problemas de la empresa, en cuyo caso, no se estaría hablando de una carencia de conocimientos, habilidades o actitudes para desempeñar una tarea o conjunto de ellas.

[**Cuarto: Determinar**] las **necesidades** para la adecuada toma de decisiones.

III. ¿CAPACITACIÓN, EDUCACIÓN O DESARROLLO?

Como precisa Arias Galicia (1992), la instrucción es la postura fragmentaria que proporciona información y solamente desarrolla habilidades o destrezas específicas para el trabajo que pueden considerarse como sinónimos de entrenamiento y adiestramiento.

La educación para la formación integral comprende el desarrollo de conocimientos, valores, actitudes habilidades y destrezas congruentes con los valores, misión y visión institucionales.

De aquí que la capacitación en la Auditoría Superior de la Federación (ASF) está enfocada a educar permanentemente a sus miembros, es decir, apoyar su *desarrollo* integral como seres humanos, en contraste con el enfoque instruccional.

Este trabajo se concentra en la determinación de las necesidades de capacitación del personal que labora en la ASF, según se describe a continuación.

IV. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

En manual del curso de inducción institucional (ASF, 2009) se precisa que la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados es la entidad de fiscalización de la Federación que tiene a su cargo la fiscalización de la cuenta pública, así como las demás funciones que expresamente le encomiendan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Arts. 74 – I y II, y 79), la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) y demás ordenamientos legales aplicables.

La cuenta pública es el informe que rinden a la Cámara los poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo... se ajustaron a la legalidad.

Una reforma constitucional en 1999 dio origen a la creación de la Auditoría Superior de la Federación y en diciembre de 2000 se concretó su creación, con la publicación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (a partir de 2009: LFRCF).

Lo anterior ha permitido la actuación de este órgano técnico auxiliar del Poder Legislativo, pues lo dotó de autonomía técnica, de gestión, material y financiera, indispensables para verificar e informar con oportunidad a la ciudadanía de la fiabilidad de la rendición de cuentas y de la medida en que los programas y acciones gubernamentales cumplen con su cometido social, así como de las irregularidades y de la falta de probidad o transparencia en la gestión pública.

Al frente de la ASF está el auditor superior de la federación, designado conforme a lo previsto en la Constitución Política, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara. (Art. 79, LFRCF). El auditor superior de la federación dura en el encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez (Art. 79, LFRCF).

El auditor superior se auxilia en sus funciones por [cuatro] auditores especiales, así como por [dos] titulares de unidad y demás servidores públicos que al efecto señala el Reglamento Interior de la ASF, de conformidad con el presupuesto autorizado (Art. 86, LFRCF).

V. DIAGNÓSTICO DE NECESIDADES DE CAPACITACIÓN (DNC) EN LA ASF

En el instructivo correspondiente elaborado por la ASF (2011) se precisa que, a partir de septiembre de cada año, se realiza el proceso de planeación de la capacitación del siguiente ejercicio fiscal. Esta planeación se inicia con la detección de los requerimientos específicos de capacitación del personal por medio de los diagnósticos: a) por puesto; b) individualizado; c) con base en problemas detectados, y d) con base en necesidades manifiestas. De este modo se establecen las prioridades de temas y cursos correspondientes mediante una valoración objetiva, sistémica y holística de las necesidades del personal.

El DNC ayuda a equilibrar los recursos institucionales con las necesidades individuales y organizacionales, y permite estructurar adecuadamente el Programa Institucional de Capacitación y las rutas de capacitación. Por ruta de capacitación se entiende al conjunto de asignaturas que contiene la capacitación sobre las competencias que el personal deberá cubrir para la realización del trabajo sustantivo conforme a su rama de especialidad y a su puesto.

A continuación se define cada uno de los cuatro métodos empleados para el DNC:

A. Por puesto

El punto de partida de este método es el análisis del puesto, determinado en el catálogo de puestos de la ASF e integrado por las cédulas para cada puesto que describen: requisitos para ocupar el puesto, sus funciones y actividades, perfiles, experiencia, conocimientos generales deseables, referencias de capacitación básica, gráfica del perfil de habilidades gerenciales, así como los principios éticos por observar en la ASF.

A partir de esta herramienta se definieron las competencias técnicas y gerenciales que permitieron establecer las rutas de capacitación de los puestos: Auditor (A y B), coordinador de auditores; jefe de departamento y subdirector de área de las ramas de auditoría y de planeación, para los ejercicios 2009, 2010 y 2011.

B. Individualizado

El DNC individualizado permitió determinar los conocimientos y habilidades específicas que requiere cada servidor público para desarrollar con éxito su trabajo.

Los tres instrumentos que se utilizaron fueron:

- a. El concentrado de necesidades de capacitación que se integra con la evaluación del desempeño.
- b. Las cédulas de inducción al puesto.
- c. El concentrado de necesidades de capacitación determinadas en la evaluación de transferencia del aprendizaje.

A las necesidades de capacitación más recurrentes se les dio prioridad de atención, buscando el mayor impacto en cobertura para optimizar los recursos asignados a la capacitación.

C. Con base en problemas detectados.

Esta metodología se aplicó cuando se presentó algún problema imprevisto o bien cuando se detectó cierta problemática. Las técnicas específicas que se aplicaron fueron: gráficas de frecuencia, Pareto, diagrama de Ishikawa, histograma o lluvia de ideas.

El punto de partida de este tipo de diagnóstico fueron los informes de observaciones de las áreas revisoras de la ASF. Se ubican en este apartado las solicitudes debidamente sustentadas que enviaron los titulares de área mayor. La principal información que se obtuvo fue la siguiente:

- a. Conocimientos, habilidades o actitudes necesarias para prever o resolver un problema en particular.
- b. Prioridades de estas necesidades.
- c. Persona o personas que requieren los conocimientos, habilidades o actitudes.
- d. Identificación de la parte del problema que se puede resolver mediante la capacitación

D. Con base en necesidades manifiestas

Los cambios organizacionales dan la pauta para la detección de necesidades de capacitación con base en necesidades manifiestas. La información se obtuvo por medio de cuestionarios, uno para detectar aspectos de recursos humanos y otro para aspectos técnicos. Se empleó este diagnóstico para determinar la capacitación que implican los cambios tecnológicos importantes, así como para planear la capacitación inicial con base en las nuevas contrataciones esperadas de personal

Una vez definidos los requerimientos de capacitación por los distintos métodos de DNC, el siguiente paso fue clasificarlos para elaborar el Programa de Capacitación. En este proceso, las prioridades fueron fundamentales, ya que no se pueden satisfacer todas las necesidades a la vez.

El análisis de resultados ayudó a determinar las necesidades prioritarias a cubrir, considerando el impacto y la disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros asignados a la capacitación.

La metodología que se siguió fue la siguiente:

- a. Convertir los requerimientos de capacitación en temas.
- b. Agrupar estos temas de acuerdo con sus áreas afines, para obtener cursos de capacitación.

- c. Integrar estos cursos para formar el programa de capacitación por área mayor.

E. **Resultados**

Con base en el trabajo de DNC descrito se partió para integrar el *Programa Institucional de Capacitación 2011* de acuerdo con las actividades siguientes:

- a. Se definieron los objetivos de aprendizaje de cada curso.
- b. Con base en el objetivo y los contenidos se estableció la duración de cada curso.
- c. Se calculó cuántas personas requerían tomar el curso, para determinar el número de actividades a impartir.
- d. Se seleccionó el instructor interno o externo a la institución.
- e. En caso de instructor externo, se cuantificó el costo inherente.
- f. Se estableció qué cursos contaban con disponibilidad presupuestal, con base en el anteproyecto de presupuesto.
- g. Se determinaron aquellas actividades que por su importancia se integraron al programa, condicionadas a posible asignación presupuestal.
- h. Se envió el *proyecto* del Programa Institucional de Capacitación a los auditores especiales, titulares de unidad y coordinadores para su visto bueno.
- i. Se realizaron los ajustes sugeridos al proyecto y se turnó para la autorización del Consejo Directivo de la ASF.
- j. Se procedió a la publicación del Programa Institucional en la intranet institucional.
- k. Se capacitó a los instructores para que iniciaran la elaboración de su material didáctico.

El *Programa Institucional de Capacitación 2011* agrupa todos los cursos que imparte la ASF, incluido el Servicio Fiscalizador de Carrera, con el propósito particular de promover la aplicación homogénea en todo el ámbito nacional de los fundamentos de la normativa internacional para la fiscalización, según marca el Plan Estratégico de la ASF 2011 – 2017.

Los requerimientos de formación del personal auditor se organizaron en tres áreas de conocimiento:

- (a) Metodología internacional para la fiscalización (tronco institucional);
- (b) Entorno gubernamental (técnicas genéricas y específicas), y

(c) Formación integral del personal de la ASF (otras técnicas y gestión).

El tronco institucional se integró con 15 cursos impartidos como talleres en la modalidad mixta, ocho horas a distancias para la parte teórica, los exámenes (diagnóstico y final) y un ejercicio grupal final, y 12 horas presenciales para ejercicios prácticos. Se tomó como base el esquema operativo de la ASF y todos los auditores estudian las normas de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés), pero se reconocen de manera complementaria las normas del *Institute of Internal Auditors* (IIA), de la Secretaría de la Función Pública, así como de la propia ASF.

En una primera fase se puso énfasis en los siguientes cuatro cursos, con sus correspondientes objetivos de aprendizaje para el servidor público:

- *Panorama y estudio general de la normativa internacional*: Explicar las principales organizaciones nacionales e internacionales que desarrollan los principios éticos y las directrices de la fiscalización superior y, con base en las normas de la INTOSAI, hacer propuestas de mejora a la normativa de la ASF.
- *Evaluación del control interno*: Reconocer de manera constructiva adecuaciones a las debilidades del control en una entidad.
- *Análisis de riesgos*: Identificar los riesgos y evaluar su impacto en una entidad.
- *Elaboración del plan específico de auditoría y guías de revisión*: Identificar los fundamentos internacionales para la elaboración del plan de auditoría y sus guías de revisión y aplicar en su trabajo las normas generales del plan específico de auditoría.

F. Conclusiones: Recomendaciones a las instituciones de educación superior que ofrecen programas de educación continua

De acuerdo con lo presentado, la ASF aplica la detección o diagnóstico de necesidades de capacitación tal como marca la teoría, adaptándolo a sus propias circunstancias.

Las instituciones de educación superior (IES) ofrecen cursos de educación continua con base en demandas de las organizaciones o en propuestas que reciben de sus instructores.

Para efectos de apoyar el mejor desarrollo de las organizaciones, las IES podrían colaborar aplicando la metodología de detección de necesidades de capacitación, para así poder diseñar cursos específicos que contribuyan al desarrollo del capital humano.

REFERENCIAS

ARIAS GALICIA F. (1992), Cap. 2, *Instrucción vs educación y pasividad vs actividad*, en ARIAS GALICIA F. y M. T. PANTOJA SÁNCHEZ, (1998) (3ª ed.) *Didáctica para la Excelencia*, México: ECAFSA.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, UNIDAD GENERAL DE ADMINISTRACIÓN, DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO DE CAPACITACIÓN Y DESARROLLO EN FISCALIZACIÓN SUPERIOR (2011), *Instructivo de Operación de las Actividades de Capacitación. Detección de Necesidades de Capacitación*, México: ASF.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, UNIDAD GENERAL DE ADMINISTRACIÓN, DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO DE CAPACITACIÓN Y DESARROLLO EN FISCALIZACIÓN SUPERIOR (abril 2011), *Manual de inducción institucional*, México: ASF.

HEREDIA ESPINOZA, V., J. DE J. OÑATE y F. ARIAS GALICIA (1987, 2ª ed., 17ª reimp.), Cap. 12: *Educación y entrenamiento*, en ARIAS GALICIA F., *Administración de Recursos Humanos*, México: TRILLAS,

LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN (LFRCF) (2009), *Diario Oficial de la Federación*, 29 de mayo, México

PINTO, R. (2000), *Planeación Estratégica de Capacitación Empresarial*, México: MCGRAW-HILL

REZA TROSINO, J.C. (1999, 3ª. reimp.), *Cómo Desarrollar y Evaluar Programas de Capacitación en las Organizaciones*, México: Panorama

RÍOS SZALAY, A. y F. ARIAS GALICIA (1987, 2ª ed., 17ª reimp.), Cap.2, *Administración de recursos humanos*, en F. ARIAS GALICIA, *Administración de Recursos Humanos*, México: TRILLAS