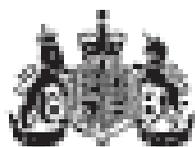


siep

Sistema de Capacitación a Distancia en Ética Pública

siep



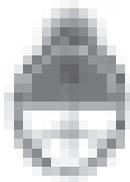
Embajada Británica



Argentina



oficina
anticorrupción
República Argentina



**Ministerio de Justicia,
y Derechos Humanos de la Nación**

si@ep

Sistema de Capacitación a Distancia en Ética Pública



Embajada Británica



Argentina



oficina
anticorrupción
República Argentina

Gobierno de la República Argentina

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Proyecto Arg/05/013 “Fortalecimiento Institucional de la Oficina Anticorrupción” Componente B: Capacitación a distancia (e-learning). Con el apoyo de la Embajada Británica en Buenos Aires (Global Opportunities Fund)

Oficina Anticorrupción

Director Nacional del Proyecto:

DR. ABEL M. FLEITAS ORTIZ DE ROZAS

Fiscal de Control Administrativo

Coordinador del Proyecto:

DR. NICOLAS R. S. RAIGORODSKY

Director de Planificación de Políticas de Transparencia

Coordinador del Componente B del Proyecto:

ING. NICOLAS GOMEZ

Coordinador de Sistemas Preventivos

Equipo de trabajo del SICEP

Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia - Oficina Anticorrupción

DR. NESTOR BARAGLI

Coordinador de Políticas Anticorrupción

DR. GABRIEL ROLLERI

Coordinador de Transparencia en Compras y Contrataciones

DR. LEOPOLDO GIUPPONI

DRA. LORENA CARO

Analistas

LIC. CECILIA ZAPATA

ERIC WINER

Asistentes

Dirección de Gestión Informática - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

MARCELO DURAN

MAXIMILIANO GAUNA

Especialistas Informáticos

Especialistas en E-learning, Comunicación Educativa y Comunicación Visual

GABRIELA BARBUTO

ALEJANDRA BELLO

CARMEN HERNAEZ

MARIANA MATEOS

Consultoras externas

Índice

▲ PRÓLOGO	5
▲ PRESENTACIÓN	7
▲ CAPÍTULO 1: MARCO INSTITUCIONAL Y CONCEPTUAL	9
Introducción	11
La Oficina Anticorrupción	13
El Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Oficina Anticorrupción	17
Marco de cooperación con el país y resultados estratégicos	22
▲ CAPÍTULO 2: EL SISTEMA DE CAPACITACIÓN EN ÉTICA PÚBLICA - SICEP	25
Introducción	27
El Sistema de Capacitación en Ética Pública – SICEP	29
La estrategia de capacitación a distancia e-learning	31
Factores clave a tener en cuenta en el desarrollo de una estrategia e-learning	32
▲ CAPÍTULO 3: IMPLEMENTACIÓN DEL SICEP	35
Introducción	37
Tecnología del SICEP y análisis de la infraestructura	37
Gestión Cultural: perfil del destinatario y estrategia de comunicación	44
Estrategia Educativa: enfoque y modelo metodológico	53
▲ CAPÍTULO 4: EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA PILOTO	77
Introducción	79
Evaluación de las prácticas de formación	79
Indicadores para el análisis y evaluación de buenas prácticas de formación	82
La voz de los participantes: propuestas para implementar medidas de transparencia en compras y contrataciones en el PAMI	88
▲ CONSIDERACIONES FINALES	91
▲ BIBLIOGRAFÍA	93

Prólogo

Entre los variados desafíos que enfrenta la Administración Pública se encuentran los de los organismos cuya acción y organización se extiende en el territorio nacional, frecuentemente con personal en sedes radicadas en diversas provincias y en los que la distancia física y las limitaciones de comunicación, dificultan la aplicación de criterios comunes para resolver situaciones similares.

La Oficina Anticorrupción, teniendo en cuenta la importancia de la formación de los funcionarios públicos destacada en las Convenciones Internacionales contra la corrupción, y a través del uso de nuevas tecnologías que permiten reducir costos, desarrolló el “Sistema de Capacitación en Ética Pública”, por el cual se promueven actividades de capacitación a distancia para integrantes de la Administración Pública Nacional mediante una plataforma de e-learning.

La prueba piloto de este Sistema desarrollado en el área de Administración y Compras de las distintas Unidades de Gestión Local del PAMI y en la Administración Federal de Ingresos Públicos, ha resultado sumamente exitosa y nos augura similares resultados en su proyección a un universo mayor de organismos que puedan adherirse al mismo.

Estamos convencidos de que la formación en Ética Pública es una herramienta indispensable en el desarrollo de cambios cualitativos en materia de promoción de la transparencia, prevención y lucha contra la corrupción. La herramienta desarrollada en esta experiencia ha demostrado ser apta en dirección a dicho objetivo.

Abel Fleitas Ortiz de Rozas
Titular de la Oficina Anticorrupción

Presentación

Entre marzo de 2006 y mayo de 2007 se realizó el diseño, desarrollo e implementación del Sistema de Capacitación en Ética Pública (SICEP) junto con dos cursos de formación a distancia para funcionarios públicos en temas vinculados a Ética, Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Estos cursos fueron:

- ▲ Compras y Contrataciones Transparentes en el PAMI.
- ▲ Ética Pública y Fortalecimiento de la Transparencia en la Administración Tributaria para AFIP.

La definición e implementación de un sistema de capacitación en Ética Pública es parte del trabajo realizado por la Oficina Anticorrupción (OA) a nivel estructural y sistémico con las organizaciones en la prevención de la corrupción, propiciando procedimientos internos transparentes.

Como resultado de esta experiencia, cuatrocientos ochenta y dos funcionarios pertenecientes al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) y a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), participaron en la experiencia piloto del SICEP y se capacitaron en ética de la función, políticas de transparencia y procedimientos transparentes en compras y contrataciones.

La presente publicación trata sobre esta experiencia piloto: la describe, analiza sus resultados y explora nuevas posibilidades para su desarrollo y optimización. Para ello, se decidió organizar el material de la siguiente manera:

CAPÍTULO	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
1	MARCO INSTITUCIONAL Y CONCEPTUAL	Presenta el marco en el que se realiza la experiencia piloto: el Proyecto de Fortalecimiento Institucional y la Oficina Anticorrupción.
2	EL SISTEMA DE CAPACITACIÓN EN ÉTICA PÚBLICA	Establece el marco conceptual desde el cual se abordó la concepción y diseño del SICEP.
3	IMPLEMENTACIÓN DEL SICEP	Describe en profundidad los componentes del Sistema de Capacitación en Ética Pública y presenta información sobre los cursos implementados en el PAMI y la AFIP.
4	EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA PILOTO	Analiza y explora la prueba piloto a la luz de indicadores para el evaluación de buenas prácticas de formación a distancia y presenta algunas conclusiones a partir de resultados relevados durante la implementación de los cursos.

A lo largo de estos capítulos se presenta el inicio de esta experiencia de formación en la Administración Pública como una estrategia que contribuye al debate en el ámbito de las políticas de transparencia. Los contenidos que aquí figuran describen la experiencia hasta la finalización de la prueba piloto de la implementación del SICEP.

Esta experiencia fue posible gracias a la colaboración y apoyo de las autoridades del PAMI y de la AFIP, Lic. Gabriela Ocaña y el Dr. Aberto. R. Abad, respectivamente.

También queremos reconocer y agradecer el compromiso y participación activa de los equipos de trabajo integrantes de:

- ▲ Coordinación Ejecutiva del PAMI.
- ▲ Coordinación de Unidades de Gestión local del PAMI.
- ▲ Subgerencia de Compras y Contrataciones del PAMI.
- ▲ Subdirección General de Recursos Humanos de la AFIP.
- ▲ Dirección de Capacitación de la AFIP.

Nicolás Raigorodsky
*Director de Planificación de
Políticas de Transparencia*

Nicolás Gómez
*Coordinador de
Sistemas Preventivos*

Capítulo 1
Marco institucional y
conceptual

Introducción



*Según las Naciones Unidas, “...Prácticamente todos los profesionales que intervienen en las actividades contra la corrupción reconocen que por muy draconianas o rigurosamente aplicadas que sean las medidas penales, en realidad ninguna sociedad puede castigar más que a una pequeña proporción de los funcionarios que abusan de sus facultades (...) Las sanciones penales pueden ayudar a lograr la honradez en la administración solamente en una organización correctamente administrada y bien motivada”.*¹

La corrupción es un fenómeno complejo y es necesario abordarlo desde una mirada que tenga en cuenta todas sus variables.

Una de las respuestas unilaterales clásicas a este problema sugiere que basta con un sistema de justicia eficiente para que la corrupción desaparezca. La experiencia ha demostrado que no es posible terminar con la corrupción a través de una única estrategia.

Conforme la idea de Michael Reisman,² profesor de la Universidad de Yale, las *cruzadas* contra la corrupción –es decir, el castigo de uno o muchos culpables- pueden humillar a algunos miembros de las elites, pero no cambian la estructura básica de poder ni sus costumbres fundamentales.

La estrategia del castigo refuerza el **sistema mítico** de normas que consta en códigos y leyes formales, pero no produce cambios en los **códigos prácticos** que realmente guían las conductas de la ciudadanía, indicando cuando, como y quienes pueden realizar ciertas acciones prohibidas por las formalidades legales.

Por esta razón, consideramos que las estrategias exclusivamente punitivas no son efectivas para lograr éxitos duraderos en el terreno, especialmente en países en los que el fenómeno presenta características sistémicas.

La corrupción afecta estructuralmente a la sociedad y son múltiples los factores que contribuyen a este fenómeno.

1. NACIONES UNIDAS. *Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo: Realidades y Perspectivas de la Cooperación Internacional - Medidas Prácticas contra la Corrupción*. Manual preparado por la Secretaría de la ONU para el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Naciones Unidas, A / CONF. 144 / 8, 1990.

2. REISMAN W. M. *¿Remedios Contra la Corrupción? (Cohecho, Cruzadas y Reformas)*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pág. 62.

En América Latina, una combinación de cuestiones históricas, institucionales, culturales y políticas que se remontan al período de la conquista,³ han provocado una situación de corrupción estructural y de anomia⁴ difícil de resolver en el marco de una sola administración. En este sentido, **las estrategias de prevención y combate de la corrupción deben transformarse en políticas de Estado** que trasciendan las orientaciones políticas de quienes transitoriamente ocupan cargos en la Administración Pública.

La Organización de las Naciones Unidas fue uno de los primeros organismos internacionales que recomendó, a comienzos de los años 90', una serie de políticas públicas de transparencia a través del *Manual de Medidas Prácticas contra la Corrupción*. Este documento presenta una mirada amplia del fenómeno e incorpora estrategias de lucha contra la corrupción que la combaten desde múltiples ámbitos, algunos de los cuales son:

- ▲ La toma de conciencia a través de acceso a la información.
- ▲ La movilización de la sociedad civil a través de la educación pública.
- ▲ Los planes de acción anti-corrupción.
- ▲ La capacitación de la prensa y periodismo de investigación.

La organización no gubernamental Transparencia Internacional comparte esta mirada y en su *Libro de Fuentes (Source Book)*⁵ para la región, publicado en 1996, propone la formación de Sistemas Nacionales de Integridad, definidos como “*el conjunto de elementos que posibilitan que los distintos componentes del Estado y la sociedad civil se organicen y actúen con transparencia, eficiencia y eficacia*”. Estos sistemas establecen como una medida imprescindible de lucha contra la corrupción el “...*fortalecer y orientar a la sociedad civil para que actúe contra la corrupción y apoye al proceso democrático. Es necesaria una sociedad cuyos valores sociales, económicos y políticos – ‘los hábitos del corazón’ mencionados por Alexis de Tocqueville en ‘La Democracia en América’ – apoyen la honestidad*”.

El Banco Mundial también apoya y promueve la idea de analizar al fenómeno de la corrupción desde múltiples enfoques. Para su estudio profundo y la difusión de ideas en este terreno, ha creado el Instituto del Banco Mundial (WBI).

3. Son muchos los autores que abordan las cuestiones culturales, institucionales e históricas relacionadas con los problemas para el desarrollo social y económico en nuestra región. Sólo a modo de ejemplo, sugerimos el libro de Ignacio García Hamilton: *El Autoritarismo y la Improductividad* (en Hispanoamérica). Editorial Sudamericana. Buenos Aires, 1991, en particular el capítulo “*El incumplimiento de la ley*”.

4. Para profundizar el concepto de anomia, sugerimos el libro de NINO, C. S. *Un País al Margen de la Ley*. Emecé Editores, Buenos Aires, 1992.

5. TRANSPARENCIA INTERNACIONAL LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE. *La Hora de la Transparencia en América Latina – El Manual de Anticorrupción en la Función Pública*. Transparency International, Berlín, Alemania, 1996 / Transparencia Internacional Latinoamérica y el Caribe, Quito, Ecuador, 1996 / Konrad Adenauer Stiftung, A.C. CIEDLA, Alemania, 1997 / Ediciones Granica SA y Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano -CIEDLA-, Buenos Aires, 1998, pág 27.

Actualmente, los dos instrumentos internacionales más importantes de lucha contra la corrupción son:

- ▲ En la OEA, la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996.
- ▲ En el ámbito de la ONU, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003.

Ambos instrumentos incluyen conceptos destinados a la importancia de la participación ciudadana para la construcción de una sociedad honesta.

Consideramos que para contribuir a que la sociedad reestablezca la confianza en las instituciones de la democracia y en el estado de derecho, es fundamental trabajar en políticas preventivas, también denominadas políticas de transparencia.

Los argumentos mencionados y la necesidad de desarrollar en nuestra sociedad una mirada compleja sobre la corrupción, que contribuya a su prevención y al fortalecimiento de la transparencia, son los **fundamentos sobre los que se apoya el proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Oficina Anticorrupción.**

La Oficina Anticorrupción



La Oficina Anticorrupción (OA) fue creada con el objeto de elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción. Conforme el Decreto N° 102/99 (B.O. 29/12/99), es el organismo “encargado de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que dentro del ámbito fijado por esta reglamentación se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por Ley N° 24.759”.

La Oficina Anticorrupción:

- ▲ Investiga, denuncia e impulsa la persecución penal de hechos de corrupción cometidos por agentes de la Administración Pública Nacional.
- ▲ Elabora y coordina programas de fortalecimiento de la transparencia y prevención de la corrupción en la gestión pública.

La OA **actúa sobre la Administración Pública Nacional:** ministerios, secretarías, organismos, entidades autárquicas, empresas y sociedades del Estado y todo otro ente público o privado con participación del Estado Nacional, o que tenga a éste como principal fuente de recursos.

No tiene competencia sobre los Poderes Legislativo y Judicial, ni sobre las administraciones provinciales y municipales. No obstante, coopera con ellos a través de convenios, para la

elaboración y aplicación de políticas y programas de lucha contra la corrupción.

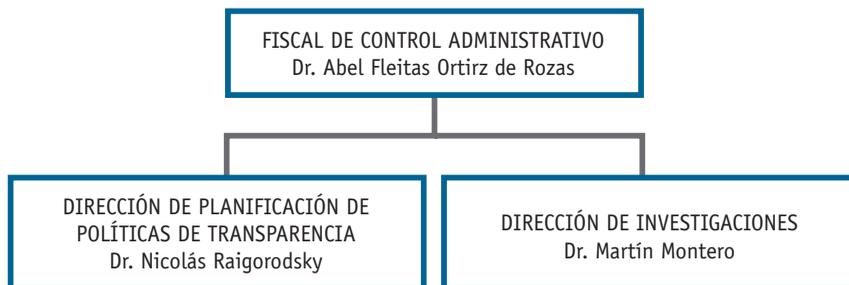
Las **competencias de la Oficina Anticorrupción** son:

- a. Recibir denuncias** de particulares o agentes públicos que se relacionen con su objeto.
- b. Investigar preliminarmente a los agentes a los que se les atribuya un hecho de corrupción.** En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Oficina Anticorrupción y sin necesidad que otra autoridad estatal lo disponga.
- c. Investigar preliminarmente a toda institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal,** directo o indirecto, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la administración de dichos recursos.
- d. Denunciar ante la justicia competente** los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, pudieran constituir delitos.
- e. Constituirse en parte querellante** en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado, dentro del ámbito de su competencia.
- f. Llevar el registro de las declaraciones juradas** patrimoniales de los agentes públicos.
- g. Evaluar y controlar el contenido de las declaraciones juradas** de los agentes públicos y las situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito o incompatibilidad en el ejercicio de la función.
- h. Elaborar programas de promoción de la transparencia y de prevención de la corrupción** en la gestión pública.
- i. Asesorar a los organismos del Estado** para implementar políticas o programas preventivos de hechos de corrupción.
- j. Participar en organismos, foros y programas internacionales** relacionados con el control de la corrupción, velando por el efectivo cumplimiento e implementación de las convenciones y acuerdos internacionales contra la corrupción que la República Argentina hubiera ratificado.

Las atribuciones previstas en los incisos a, b, c, d y e son ejercidas en aquellos casos que el Fiscal de Control Administrativo considere de significación institucional, económica y social, según lo previsto en la Resolución MJDH N° 458/01 (BO 29.664; disponible en www.anticorrupcion.gov.ar).

Estructura y organización de la Oficina Anticorrupción

A continuación se presenta la estructura organizativa de la OA.



Cuadro de funciones

En el cuadro que se presenta a continuación figuran las funciones correspondientes a cada componente de la estructura organizativa de la OA.

ÁREA	DESCRIPCIÓN	FUNCIONES
FISCAL DE CONTROL ADMINISTRATIVO	Es la máxima autoridad de la OA.	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Preside y representa a la Oficina Anticorrupción tanto nacional como internacionalmente. ▲ Promueve la investigación y denuncia penal o administrativa, de hechos de corrupción, resolviendo el inicio y clausura de las actuaciones de la OA. ▲ Elabora políticas y programas destinados a promover la transparencia en la gestión pública y prevenir los hechos de corrupción. ▲ Coordina su actuación con la de otros organismos de control. ▲ Es parte querellante en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado.
DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES (DIOA)	Asiste al Fiscal de Control Administrativo en la investigación y denuncia penal o administrativa de casos de corrupción que se produzcan en la Administración Pública Nacional.	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Recibe denuncias de hechos de corrupción. ▲ Investiga a los agentes a los que se atribuye la comisión de un hecho de corrupción y a toda institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la administración de los mencionados recursos. ▲ Denuncia ante la justicia competente los hechos que pudieran constituir delitos.

continúa▶▶

ÁREA	DESCRIPCIÓN	FUNCIONES
<p>DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA (DPPT)</p>	<p>Asiste al Fiscal de Control Administrativo en la elaboración de políticas y programas destinados a promover la transparencia de la gestión pública y prevenir la corrupción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Recomienda y asesora a los organismos del Estado y trabaja conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil para el diseño, promoción e implementación de programas y políticas de transparencia y participación ciudadana. ▲ Administra el Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales de funcionarios públicos. Evalúa su contenido y detecta situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito. ▲ Analiza situaciones de conflictos de intereses de los funcionarios públicos en el marco de la Ley de Ética Pública y colabora en la detección de situaciones de incompatibilidad por acumulación de cargos. ▲ Propone políticas generales para mejorar la transparencia en los procesos de compras públicas. ▲ Interviene en procedimientos de adquisiciones para generar e implementar mecanismos de transparencia que garanticen la correcta y eficiente utilización de fondos públicos. ▲ Elabora proyectos de normas y realiza recomendaciones acerca de posibles reformas legislativas, con el fin de mejorar las herramientas de prevención, investigación y sanción de la corrupción. ▲ Trabaja en el escenario internacional en diversos ámbitos vinculados con la lucha contra la corrupción (ONU, OEA, OCDE entre otros). ▲ Participa activamente en organismos, foros y programas internacionales y desarrolla acciones y elabora proyectos de cooperación internacional. ▲ Vela por el efectivo cumplimiento e implementación de las convenciones y acuerdos internacionales. ▲ Impulsa un plan de difusión, instalación de políticas y mecanismos para la prevención y control de la corrupción y transferencia de capacidades en los niveles provinciales y municipales. ▲ Diseña, implementa y promueve actividades de capacitación y campañas de difusión en temas de ética pública.

El Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Oficina Anticorrupción

Tal como fue expresado al comienzo de este capítulo estamos convencidos que para contribuir en el reestablecimiento social de la confianza hacia las instituciones democráticas y el estado de derecho, es fundamental trabajar en el desarrollo, difusión y promoción de las políticas de transparencia.

Esta premisa y la necesidad de instalar una mirada compleja sobre la corrupción, que contribuya a su prevención y fortalezca la transparencia, han sido y siguen siendo los fundamentos sobre los que se apoya el proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Oficina Anticorrupción.

En el Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la OA **se han priorizado tres áreas** fundamentales para desarrollar y promover:

- ▲ **Transparencia y eficiencia en las contrataciones del Estado.**
- ▲ **Capacitación de funcionarios públicos.**
- ▲ **Educación en valores.**

El desarrollo de estas áreas provee a la Oficina Anticorrupción de instrumentos que contribuyen a optimizar las tareas de su competencia. A continuación se describe la situación nacional en relación a las tres áreas seleccionadas.

Contrataciones del Estado

Las contrataciones públicas representan una herramienta fundamental para que el Estado pueda cumplir con los fines que le competen y atender las necesidades de la sociedad. Por esta razón, es cada vez más importante la relación entre el cumplimiento de los objetivos sustantivos de gestión del Estado y la eficiencia en la planificación y ejecución de sus compras y contrataciones.

La gestión de contrataciones resulta el área de interacción más directa entre el Estado y las empresas del sector privado, en donde enormes sumas de dinero se destinan, año tras año, a las compras de bienes y servicios. Esta situación genera una serie de riesgos de corrupción que obligan a mirar con gran atención estos procesos, a fin de garantizar la transparencia y la integridad. Por ejemplo, el Gobierno Federal de Argentina, en el año 2003 gastó para las contrataciones de bienes y servicios –y sólo a nivel nacional– aproximadamente Tres Mil Millones de Pesos (\$ 3.000.000.000.-) sobre un total de Sesenta y Cuatro Mil Millones (\$ 64.000.000.000.-) del Presupuesto Nacional. El monto invertido en contrataciones representa un cinco por ciento (5%) de dicho Presupuesto. Es importante tener en cuenta,

que esta cifra no incluye las erogaciones en obras públicas y cajas chica, la financiación mediante fondos fiduciarios, ni los fondos ejecutados por la Administración Nacional.

La falta de eficiencia en la gestión de contrataciones impacta en forma directa sobre la calidad del servicio que el Estado brinda. Si esta ineficiencia es acompañada por corrupción, el problema se duplica: además de pagar el sobre-costos de ineficiencia, se genera una pérdida de fondos públicos que terminan ilegítimamente en manos de funcionarios corruptos y contratistas cómplices.

Según lo relevado a través de diferentes herramientas, estos problemas coexisten en la Argentina. Por esta razón, se consideró urgente realizar una acción eficaz orientada a generar mayor transparencia y accesibilidad pública en la gestión de adquisiciones.

De los antecedentes de **mapas de riesgo** en diferentes países analizados, entre los que se incluye la Argentina, se observa que la mayoría se basa en el modelo diseñado por Transparencia Internacional, cuyo marco referencial se apoya principalmente en contingencias generales que pueden presentarse en el ámbito de las contrataciones.

En estos trabajos se emplea como herramienta metodológica central la encuesta a distintos actores. Los resultados de estas encuestas brindan respuestas subjetivas sustentadas en percepciones que, si bien aportan datos de mucha utilidad, carecen de peso para el diseño de políticas de transparencia adecuadas a la realidad de la gestión de compras y contrataciones.

El primer paso propuesto como centro del proyecto de Fortalecimiento Institucional de la OA es definir el problema desde una nueva perspectiva.

La hipótesis central sobre la que se propone trabajar sostiene que para establecer programas de mejora de condiciones de transparencia y anticorrupción en las contrataciones, debe tomarse información directa de la gestión de compras que sirva para detectar donde se producen los problemas, irregularidades y desvíos.

El **mapa de contrataciones** tiene como objetivo principal identificar y analizar dos aspectos fundamentales, a saber:

- ▲ Los principales espacios de accesibilidad y transparencia en los procedimientos de compras que fomentan la participación, la concurrencia y el buen funcionamiento de estos procedimientos.
- ▲ Las condiciones que favorecen la aparición de espacios vulnerables a la corrupción, a fin de desarrollar estrategias destinadas a prevenir este tipo de actos desde una visión ética en el ejercicio de la función pública.

Teniendo en cuenta estos aspectos, la propuesta se centró en la construcción de un mapa sustentado en datos relevados directamente de los procedimientos de compras y contrataciones, a fin de poner a prueba las percepciones.

Capacitación a funcionarios públicos

En la Argentina, las regulaciones referidas a la ética pública han tenido en la última década un notable avance cuantitativo y cualitativo. La lucha contra la corrupción se ha instalado como tema destacado de la agenda pública internacional desde los años '90 y, como consecuencia, se ha impulsado en todo el mundo el diseño y promoción de diversas políticas y estándares comunes en materia de transparencia, controles y rendición de cuentas de los poderes del Estado. Sin embargo, la existencia de estas normas no ha asegurado por sí misma su efectivo cumplimiento. De hecho, su éxito está relacionado con la eficiencia de las burocracias estatales y de los sistemas judiciales y, fundamentalmente, con factores de índole cultural que privilegien el *"rule of law"*.

Latinoamérica como región, no posee una larga tradición sustentada en estos principios. Por esta razón, es necesario comenzar a trabajar para lograr una masa crítica que permita, en el mediano plazo, reemplazar este ambiente de anomia por uno que garantice el pleno cumplimiento de la ley.

El primer paso para la observancia de las normas es que sean conocidas tanto por la ciudadanía como por aquellos cuya función es promoverlas, difundirlas y aplicarlas.

Es esencial informar a los agentes y funcionarios del Estado las herramientas y normas de lucha contra la corrupción y fortalecimiento de la transparencia hoy vigentes, incluyendo los códigos de ética propios de los organismos a los cuáles pertenezcan.

Teniendo en cuenta estas premisas, se consideró fundamental iniciar la formación y capacitación para un uso efectivo de las herramientas y políticas, facilitando la toma de conciencia sobre la responsabilidad del rol que cada uno desempeña en la prevención de la corrupción y en la construcción de una sociedad más justa.

Considerando este contexto, la OA se propuso crear un sistema de formación dirigido a funcionarios de la Administración Pública Nacional para la difusión y capacitación en políticas, instrumentos y herramientas para el fortalecimiento de la transparencia y la lucha contra la corrupción.

La gran cantidad de funcionarios dispersos en innumerables organismos de la Administración Pública Nacional (en adelante APN) y la dispersión geográfica de las sedes de estos organismos fueron los principales desafíos considerados para capacitarlos en estas normas y herramientas a costos razonables y dentro de los presupuestos asignados para tales actividades.

En función de estas variables se decidió como estrategia más adecuada la creación de un sistema de formación a distancia a través de Internet, también denominada e-learning.

La adopción de una plataforma de e-learning para la OA también contribuirá al desarrollo de una biblioteca virtual o centro de documentación en el cual se pueda organizar, sistematizar y clasificar la información que produce, almacena, difunde y recibe la OA.

Educación en valores

En países con una larga historia de debilidad institucional y problemas económicos y sociales, resulta imprescindible recrear la confianza ciudadana y el respeto por las normas, tanto jurídicas como de convivencia.

Como el PNUD destaca en su *Informe sobre la Democracia en América Latina*, “la persistencia y la extensión de la corrupción en el ejercicio de la función pública encuentran un terreno fértil cuando los ciudadanos se resignan a ella o contribuyen a practicarla. Un fuerte rechazo ciudadano a las prácticas corruptas es una valiosa herramienta de fiscalización y favorece el funcionamiento de mecanismos eficaces de prevención, control y sanción. En los 18 países latinoamericanos, el 41,9 por ciento de los consultados está de acuerdo con pagar el precio de cierto grado de corrupción con tal que ‘las cosas funcionen’”.

Un análisis del perfil social y político de las personas que toleran la corrupción indica que, para América Latina en su conjunto, esta actitud se encuentra de manera similar en todos los estratos sociales y demográficos.

En este sentido, se ha considerado que para cambiar esta situación es prioritario trabajar con los jóvenes y adolescentes, orientando este trabajo en el desarrollo de valores éticos que contribuyan a la construcción de una sociedad más honesta, justa y solidaria.

Este componente del proyecto propone el diseño e implementación de actividades educativas (cursos, talleres, seminarios, debates, etc.) dirigidas a estudiantes de grado superior de instituciones de enseñanza media de todo el país, a su grupo familiar y a docentes, respondiendo a los siguientes objetivos:

- ▲ Crear y promover conciencia social sobre la importancia del respeto por el estado de derecho.
- ▲ Fortalecer la educación en valores para prevenir hechos de corrupción en todos los ámbitos de la vida.
- ▲ Divulgar entre los jóvenes contenidos referidos a la ética pública y promover su debate, tanto en el ámbito educativo como familiar.
- ▲ Capacitar a los docentes para garantizar la continuidad de las acciones antes señaladas.

Tal como se ha expresado en la presentación de este material, en los capítulos siguientes se ofrece una reflexión y análisis de la experiencia de implementación de la primer parte de la prueba piloto correspondiente al área “Capacitación y Desarrollo de Conciencia y Responsabilidad Ética en Funcionarios Públicos”, a través de la implementación del Sistema de Capacitación en Ética Pública.

Resultados esperados y beneficiarios previstos

Al finalizar el proyecto, las políticas preventivas llevadas a cabo por la OA se verán fortalecidas en tres aspectos fundamentales:

ÁREAS	RESULTADOS ESPERADOS	BENEFICIARIOS
IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS Y RIESGOS EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Desarrollo y elaboración de un mapa que refleje los aspectos vulnerables en las etapas de contratación que afectan la transparencia e ineficiencia de los procedimientos de contratación pública. Las etapas comprendidas son: los planes anuales de compras, el diseño de los pliegos, la publicidad, la evaluación de ofertas, adjudicación y ejecución del contrato. ▶ Difusión y discusión de los hallazgos de este instrumento para promover la concientización sobre estos temas con los actores de los procesos de compras y contrataciones, incluidos los responsables operativos de las áreas de compra, funcionarios políticos y contratistas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Los organismos en que se detecten problemas serios en las contrataciones, orientando en como y donde actuar para la mejora de dichos procesos. ▶ La Oficina Anticorrupción contará con una herramienta para definir de manera más eficaz sus políticas de transparencia. ▶ Las ONGs contarán con información útil y actualizada para orientar los esfuerzos de monitoreo.
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO DE CONCIENCIA Y RESPONSABILIDAD ÉTICA EN FUNCIONARIOS PÚBLICOS	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Desarrollo de la plataforma de capacitación a distancia. ▶ Diseño e implementación de cursos de capacitación en fortalecimiento de la transparencia y lucha contra la corrupción para funcionarios públicos de, al menos, dos organismos críticos de la APN (instituciones seleccionadas como entidades piloto para testear el sistema, antes de difundirlo a toda la Administración Pública). ▶ A mediano plazo: uso de los recursos de la plataforma e-learning para la difusión de las capacitaciones a oficinas públicas de todo el territorio nacional. ▶ A largo plazo: convenios con universidades nacionales para implementar estos cursos en organismos de control y prevención de la corrupción a nivel provincial y/o municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Los funcionarios de los organismos seleccionados. ▶ Los organismos seleccionados experimentarán los beneficios de la capacitación a distancia y profundizarán la sensibilización y capacitación de sus recursos humanos en contenidos de ética y transparencia. ▶ La Oficina Anticorrupción contará con una plataforma de formación a distancia probada y operativa. Esto permitirá planificar el desarrollo de otros cursos dirigidos a otros organismos de la APN y extender las capacitaciones a organismos provinciales y/o municipales de control a través de convenios.

continúa▶▶

ÁREAS	RESULTADOS ESPERADOS	BENEFICIARIOS
EDUCACIÓN, INFORMACIÓN Y DESARROLLO DE CONCIENCIA DE LOS JÓVENES, SU FAMILIA Y LA COMUNIDAD EDUCATIVA	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Metodología educativa y contenidos en valores desarrollados. ▲ Implementación en dos instituciones educativas que participarán de la etapa piloto para el testeo y monitoreo del trabajo realizado. 	Se prevé capacitar un número aproximado de 500 a 1.000 alumnos de años superiores de instituciones de enseñanza media, pública y privada, a sus grupos familiares y docentes de los establecimientos seleccionados.

Marco de cooperación con el país y resultados estratégicos

En el marco de Cooperación con el País para el período 2005-2008, el PNUD ha fijado como uno de sus objetivos estratégicos “Promover la gobernabilidad democrática del país”. El presente proyecto apunta en particular a contribuir al efecto esperado: “Fortalecimiento de la capacidad de gestión gubernamental a nivel nacional, provincial y municipal”.

Estrategia de la Argentina

En una coyuntura en la que el país busca consolidar sus instituciones, su credibilidad y retomar un liderazgo comercial en la región, fortalecer las políticas de transparencia constituye una prioridad del gobierno actual.

En este sentido, el objetivo de la Oficina Anticorrupción es elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública.

Entre otras iniciativas, el Presidente de la Nación suscribió en Diciembre de 2003 el Decreto 1172/2003 sobre “Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones” que regula, en el ámbito del Poder Ejecutivo, el acceso a la información pública, la publicidad de la gestión de intereses, las audiencias públicas, la elaboración participativa de normas, etc.

En cuanto a los programas de prevención de la corrupción, diferentes organismos públicos se encuentran actualmente trabajando en programas relacionados con el presente proyecto.

A través de este proyecto y considerando las funciones de la Oficina Anticorrupción, los conocimientos técnicos de sus agentes y la experiencia acumulada en más de un lustro de aplicación, estudio e interpretación de normas nacionales e internacionales sobre ética pública, este organismo se propone:

- ▲ Armonizar sus acciones con las políticas nacionales de prevención.
- ▲ Brindar asistencia a los actores clave en la materia, tanto de la administración pública como de la sociedad civil.

Estrategia del proyecto

Este proyecto prioriza la transparencia y eficiencia en las contrataciones del Estado, la capacitación de funcionarios públicos y la educación en valores. A través de esta elección, la OA apunta a trabajar en temas de prevención de una forma integral y con una perspectiva de largo plazo.

Por esta razón, consideramos fundamental fortalecer a los recursos humanos del Estado y brindar herramientas concretas para el mejor uso de los recursos públicos. Al mismo tiempo, para garantizar que estas intervenciones sean sustentables, debe trabajarse activamente en la construcción de valores con la sociedad civil, objetivo que se espera alcanzar a través del programa de educación en valores.

Participación del PNUD

La participación del PNUD en el proyecto se expresa a través de las siguientes acciones:

- ▲ Gestión de los recursos financieros y procesos administrativos.
- ▲ Apoyo continuo en la planificación y monitoreo de su implementación.
- ▲ Información sobre experiencias y buenas prácticas corporativas en tema de políticas preventivas contra la corrupción.
- ▲ Vinculación del proyecto con otros programas del PNUD en temas de compras (ARG/04/026, ARG/04/036, Proyectos de compras de insumos médicos).
- ▲ Apoyo en la contratación de consultores expertos en temas de compras.
- ▲ Asesoramiento a la Unidad Ejecutora a través de sus expertos regionales en materia de adquisiciones.

Capítulo 2
El Sistema de Capacitación
en Ética Pública - **SICEP**

Introducción



“La necesidad de rediseñar las estructuras de la administración pública requiere la capacitación de administradores con una formación acorde con la nueva realidad socioeconómica y el actual contexto tecnológico. Los organismos públicos abocados a esta enorme tarea demandan en forma imperiosa actualización permanente y mayores niveles de calidad en la formación de los mismos. La característica esencial de la educación a distancia, que es el establecimiento de una comunicación mediatizada entre quienes aprenden y quienes enseñan, posibilita una interesante ruptura de fronteras que permite llegar a todos con igual calidad.”

Marta Mena y María Laura Diez⁶

Las agendas públicas nacionales e internacionales están considerando, desde los años 90', a la lucha contra la corrupción entre los temas más importantes y destacados de los últimos quince años. En este sentido, impulsan el desarrollo, la promoción e implementación de políticas y herramientas de transparencia, control y rendición de cuentas del poder estatal.

En la Argentina, en la última década, se ha avanzado cuantitativa y cualitativamente en las regulaciones referidas a la ética pública. Actualmente es necesario que la región logre una masa crítica que, en el mediano plazo, genere un ambiente que garantice el pleno cumplimiento de la ley.

Entre las medidas preventivas que la **Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)** recomienda adoptar, se encuentra la de **capacitar al personal de los organismos públicos** sobre sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.

En esta misma dirección, consideramos esencial poner a disposición de los agentes del Estado las herramientas y normas de fortalecimiento de la transparencia y lucha contra la corrupción hoy vigentes, incluyendo los códigos de ética propios de los organismos a los cuáles pertenecen. Estas acciones de formación tienen como objetivo promover la toma de conciencia sobre el rol que cada uno desempeña en la lucha contra la corrupción y en la construcción de una sociedad más justa.

6. MENA, M. y DIEZ, M.L. “La educación a distancia: una propuesta de solución para la capacitación en el sector público”. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Argentina, Noviembre, 2001.

Tal como se adelantó en el primer capítulo, la gran cantidad de funcionarios que trabajan en los organismos de la Administración Pública Nacional y su dispersión geográfica, son variables que influyen en la selección de estrategias eficaces para capacitarlos a costos razonables y dentro de los presupuestos asignados para tales actividades.

Teniendo en cuenta estas variables, se decidió utilizar herramientas provenientes del gobierno electrónico, desarrollando e implementando una estrategia de capacitación a distancia con soporte en Internet, también denominadas **estrategia e-learning**.

La Oficina Anticorrupción (OA) definió el uso de la estrategia e-learning para crear el Sistema de Capacitación en Ética Pública (SICEP), con el apoyo y el financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Embajada Británica.

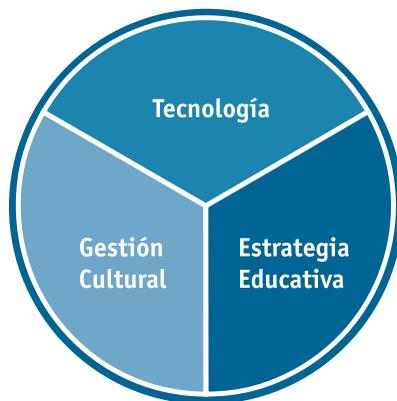
El SICEP tiene como objetivos:

- ▲ Implementar espacios que promuevan la toma de conciencia y responsabilidad de los funcionarios de la APN sobre temas de ética pública.
- ▲ Implementar instancias de capacitación en diversas herramientas y mecanismos de transparencia y lucha contra la corrupción.

Las actividades a realizar desde el SICEP permiten implementar el dictado de cursos a distancia específicos y también apoyar y complementar cursos presenciales. Este sistema incluye el desarrollo de un centro de documentación de temas vinculados a la transparencia y la lucha contra la corrupción.

El Sistema de Capacitación en Ética Pública - SICEP

El SICEP fue pensado y diseñado en base a tres ejes principales que conforman el portal educativo de la Oficina Anticorrupción:



Cada uno de estos ejes tiene un objetivo específico y diferentes componentes que serán descriptos en sus apartados correspondientes.

Para la primera etapa del proyecto de implementación del SICEP, denominada prueba piloto, se plantearon los siguientes resultados a alcanzar:

- ▲ Adoptar y personalizar una plataforma e-learning, que incluya un centro de documentación.
- ▲ Instrumentar acuerdos con, por lo menos, dos organismos críticos de la APN para capacitar a funcionarios en temas de Ética Pública y Transparencia.
- ▲ Desarrollar los contenidos y el diseño didáctico de los cursos de capacitación a distancia.
- ▲ Producir, al menos dos cursos multimediales, uno para cada uno de los organismos elegidos.
- ▲ Capacitar a los administradores y tutores responsables del dictado de los cursos.
- ▲ Implementar los cursos e-learning destinados a los funcionarios de los organismos públicos seleccionados, incluyendo las tutorías de acompañamiento del proceso de aprendizaje.
- ▲ Evaluar los resultados de los cursos implementados.

A continuación se presenta un cuadro con las decisiones tomadas y las acciones realizadas para cada componente durante la etapa piloto.

EJE	DECISIONES DE LA ETAPA PILOTO	ACCIONES Y ACTIVIDADES
<p>Tecnología</p> <p>Objetivo: Adaptar e implementar una plataforma e-learning para la distribución y seguimiento de las actividades de capacitación de la OA.</p>	<p>Se adaptó e implementó una plataforma virtual denominada “e-moodle” para la distribución y seguimiento de las actividades de capacitación basada en el desarrollo de herramientas de software libre.</p> <p>Esta decisión se basó en el análisis realizado sobre estándares del mercado (Scorm 1.2) y teniendo en cuenta los avances efectuados en el Proyecto de Modernización del Estado (PROCAE) en la adaptación y ampliación de funcionalidades de un sistema administrador de formación de código abierto (LMS Open Source). Este tipo de plataforma fue implementada con éxito en muchas instituciones de renombre en los últimos tiempos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Definir LMS a utilizar. ▲ Definir hardware, software y enlaces a utilizar. ▲ Implementar la plataforma. ▲ Probar la plataforma. ▲ Desarrollar la personalización. ▲ Respetar las normas scorm 1.2 distribuidas por ADL. ▲ Implementar herramientas colaborativas. ▲ Desarrollar manuales operativos.
<p>Gestión Cultural</p> <p>Objetivo: Desarrollar y gestionar un plan de comunicación, participación y promoción que posibilite a los futuros destinatarios un ingreso adecuado a la modalidad de capacitación.</p>	<p>Se diseñó un plan de comunicación, participación y promoción para facilitar el ingreso adecuado a la modalidad e-learning de los destinatarios a los cursos. Este plan de comunicación incluyó una encuesta de expectativas realizada al comienzo de cada curso y una encuesta de satisfacción aplicada al finalizar los cursos, orientada a relevar información sobre los resultados de la implementación.</p> <p>Ambas encuestas permitieron evaluar la relevancia y calidad de los contenidos, el interés en los temas tratados y el grado de concientización logrado. Sobre la base de los resultados de la evaluación se consideraron eventuales mejoras en los contenidos y metodología de la plataforma así como su réplica a otros organismos públicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Diseñar, desarrollar y poner en funcionamiento el plan de comunicación y promoción. ▲ Desarrollar estrategias de comunicación que garanticen la implementación exitosa del proyecto. ▲ Realizar la encuesta de expectativas y de satisfacción. ▲ Elaborar las recomendaciones para la continuidad del proyecto.
<p>Estrategia Educativa</p> <p>Objetivo: Contar con un catálogo de al menos dos cursos en línea, elaborados a partir de alianzas estratégicas y necesidades de los organismos del Estado involucrados en la etapa piloto.</p>	<p>Para la etapa piloto se seleccionaron dos organismos considerados críticos de la APN: el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Se generaron acuerdos y convenios interinstitucionales a fin de abordar contenidos sobre la ética pública y la lucha contra la corrupción y adecuarlos a la realidad de cada organismo. Los cursos resultantes de estos acuerdos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▲ Compras y Contrataciones Transparentes en el PAMI (acuerdo OA - PAMI). ▲ Ética Pública y Fortalecimiento de la Transparencia en la Administración Tributaria (acuerdo OA - AFIP). <p>Cada curso incluye una parte general referida a contenidos OA y una parte específica, dedicada a la organización.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Decidir temáticas a abordar. ▲ Relevar y desarrollar contenidos de los cursos. ▲ Diseñar la estrategia educativa para cada curso: implementación de los cursos, tutorías, foros, conferencias virtuales, etc. ▲ Desarrollar los cursos bajo normas Scorm. ▲ Subir los cursos a la plataforma y realizar las pruebas correspondientes. ▲ Capacitar tutores y administradores. ▲ Implementar el dictado de los cursos y realizar el seguimiento de alumnos, registros de asistencia y administración. ▲ Realizar las evaluaciones pertinentes.

Actualmente (junio de 2007), habiendo finalizado la prueba piloto, se está realizando la evaluación completa de los resultados de esta etapa y relevando información que permita medir las capacidades de la estrategia e-learning implementada.

A partir de este diagnóstico se proyectará una segunda etapa, orientada a impulsar la capacitación continua de los funcionarios públicos en el aprendizaje, reflexión y práctica de la ética, promoviendo una cultura de transparencia y responsabilidad en el ejercicio de sus funciones.

A continuación se presentan los aspectos conceptuales que sustentan al SICEP y los factores analizados durante la primera etapa de prueba piloto.

La estrategia de capacitación a distancia e-learning⁷

El desarrollo de Internet y las nuevas tecnologías en comunicación han introducido un nuevo paradigma en los sistemas educativos. Este paradigma se basa en nuevas formas de enseñanza y aprendizaje y enfatiza en la creación de un entorno de aprendizaje en donde un grupo de personas realizan una serie de actividades a la vez que acceden a variados recursos.

En este sentido, surgen las estrategias de educación a distancia e-learning (electronic learning – aprendizaje a través de herramientas electrónicas) y b-learning (blended learning – aprendizaje a través de estrategias mixtas: electrónicas, presenciales, etc.).

Esta estrategia se basa en la combinación de recursos, interactividad, flexibilidad y actividades de aprendizaje estructuradas y brindan la posibilidad de crear ambientes de aprendizaje centrados en universos de destinatarios definidos.

En este proyecto, se define E-LEARNING como una estrategia que utiliza de manera integrada, oportuna y creativa a la informática, las telecomunicaciones, los materiales impresos, las instancias presenciales y otros componentes del diseño didáctico para la formación de un ambiente propicio que promueva la construcción de experiencias de enseñanza y aprendizaje.

Estudios internacionales han probado la eficacia de las estrategias de capacitación basadas en e-learning. Esta modalidad crea un contexto donde colaborador, equipo y organización aprenden al mismo tiempo.

7. Contenidos tomados y adaptados de GÓMEZ, N. Coordinador de Sistemas Preventivos - Oficina Anticorrupción. Artículo titulado: "Capacitación a funcionarios públicos".

E-learning implica el **diseño de actividades de formación de manera integrada y sistémica** considerando la audiencia destinataria, el tipo de contenidos, el uso adecuado de los diferentes medios y soportes, y la inclusión de diferentes instancias de interacción con los alumnos. De esta manera, resultan estrategias educativas **flexibles y variadas**, que brindan **diferentes puertas de entrada a los contenidos**, según el interés y afinidad de cada persona.⁸

La estrategia e-learning permite acceder a los contenidos de formación de manera sincrónica en tiempo real (por ejemplo, una conferencia virtual) o asincrónica, los contenidos están disponibles y los alumnos acceden a ellos administrando sus propios tiempos. En ambas situaciones, se ofrece un conjunto de actividades y materiales en red, posibilitando la actualización permanente de nuevos conocimientos y prácticas, accediendo a través de Internet.

La potencia de la estrategia e-learning se debe a que trasciende la mera instrucción, incluyendo la distribución de información y el uso de herramientas colaborativas como la conversación en línea (Chat), foros de intercambio y la construcción de materiales.

El desafío de esta modalidad de enseñanza-aprendizaje es promover la creación de un verdadero espacio educativo y colaborativo. En este sentido, la tarea de los docentes expertos en contenido y de los tutores es fundamental. La función de la tutoría es crear el clima propicio para que cada participante y el grupo en su conjunto, pueda transitar la experiencia de aprendizaje de manera exitosa. Esto se logra estando presente y acompañando a los alumnos en su proceso de aprendizaje cotidianamente, desde el inicio hasta el cierre de un curso.

Los tutores y docentes también promueven la articulación de la estrategia e-learning con otras instancias de formación, por ejemplo programas y cursos presenciales, redes de aprendizaje, foros temáticos, comunidades de práctica, grupos de mejora, etc.

Factores clave para el desarrollo de una estrategia e-learning⁹

Existe una serie de factores clave a tener en cuenta en el análisis del desarrollo de una solución e-learning, entre ellos:

- ▲ **La infraestructura informática y en telecomunicaciones.**
- ▲ **El perfil de los destinatarios.**

8. En: BELLO, M.A. "E-learning: Un Modelo Metodológico para su Diseño, Desarrollo e Implementación". Artículo publicado con motivo del seminario sobre estado del arte de las nuevas tecnologías y la capacitación en el Siglo XXI, dictado en ADCA – Asociación de Desarrollo y Capacitación Argentina. Buenos Aires, Agosto, 2001.

9. BELLO, M.A. "Nuevas Tecnologías en Capacitación: su aporte en el desarrollo de competencias organizacionales", presentado en el XII Congreso Nacional de Capacitación y Desarrollo, organizado por la Asociación de Desarrollo y Capacitación Argentina. Rosario, Septiembre de 2000.

- ▲ **La implementación dentro de los organismos seleccionados.**
- ▲ **El tipo de contenidos a transmitir.**

La **ecuación costo – beneficio** resultará de un análisis complejo que tenga en cuenta la oportunidad de incorporar este tipo de tecnología en función de estos cuatro factores, la cantidad de funcionarios a capacitar, el tiempo de actualización de los contenidos, la dispersión geográfica y el presupuesto disponible. A continuación se presenta una breve descripción de cada uno de estos factores clave.

Infraestructura informática y en telecomunicaciones

El análisis de la infraestructura se realiza sobre la plataforma informática y de telecomunicaciones disponible en la organización donde se implementará la estrategia de capacitación a distancia.

- ▲ **La plataforma informática** hace referencia a la cantidad de computadoras dentro del organismo; la distribución y dispersión de esas computadoras; las características del hardware y equipamiento; los planes del área de Sistemas respecto a la actualización del parque informático, etc.
- ▲ **La infraestructura en telecomunicaciones**, implica evaluar la existencia de una red organizacional, de correo electrónico interno, de intranet y el alcance de estos servicios; el porcentaje de usuarios con acceso a la red, correo electrónico e internet; la capacidad y cantidad de servidores; la posibilidad de incorporar nuevos softwares dentro de la red, la compatibilidad en los sistemas existentes; cómo están definidos los accesos a la red (perfiles, niveles); el ancho de banda y consistencia de las conexiones para la transmisión de información de diferentes tipos (texto, imagen en movimiento, sonidos, audio, animaciones, etc.), los dispositivos de seguridad previstos para este tipo de comunicación, etc.

El análisis de la infraestructura impacta sobre la calidad de la información a transmitir, sus posibilidades en el procesamiento y su llegada al usuario final. A partir de este análisis surgen las alternativas posibles en el tratamiento de los contenidos.

Perfil del usuario destinatario

En este caso es importante analizar las características de los futuros destinatarios de la formación y su cultura de capacitación.

También es importante considerar las competencias individuales básicas que deben poseer los integrantes de una organización para aprovechar el uso de las nuevas tecnologías, tanto quienes deban administrar la plataforma como quienes se capacitarán a través de esta estrategia educativa.

Respecto a los destinatarios de los cursos, es importante tener en cuenta las competencias

individuales básicas que deben poseer para aprovechar las instancias de formación a través de e-learning. Algunas de las competencias individuales son: auto-dirección en el aprendizaje; autonomía y responsabilidad; pro-actividad hacia el propio desarrollo; disciplina individual; pensamiento crítico, etc.

Implementación dentro de la organización

Los diferentes aspectos que hacen a la gestión e implementación dentro de la organización son fundamentales para garantizar una buena recepción de esta nueva estrategia de formación, por ejemplo: contar con socios estratégicos provenientes del área de sistemas y logística, recibir apoyo de personal clave para la implementación y prever el tipo de soporte que se le dará a los usuarios. Muchas veces se decide el desarrollo de este tipo de estrategias y luego resulta difícil implementarlas por no contar con el apoyo suficiente del resto de la institución.

También se debe analizar el impacto que tendrá, dentro de los organismos seleccionados, el generar la circulación de mayor información entre sus integrantes, el desarrollo de mayor responsabilidad y autonomía de los funcionarios en cuanto a su formación, actualización y desarrollo dentro de la institución.

Contenidos a transmitir

Este factor clave implica analizar qué tipo de contenidos se pretende transmitir, comunicar y/o enseñar. Hay algunos contenidos que la mejor manera de enseñarlos es a través de este tipo de tecnologías. Otros contenidos, ya sea por su frecuencia de actualización, de impacto por la naturaleza de las capacidades a desarrollar, quedan automáticamente excluidos de este tipo de medios.

En este aspecto, es muy importante establecer la **diferencia entre informar y capacitar**.

Informar supone publicar información textual y ponerla a disposición del universo de destinatarios.

Una **instancia de capacitación** implica necesariamente una estrategia educativa que brinde lineamientos para procesar didácticamente los contenidos, confeccionar materiales de autoaprendizaje y de autoevaluación, realizar propuestas para la aplicación de esos contenidos en el ámbito de desempeño cotidiano, implementar tutorías que acompañen el proceso de aprendizaje e instancias de feed-back sobre lo aprendido.

En el próximo capítulo se presenta la experiencia de implementación de los dos cursos desarrollados Compras y Contrataciones Transparentes en el PAMI y Ética Pública y Fortalecimiento de la Transparencia en la Administración Tributaria en la AFIP, analizando sus tres ejes a la luz de estos cuatro factores clave.

Capítulo 3 | Implementación del SICEP

Introducción



“Los que trabajamos en formación y capacitación de Administradores Públicos, sabemos que nuestra creciente actividad en el contexto de una situación que exige cada vez más soluciones adecuadas a las potencialidades y limitaciones existentes en nuestras organizaciones en la región, necesita un replanteo de las modalidades utilizadas para hacer oír nuestra voz y provocar los cambios necesarios en los distintos organismos y en la comunidad.”

Marta Mena y María Laura Diez¹⁰

Tal como se expresó en capítulos anteriores, en el marco del proyecto ARG/05/013, la OA realizó convenios con el PAMI y la AFIP a partir de los cuales se acordó desarrollar un curso para cada organismo. El diseño, desarrollo e implementación de estos cursos, significó la implementación propiamente dicha del SICEP y la posibilidad de iniciar efectivamente con la prueba piloto de la plataforma.

En el presente capítulo se describe en profundidad la experiencia de implementación del curso Compras y Contrataciones Transparentes en el PAMI y se incluye información relativa a la implementación realizada en la AFIP. Ambas experiencias se analizan desde los tres ejes del SICEP, vinculándolos a las decisiones tomadas en función de los cuatro factores clave descriptos en el capítulo anterior.

Tecnología del SICEP y análisis de la infraestructura

Luego del análisis realizado en función de la plataforma informática existente y de la infraestructura en telecomunicaciones disponible, se decidió instalar como entorno virtual de enseñanza de la Oficina Anticorrupción, el Learning Management System (LMS) **e-Moodle**, plataforma de código fuente abierto (open source).

10. MENA, M. y DIEZ, M.L. “La educación a distancia: una propuesta de solución para la capacitación en el sector público”. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Argentina, Noviembre, 2001.

Esta decisión se realizó teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- ▲ El e-Moodle es económicamente mucho más conveniente que otras tecnologías propietarias que se ofrecen en el mercado y cuyos precios de licenciamiento crecen diariamente. Esto potencia la posibilidad de continuar con el desarrollo del proyecto una vez finalizada la etapa piloto.
- ▲ La dirección de informática del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, del cual depende funcionalmente la Oficina Anticorrupción, cuenta con personal capacitado que puede tomar la responsabilidad de atender su infraestructura y mantenimiento ya que utiliza este tipo de tecnología e-Moodle.
- ▲ El actual desarrollo de los entornos tecnológicos de código fuente abierto susceptibles de ser utilizados para la formación en línea ha adquirido un nivel de desarrollo suficiente que justifica su adopción como una solución de puesta en marcha inmediata.
- ▲ El e-Moodle es la plataforma con mayor cantidad de usuarios de habla hispana y una de las más utilizadas a nivel mundial, potenciando la posibilidad de distribuir cursos a otros lugares del mundo.
- ▲ La plataforma cuenta con una interfaz amigable y funcionalidades óptimas para los distintos perfiles: administradores, tutores, docentes, contenidistas, alumnos. Inclusive cuenta con la posibilidad de crear perfiles de invitados.
- ▲ La selección de esta plataforma permite que la OA se sume a la estrategia implementada por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), y nutrirse de los desarrollos que el instituto realice para optimizarla.

En el cuadro que figura en la siguiente página se presentan las funcionalidades de la plataforma e-Moodle.

E- MOODLE

FUNCIONALIDADES	DESCRIPCIÓN
<p>Generales</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Se ejecuta sin modificaciones bajo Unix, Linux, Windows, Mac OS X, Netware y otros sistemas operativos que permitan PHP (la mayor parte proveedores de alojamiento Web lo permiten). ▲ Está diseñado de manera modular y permite una gran flexibilidad para altas, bajas y modificaciones (en adelante ABM) de funcionalidades en muchos niveles. ▲ Cuenta con un sistema interno para actualizar y reparar sus bases de datos periódicamente. ▲ Usa solamente una base de datos y puede compartirla con otras aplicaciones, en caso que sea necesario. ▲ Soporta las principales marcas de bases de datos. ▲ El código fuente está escrito en PHP (fácil de leer y modificar). ▲ Presenta un sistema sólido de seguridad en toda la plataforma. ▲ Requerimientos de hardware: procesador Pentium 4 o superior; 1 GB de Memoria RAM; 300 MB de espacio en disco. Es deseable que el servidor en el que esté corriendo tenga RAID de discos para evitar pérdida de información ante la eventual rotura de un disco. ▲ Requerimientos de software: el servidor tiene que estar corriendo APACHE 1.3 o 2.0 y PHP 4.0 o superior. Como base de datos se puede usar Postgres o MySQL. ▲ Requerimientos de conectividad: enlace dedicado con un mínimo de 1 MB de ancho de banda simétrico (tanto de bajada como de subida) y con una disponibilidad de 97% anual. Tiempos de respuesta de la asistencia técnica de 48 horas como máximo.
<p>Administración</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Es gestionado por el usuario administrador. ▲ Permite definir el estilo del sitio y el administrador puede personalizarlo según sus preferencias: colores, fuentes, fondo, etc. ▲ Los paquetes de idioma permiten la localización completa a cualquier idioma. ▲ El administrador controla la creación de cursos y define la asignación de usuarios a los cursos. ▲ Las copias de los envíos a los foros, resultados o comentarios de los profesores, etc. pueden ser enviados por correo en formato HTML o texto.
<p>Gestión de Usuarios</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Soporta un rango de mecanismos de autenticación de usuarios a través de módulos posibilitando una integración sencilla con los sistemas existentes. ▲ Método estándar de alta por correo electrónico. La dirección de correo electrónico se verifica mediante confirmación. ▲ Las cuentas de acceso se verifican contra un servidor de correo o de noticias. ▲ Cualquier base de datos que contenga al menos dos campos puede usarse como fuente externa de autenticación.

continúa▶▶

FUNCIONALIDADES	DESCRIPCIÓN
<p>Gestión de Usuarios (continuación)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Cada persona necesita sólo una cuenta de correo para todo el servidor y cada cuenta puede tener diferentes tipos de acceso. ▲ Los profesores / tutores pueden añadir una “clave de acceso” para sus cursos e impedir el acceso de quienes no sean sus estudiantes. ▲ Los profesores / tutores pueden dar de baja a los estudiantes manualmente. También existe una forma automática de dar de baja a los estudiantes que permanezcan inactivos durante un determinado período de tiempo. ▲ Los alumnos pueden editar su información personal, incluyendo fotos. También pueden ocultar las direcciones de correo electrónico. ▲ Cada usuario puede especificar su propia zona horaria. Todas las fechas marcadas en Moodle se traducirán a esa zona horaria. ▲ Cada usuario puede elegir el idioma que se usará en la interfaz de Moodle. ▲ Brinda un registro y seguimiento completo de los accesos de los usuarios. ▲ Ofrece informes de actividad de cada estudiante, con gráficos y detalles sobre su paso por cada módulo (último acceso, número de veces que lo ha leído) así como también de una detallada historia de la participación de cada estudiante, incluyendo mensajes enviados, entradas en el diario, etc.
<p>Gestión de cursos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Promueve la implementación de actividades colaborativas en la comunidad de aprendizaje. ▲ Presenta una interfaz de navegador de tecnología sencilla y eficiente. ▲ Ofrece flexibilidad de recursos y actividades: foros, cuestionarios, consultas, encuestas, tareas y chats. ▲ Se puede elegir entre varios formatos de curso tales como semanal, por temas o el formato social, basado en debates. ▲ El profesor principal tiene un control completo sobre todos los elementos del curso, incluyendo posibles restricciones a otros profesores y puede establecer en un curso concreto el uso de un idioma específico. ▲ Los profesores pueden definir sus propias escalas que se utilizarán para calificar foros, tareas, diarios y glosarios. ▲ Los cursos se pueden empaquetar en un único archivo zip utilizando la función de “copia de seguridad”. Estos pueden ser restaurados en cualquier servidor Moodle. ▲ La lista de cursos muestra descripciones de cada uno de los cursos que hay en el servidor, incluyendo la posibilidad de acceder como invitado. ▲ Los cursos pueden clasificarse por categorías facilitando su búsqueda (un sitio Moodle puede albergar miles de cursos). ▲ La mayoría de las áreas de introducción de texto (recursos, mensajes de los foros, etc.) pueden ser editadas usando el editor integrado.

La instalación de E-Moodle para la plataforma SICEP implicó su adecuación a las necesidades específicas del sistema de capacitación y a la identidad visual correspondiente al proyecto. El **proceso de adecuación de E-Moodle** para la OA estuvo integrado por los siguientes pasos:

- 1) Instalación de E-Moodle en el servidor del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- 2) Personalización de E-Moodle:
 - ▲ Diseño de interface gráfica.
 - ▲ Desarrollo de la interface gráfica en E-Moodle.
 - ▲ Diseño de usabilidad, navegación y funcionalidad.
 - ▲ Ubicación de los distintos paneles de acuerdo a criterios de usabilidad y funcionalidad.
 - ▲ Desarrollo de ayuda en línea para el uso de la plataforma a nivel usuario.
- 3) Mantenimiento.
- 4) Administración.

Recursos de la plataforma utilizados en la prueba piloto

Para la prueba piloto y en la implementación de ambos cursos se utilizaron los siguientes recursos tecnológicos disponibles en la plataforma SICEP:

- ▲ **Foros de intercambio** para el planteo de dudas de contenidos y para el fortalecimiento de la comunidad de aprendizaje.
- ▲ **Calendario** para la publicación de los diferentes eventos a lo largo del curso.
- ▲ **Novedades** para la comunicación de altas de contenidos y de actividades dentro de los cursos.
- ▲ **Cartelera de tutoriales.** Su contenido fue relevado de las preguntas surgidas en el foro. De esta manera, la cartelera de tutoriales se actualizó permanentemente a medida que se fue desarrollando el curso.
- ▲ **Archivos de normativas** con documentación complementaria correspondiente a los contenidos trabajados.
- ▲ **Chat para implementar eventos** sincrónicos como la conferencia virtual en línea realizada con expertos en contenido de la OA y del PAMI.
- ▲ **Publicación de actividades interactivas** como los ejercicios integradores con casos de análisis y la evaluación final de cada curso.
- ▲ **Habilitación de opciones de configuración personal** a la comunidad de alumnos, ofreciendo un espacio dentro de la plataforma en donde presentarse, subir sus datos, fotos personales, etc.
- ▲ **Seguimiento del grupo de alumnos,** a través de las herramientas de estadística y administración que ofrece la plataforma.

A continuación se presentan algunas imágenes de la plataforma SICEP que dan cuenta de los diferentes recursos utilizados.

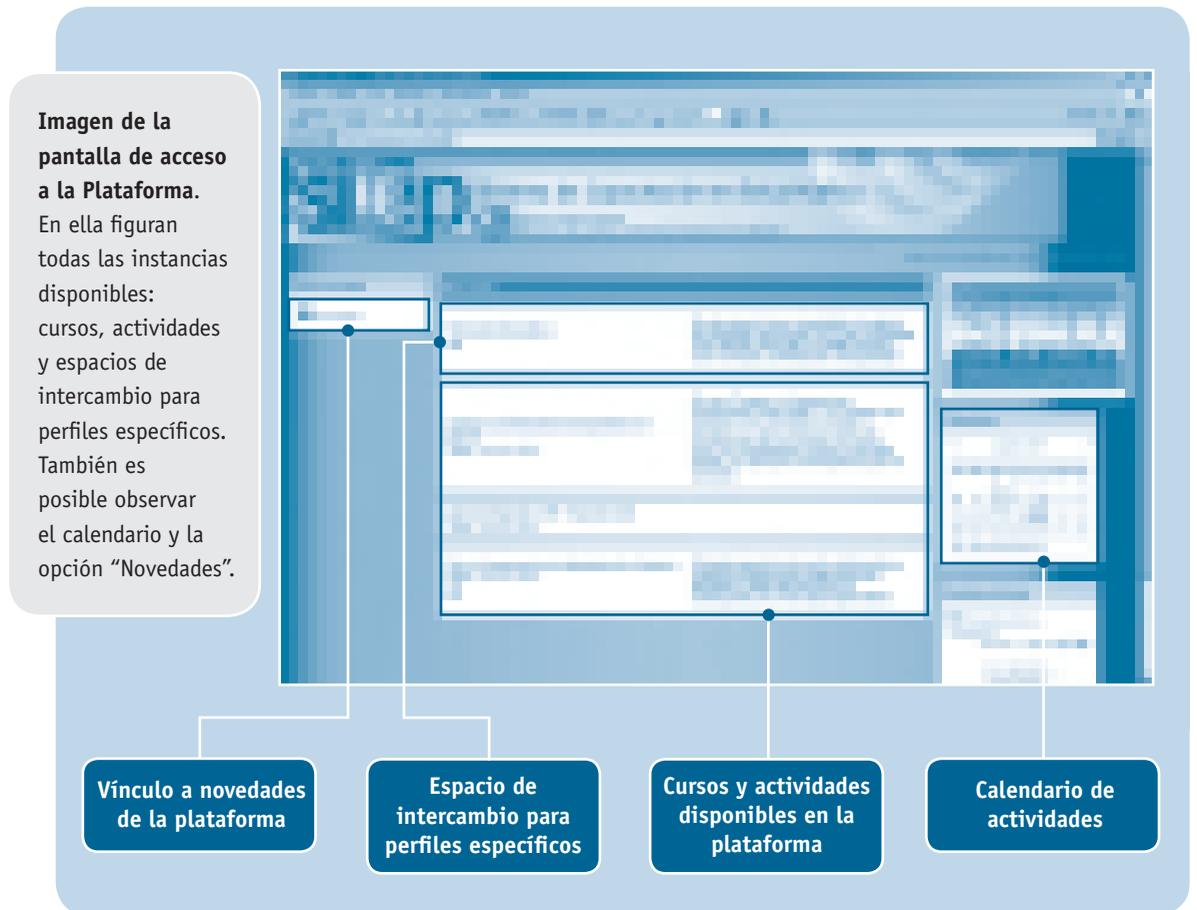




Imagen de la pantalla principal del SICEP. En esta imagen es posible observar todas las funcionalidades actualmente disponibles en la plataforma.



Imagen del calendario de actividades desplegado, en donde figuran los diferentes eventos y anuncios desplegados en el tiempo.

Gestión Cultural: perfil del destinatario y estrategia de comunicación

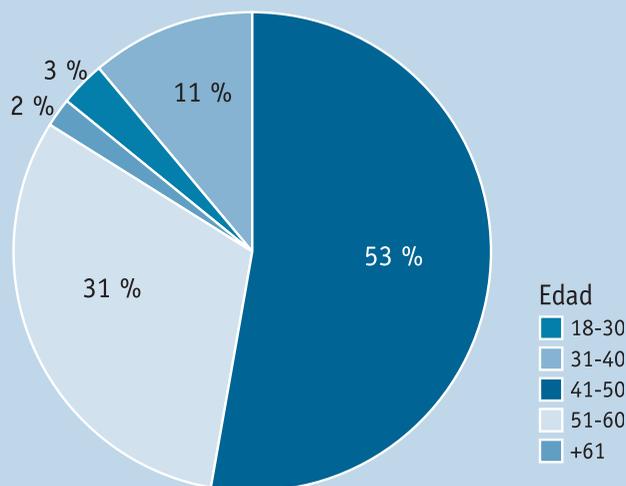
Análisis del perfil del destinatario en el PAMI

Durante la etapa piloto y para el curso acordado con el PAMI, se realizó un relevamiento sobre 65 agentes pertenecientes al Área de Compras del Instituto. El universo relevado pertenece a 26 de las 36 Unidades de Gestión Local (UGLs) y permitió acceder a información suficiente para la construcción del perfil del destinatario. A continuación se presenta una descripción del perfil relevado.

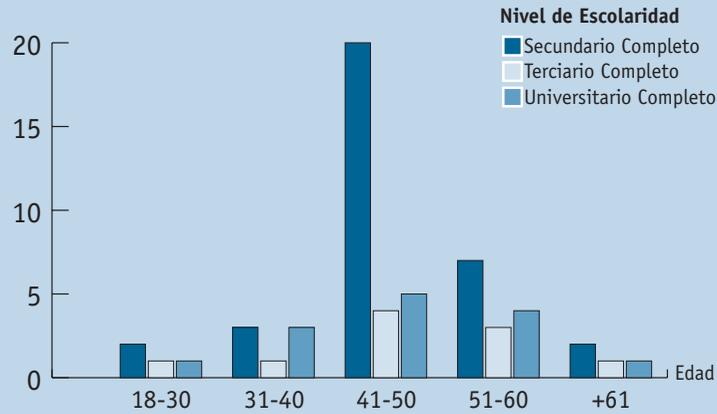
Grupos etarios

El 53 % de la muestra refleja una edad comprendida entre 40 y 50 años, seguida por edades mayores de 50. El rango de edad de 40 a 50 años es el que presenta mayor concentración de estudios secundarios, universitarios y terciarios.

Frecuencia de Edad



Relación entre Edad y Nivel de Escolaridad



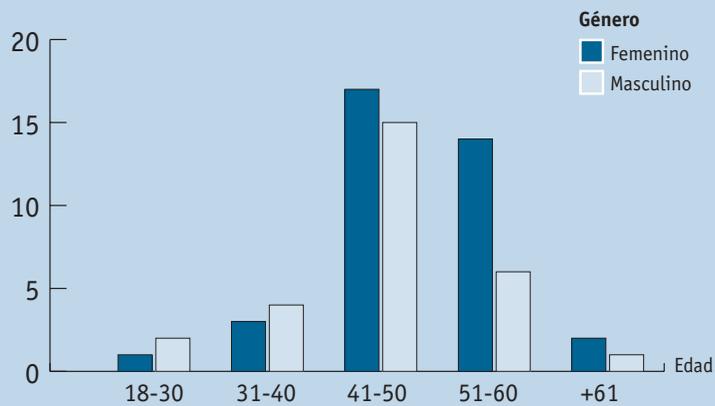
Género

El 57 % del universo relevado corresponde al sexo femenino y el 43 % al masculino.

De la correlación entre género y edad se observa que:

- ▲ De 40 a 50 años: es pareja la distribución de género.
- ▲ Mayores de 50 años: es superior el porcentaje de mujeres.
- ▲ Menores de 40 años: es superior el porcentaje de hombres.

Relación Edad y Género



Nivel de escolaridad

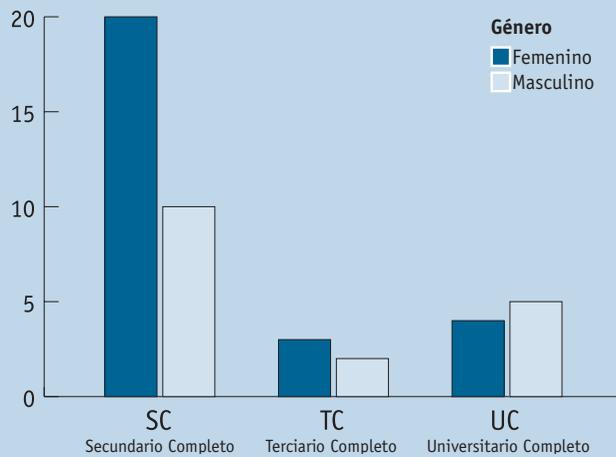
El 51 % de los agentes relevados de la muestra posee estudios secundarios completos.

Nivel de Escolaridad



El índice de mayor concreción de estudios universitarios corresponde al género masculino. El género femenino presenta mayor índice en la culminación de estudios secundarios y terciarios.

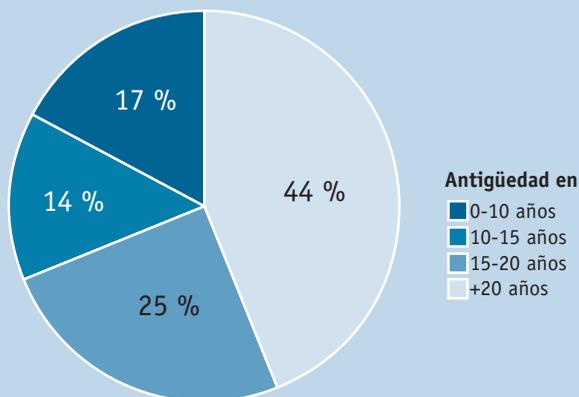
Relación entre Nivel de Escolaridad y Género



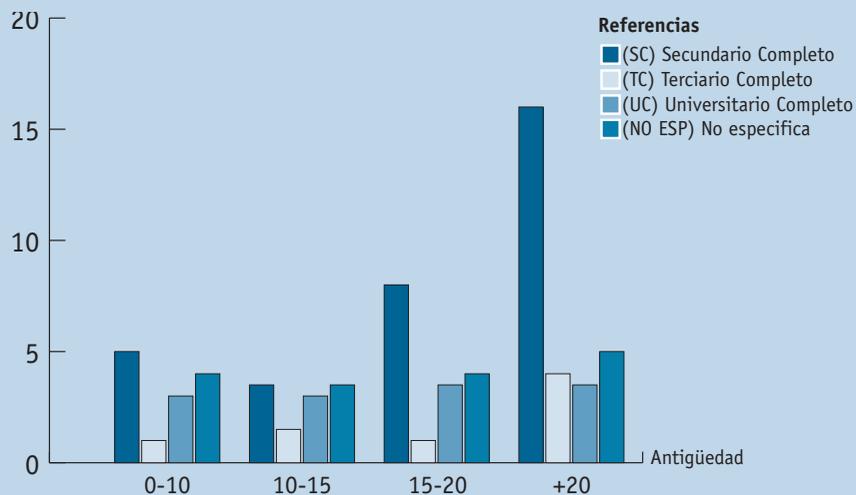
Antigüedad en el Pami

El 44 % tiene más de 20 años de antigüedad en el PAMI. El 25 % posee entre 15 y 20 años de antigüedad. De esta manera, se concluye que el 69 % posee más de 15 años de antigüedad. Si se relaciona este dato con el nivel de escolaridad, se observa que quienes tienen más antigüedad poseen estudios secundarios en mayor medida. Los índices mayores de estudios universitarios y terciarios también corresponden a agentes con más de 20 años de antigüedad.

Frecuencia de Antigüedad



Relación entre Nivel de Escolaridad y Antigüedad



Conclusiones sobre el perfil del destinatario en el PAMI

A partir del relevamiento y análisis realizados se obtuvieron las siguientes conclusiones:

- ▲ El 84 % de los empleados en el sector Compras y Contrataciones del PAMI es mayor de 40 años.
- ▲ El 53 % se encuentra comprendido entre los 40 y 50 años de edad. Este rango concentra el mayor índice de antigüedad.
- ▲ El 69 % de la muestra actual posee más de 15 años de antigüedad en el PAMI. El resto está conformado por empleados con antigüedad de 0 a 15 años.
- ▲ El 51 % tiene el secundario completo, seguido en menor medida por personas con niveles terciario y universitario realizado.
- ▲ El género femenino representa la mayor parte de la muestra con estudios secundarios y terciarios realizados.
- ▲ El género masculino presenta el mayor índice en la culminación de estudios universitarios.

Análisis del perfil del destinatario en la AFIP

La Subdirección de Recursos Humanos de la AFIP seleccionó a 236 agentes y funcionarios como participantes de esta experiencia piloto. Del total de participantes el 52,5 % habían sido formados previamente como tutores para entornos virtuales de formación a distancia. Es decir, más del 50 % de audiencia destinataria tenía experiencia previa en este tipo de modalidad de formación.

Aproximadamente el 60 % de los destinatarios se desempeñan actualmente como auditores de la DGI, DGA y Seguridad Social. El 40 % restante desempeñan funciones en las áreas operativas de la AFIP (tanto en Capital Federal como en el interior del país), en Subdirección de Recursos Humanos y en la Dirección de Capacitación de dicho organismo.

A continuación se presenta un cuadro con la distribución de variables de la población referidos a género, edad y escolaridad.

Variable	Datos
Género	▲ Masculino: 58,5 % ▲ Femenino: 41,5 %
Antigüedad en la Institución	Antigüedad promedio: 12 años.
Edad	Edad promedio: 39 años.
Escolaridad / Estudios realizados	▲ Estudios en competencia tributaria y aduanera: 0,86 %. ▲ Estudios de postgrado: 6,91 %. ▲ Estudios universitarios: 75,60 %. ▲ Estudios terciarios: 3,25 %. ▲ Estudios secundarios: 89,43 %.

Capacidades para el aprendizaje autoasistido y a distancia

El participante de un sistema de formación a distancia es protagonista de su propio proceso de reflexión y aprendizaje, lo cual implica ciertos compromisos, necesidades y el desarrollo de capacidades para asumir la responsabilidad de su propia formación.

A continuación se presentan algunas de estas capacidades¹¹ consideradas básicas en los adultos que realizan un proceso de formación a distancia y aprendizaje autoasistido.

Capacidad	Descripción
Análisis y solución de problemas	Capacidad de entender una situación identificando sus implicaciones. Incluye: ▲ Organizar los componentes de un problema o situación de forma sistemática. ▲ Realizar comparaciones entre diferentes elementos o aspectos. ▲ Establecer prioridades respondiendo a alguna lógica.
Búsqueda de información	Capacidad para afrontar un problema buscando y obteniendo las informaciones necesarias. Incluye la constante inquietud por saber más sobre las cosas, hechos y personas. Implica buscar información más allá de las preguntas rutinarias.
Disposición para el aprendizaje	Actitud y capacidad para adquirir, integrar y utilizar nuevos conocimientos y experiencias y ampliar la capacidad para hacer cosas.
Comunicación	Capacidad para expresar los propios pensamientos. Habilidad para escuchar, entender los pensamientos de otros y comprender sentimientos y preocupaciones de los demás, aunque no se expresen verbalmente o se expresen parcialmente.
Conciencia de si	Conocimiento interior, capacidad para reconocerse en sus propios atributos, valores y límites.
Pensamiento crítico	Capacidad de análisis de una situación o hecho, cuestionando las razones, ideas y conductas preexistentes e información presentada. ¹²
Responsabilidad personal	Capacidad para el desarrollo y acompañamiento gradual de las distintas actividades de formación y de persistir en los procesos de estudio.
Toma de decisiones	Capacidad para conseguir información adecuada para tomar la mejor decisión posible en el menor tiempo disponible.
Trabajo en equipo y cooperación	Capacidad para trabajar eficazmente con el propio equipo y/o con personas de otros ámbitos o lugares para alcanzar los objetivos planteados.

11. La propuesta que figura en este apartado fue elaborada por BELLO, M. A. entre 2005 y 2006, tomando y adaptando diferentes materiales de su autoría. La clasificación de capacidades presentada está sujeta a una construcción y revisión permanente, a partir de la experiencia y contribuye como punto de apoyo para el desarrollo de procesos de formación basados en nuevas tecnologías educativas. Esta clasificación figura incluida en la publicación *Desarrollo de Capacidades para el Ejercicio de la Ciudadanía*. COELHO, R. y BRUNO, D. Fascículo 5, Colección: *Comunicación, Desarrollo y Derechos*. UNICEF, 2006.

12. BROOKFIELD (1987:4). En: BROCKETT, R. y HIEMSTRA, R. *El aprendizaje autodirigido en la educación de adultos. Perspectivas teóricas, prácticas y de investigación*. Paidós Educador. 1991.

Las **capacidades son conocimientos, actitudes y habilidades** que tienen las personas y que se expresan en conjunto, combinadas de diversas maneras y según las distintas prácticas. Por esta razón, cada capacidad se potencia con el uso de otras y, juntas, intensifican el sentimiento de integridad en los sujetos y de poder personal sobre determinado ámbito de la realidad.

Consideramos fundamental la creación de espacios, ambientes y climas de enseñanza y aprendizaje que potencien el desarrollo e integración de estas capacidades en las personas.

Esta es una premisa básica que ha guiado el diseño y desarrollo de la estrategia educativa implementada desde el SICEP.

Implementación de la estrategia de comunicación en PAMI

Para la implementación del curso Compras y Contrataciones Transparentes en el PAMI se tuvo en cuenta diferentes aspectos de gestión, entre ellos: la documentación de los acuerdos realizados entre la OA y el PAMI, la definición de los actores del sistema y la formación del equipo de trabajo.

Al tratarse de una estrategia de capacitación nueva en el PAMI, se decidió realizar un lanzamiento en el Instituto a través de encuentros presenciales en los que se presentó la estrategia, el programa del curso y la modalidad de capacitación. En estos encuentros participaron los futuros destinatarios del curso, integrantes de la Coordinación Ejecutiva del PAMI, responsables del área de Compras y Contrataciones de las UGLs participantes, responsables y referentes de la Oficina Anticorrupción y otras autoridades.

Se realizaron siete reuniones presenciales: tres en Capital Federal (con presencia de empleados del Sur del país, Capital Federal y del Gran Buenos Aires) y cuatro en el interior: Tucumán, Rosario, Corrientes y Córdoba, sedes a las que concurren participantes de otras provincias cercanas.

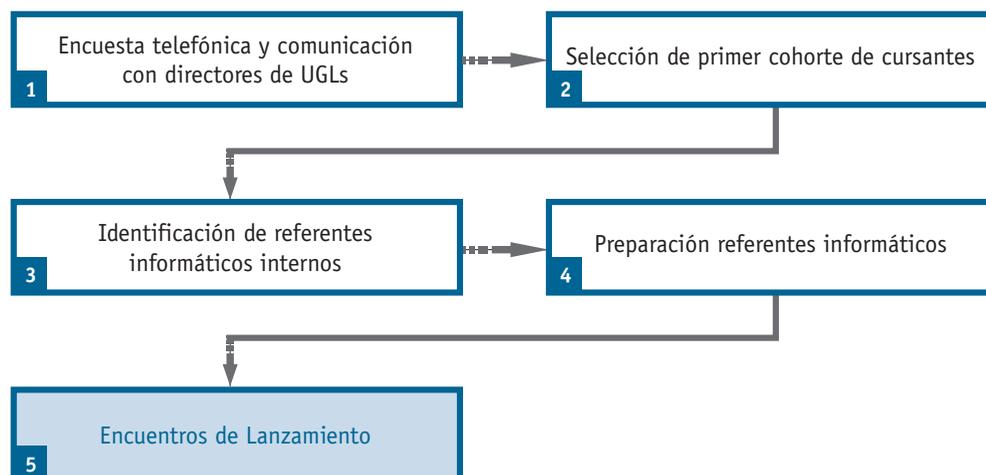
En la reunión del 21 de Septiembre de 2006 se contó con la presencia del Fiscal de Control Administrativo de la OA y Director Nacional del Proyecto de Fortalecimiento Institucional, Dr. Abel Fleitas Ortiz de Rozas y la Directora Ejecutiva del PAMI, Lic. Graciela Ocaña, quienes fueron los oradores principales.

Ocaña en su discurso dirigido a empleados, funcionarios y miembros de la prensa, destacó el profundo significado de ser el PAMI la institución que inauguró el ciclo de actividades de capacitación y formación, orientado a la transparencia y la eficacia de la gestión y señaló que *“el PAMI no tenía estrategias de mapa de contrataciones y a partir de la colaboración con la OA se han podido contratar los insumos de mayor calidad con menos costes”*. A su vez, Fleitas Ortiz

de Rozas resaltó que la iniciativa incide directamente en el cumplimiento de las prestaciones debidas a los beneficiarios de este organismo.

Para garantizar la implementación de la plataforma, se acordó con el PAMI la necesidad de realizar la puesta a punto de la infraestructura necesaria que permitiera a sus agentes contar con una efectiva conexión a Internet y el hardware adecuado para poder tomar el curso sin inconvenientes.

La **estrategia de comunicación implementada** respondió a la siguiente **estructura**:



A través de las **encuestas y comunicaciones establecidas con los directores de UGLs** se indagó sobre la siguiente información:

- ▲ Cantidad de empleados trabajando en el Sector de Compras de la UGL y antigüedad.
- ▲ Normativa utilizada para la gestión de compras y contrataciones.
- ▲ Disponibilidad de un manual de procedimiento.
- ▲ Determinación del nivel de comprensión de la normativa.
- ▲ Modalidades y procedimientos de compras y contrataciones más utilizados en las UGLs.
- ▲ Modalidad de contratación utilizada para la compra de pañales y ostomizados.
- ▲ Mecanismos para la convocatoria de proveedores.
- ▲ Causas de inadmisibilidad y desestimación de ofertas.
- ▲ Inconvenientes y/o dificultades observadas en los procedimientos de contratación.
- ▲ Aspectos y contenidos relevantes para desarrollar en un curso para potenciar la capacidad técnica de los responsables del área de compras.

De esta encuesta surgió como una de las principales inquietudes el tema de las contrataciones porque las normas no estaban distribuidas de manera uniforme, generando la existencia de

muchos mecanismos y procedimientos de compras y muchas dudas sobre el proceso completo. A su vez, la OA había trabajado previamente con las autoridades del PAMI en la elaboración de pliegos de contratación, acompañando todo el proceso y promoviendo la transparencia de las contrataciones. Por esta razón, resultó interesante que esta experiencia se incorporara en la capacitación.

La preparación de referentes informáticos locales se realizó a través de reuniones presenciales en las que se presentó el proyecto, la plataforma SICEP, se analizaron preguntas frecuentes y se establecieron los canales de consultas técnicas durante el dictado de cursos.

Implementación de la estrategia de comunicación en AFIP

En el caso de la Administración Federal de Ingresos Públicos, sus integrantes cuentan con una fuerte cultura de capacitación, incluyendo en ella algunas actividades de capacitación a distancia. Por esta razón, la comunicación de esta experiencia se realizó a través de un solo encuentro presencial en el auditorio del organismo con sede en la Ciudad de Buenos Aires. En dicho evento participaron el Director de Planificación de Políticas de Transparencia de la OA, Dr. Nicolás Raigorodsky, la Directora de Recursos Humanos de la AFIP, Dra. Beatriz Fontau, el Coordinador de Sistemas Preventivos de la OA y Coordinador del Componente B del Proyecto PNUD ARG/05/013, Ing. Nicolás Gómez e integrantes del equipo SICEP y de la Dirección de Capacitación de la AFIP.

A su vez, la AFIP envió una comunicación por correo electrónico con la información presentada en el evento de lanzamiento a los destinatarios participantes del curso y a sus superiores respectivos.

Durante la implementación del curso de Ética Pública y Fortalecimiento de la Transparencia en la Administración Tributaria se contó con la presencia de una profesional de la AFIP que ofició de enlace entre la Subdirección de RR.HH. AFIP y la OA, encargada de las gestiones técnico-administrativas relativas al universo de participantes. El organismo también colaboró con su mesa de ayuda para atender y resolver cuestiones vinculadas a la conectividad y acceso a la plataforma SICEP desde la Intranet AFIP.

Estrategia Educativa: enfoque y modelo metodológico



No es posible crear conocimiento que adquiera sentido para todos los involucrados en el proceso si no se construyen puentes que hagan cercano lo lejano, que tomen al otro como punto de partida a fin de construir con él, a fin de permitirle su propia construcción.

Daniel Prieto Castillo¹³

Como se expresó anteriormente, en función de la distribución geográfica de los funcionarios públicos en todo el territorio geográfico y atendiendo a la necesidad de capacitarlos en ética, transparencia y lucha contra la corrupción, se decidió realizar los cursos a distancia a través de la plataforma e-learning SICEP.

Los **propósitos** que guiaron el proceso de diseño, elaboración y desarrollo completo de los cursos fueron los siguientes:

- ▲ Brindar herramientas, instrumentos y políticas vigentes para el fortalecimiento de la transparencia y la lucha contra la corrupción posibles de aplicar en el área de desempeño.
- ▲ Mejorar y unificar los procesos y circuitos de compras y contrataciones en PAMI a través del establecimiento de un sistema común a todas las unidades.
- ▲ Promover la toma de conciencia sobre la ética en la función y el rol que desempeñan los agentes y funcionarios de la Administración Tributaria en la construcción de una sociedad más justa y transparente.

Los **contenidos** correspondientes al curso virtual y el material impreso de lectura obligatoria fueron desarrollados conceptualmente por un equipo integrado por expertos en contenidos de la OA, del PAMI, de la AFIP y una consultora especializada en comunicación educativa. Los contenidos seleccionados fueron validados por los propios funcionarios de la Oficina Anticorrupción y por los expertos en contenidos del PAMI y de la AFIP.

La **estrategia didáctica** de implementación de los cursos fue diseñada de manera conjunta por un equipo integrado por el coordinador general del proyecto, una consultora experta en e-learning, una consultora experta en educación a distancia y tecnologías educativas y referentes de los organismos públicos participantes.

| 13. PRIETO CASTILLO, D. *La Comunicación en la Educación*. Ed. Ciccus, La Crujía, 1999.

Como parte de la estrategia educativa, cada curso e-learning incluye una **tutoría de seguimiento** del proceso de aprendizaje de los alumnos. En la etapa piloto la tutoría fue realizada por una consultora especializada en educación a distancia y formada como tutora para procesos de capacitación en línea.

A mediano plazo, se prevé formar un equipo de tutores interno a la OA, que recibirán la capacitación didáctica correspondiente.

El **desarrollo informático** de los cursos fue realizado por una empresa contratada, dedicada a la producción de cursos multimediales.

El **desarrollo completo del curso** estuvo integrado por las siguientes instancias y recursos:

RECURSO	DESCRIPCIÓN
Curso virtual multimedial	Se desarrollaron cursos virtuales con una síntesis con los principales contenidos.
Material impreso	Se elaboraron materiales de lectura obligatoria con los contenidos completos referidos al curso.
Tutorías	Se realizaron tutorías permanentes a lo largo de toda la formación para acompañar a los participantes en su proceso de actividades de aprendizaje y en la asistencia de necesidades específicas vinculadas al proceso de aprendizaje individual y grupal. Para ello se diseñó una tutoría centrada en dos funciones: <ul style="list-style-type: none"> ▲ El acompañamiento y apoyo del proceso de aprendizaje realizado por los participantes. ▲ La resolución de dudas y consultas referidas a contenidos del curso.
Foros de intercambio	Se implementaron dos tipos de foros de intercambio: <ul style="list-style-type: none"> ▲ Un espacio para resolver preguntas, dudas y consultas referidas a los contenidos desarrollados en cada curso. ▲ Un espacio para estimular el intercambio entre participantes, que facilitara el desarrollo de aspectos relacionales y el armado de la comunidad de aprendizaje.
Conferencia virtual	Promediando la mitad del curso OA/PAMI se realizó una conferencia virtual sobre ética y transparencia en los procesos de compras y contrataciones. Durante la semana previa a la conferencia, se habilitó un foro específico en donde los participantes podían sugerir temas a trabajar durante la conferencia virtual.
Archivo de normativas	Se creó un reservorio que pone a disposición de los participantes todas las normas, decretos, instructivos y reglamentaciones referidas a contenidos de la OA y a contenidos del PAMI y la AFIP.
Ejercicios integradores	Se diseñaron e implementaron instancias parciales de ejercitación, administradas al finalizar los módulos o capítulos conceptuales, que proponen aplicar los conocimientos aprendidos en la resolución de casos.
Evaluación final	Se diseñó e implementó una instancia de evaluación de los aprendizajes realizada al finalizar el curso, con formato cerrado y administrada a través de la plataforma SICEP.

El enfoque educativo¹⁴ de la estrategia de capacitación

Desde el SICEP nos hemos propuesto facilitar instancias de capacitación que promuevan la construcción de conocimiento, cultura y valores orientados al fortalecimiento de la transparencia en la Administración Pública.

Para ello, hemos basado el desarrollo de la estrategia de capacitación en el **enfoque de la comunicación educativa y la mediación pedagógica**.

Este enfoque concibe al que enseña y comunica como un mediador que tiende puentes a través de los materiales, recursos e instancias sincrónicas y asincrónicas, teniendo siempre como sentido y horizonte de su acción al otro, su interlocutor.

Desde esta perspectiva, interesa explorar cómo aprendemos los seres humanos para que la formación sea transformadora, por ejemplo: tomando un contenido y llevándolo a otro ámbito, a otro lenguaje, traduciéndolo, reorientándolo, resignificando.

El enfoque desde el que se concibió la estrategia educativa también se basa en la siguiente premisa: **quienes aprenden son co-partícipes de la construcción del conocimiento**. De esta manera, el contexto grupal se transforma en un espacio colaborativo, cooperativo y de intercambio, para generar aprendizajes significativos.

Aprender implica mantener un delicado equilibrio entre el cambio y la permanencia. Un equilibrio entre la puesta en acción del análisis crítico, la reflexión, la interrogación y los valores, experiencias, saberes anteriores que funcionan como base para los nuevos aprendizajes.

Desde esta perspectiva, **consideramos al aprendizaje como la integración de nuevos conceptos a la práctica profesional cotidiana**, reconociendo las situaciones percibidas como problemáticas e interviniendo en procura del bien común.

A partir de los cursos diseñados hemos intentado promover en los participantes un proceso interrogativo y reflexivo sobre sus prácticas y el reconocimiento de su potencial como personas para movilizar mejoras en los ámbitos de desempeño.

El proceso reflexivo ha girado alrededor de la siguiente pregunta: **¿de qué manera la capacitación, como ámbito estratégico, puede apoyar y fortalecer iniciativas institucionales para la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción?**

La **comunicación educativa** considera que los responsables del diseño didáctico de los contenidos y de llevar adelante las tutorías son mediadores del conocimiento. Su acción se cen-

14. Contenidos tomados y adaptados del material elaborado por BELLO, M. A. para la Colección: Comunicación, Desarrollo y Derechos. UNICEF, 2006.

tra en suscitar, motivar e interesar, para que los participantes desarrollen sus capacidades y potencialidades como protagonistas activos de sus propios aprendizajes.

La responsabilidad fundamental es la de generar un espacio de aceptación, de legitimidad de los saberes de todos, favorecer conversaciones de posibilidad y coordinación de acciones. En este sentido, es importante que durante el proceso de capacitación, la tutora o tutor a cargo:

- ▲ Tenga en cuenta las representaciones, concepciones y experiencias de los participantes.
- ▲ Escuche con apertura los argumentos sobre ideas o valores compartidos por los participantes.
- ▲ Favorezca la creación de una cultura de la interrogación.
- ▲ Vincule distintos conceptos y prácticas.
- ▲ Rescate los aspectos positivos de las experiencias y evite los juicios.
- ▲ Estimule la relación entre los integrantes del grupo y de ellos con la comunidad laboral.

Para convertirse en activo protagonista del aprendizaje, el participante deberá comprometerse involucrando sus experiencias, su historia, sus creencias. A su vez, el tutor, los materiales y recursos utilizados, deberán ser lo suficientemente flexibles como para incorporar esta diversidad.

Los cursos desarrollados para el PAMI y la AFIP en el marco del SICEP, presentan dos características centrales en cuanto a su enfoque educativo:

- ▲ Es una **formación en servicio**, que lo diferencia sustantivamente de las capacitaciones que se realizan en el aula, lejos de las situaciones de trabajo. En este caso, el enfoque educativo se compromete en la integración de las herramientas, políticas, normativas y el quehacer cotidiano, apuntando a producir mejoras efectivas en la práctica profesional, en el desempeño de los agentes y funcionarios que reciban la formación y en el mismo contexto laboral y social de los procesos de trabajo.
- ▲ Es una **formación que implica el uso de materiales educativos de autoaprendizaje**. Esto permite acercar contenidos, documentos, actividades, propuestas y experiencias diseñadas especialmente para responder a los objetivos de cada curso, en función de las características de los participantes, fortaleciendo la capacidad de aprender por uno mismo y con los otros.

Los **contenidos de los cursos se estructuraron a partir de núcleos problemáticos** que promueven la reflexión sobre la realidad, apuntando al reconocimiento de las determinaciones de los procesos de Compras y Contrataciones y de las prácticas como integrantes de la Administración Tributaria para la AFIP.

A continuación se presentan las estructuras completas de los cursos Compras y Contrataciones Transparentes en el PAMI y Ética Pública y Fortalecimiento de la Transparencia en la AFIP.

Estructura del curso Compras y Contrataciones Transparentes en el PAMI

MÓDULO	OBJETIVOS DE APRENDIZAJE	CONTENIDOS
1 Presentación del curso	<ul style="list-style-type: none"> Conocer el marco institucional en el que se inscribe el curso. Conocer los propósitos generales del curso, su organización y contenidos. 	<ul style="list-style-type: none"> Marco Institucional: Proyecto PNUD y acuerdos OA / PAMI. Propósitos generales del curso. Resultados esperados y áreas de impacto. Estructura general del curso.
2 Políticas de transparencia y Lucha contra la Corrupción	<ul style="list-style-type: none"> Conocer los principios que sustentan las políticas de transparencia: políticas y herramientas. Conozcan los principios básicos de transparencia que atraviesan los procesos generales de compras y contrataciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Capítulo 1: Conceptos y definiciones sobre transparencia y corrupción. Capítulo 2: Herramientas para el fortalecimiento de la ética y la transparencia. Capítulo 3: Mecanismos de transparencia en compras y contrataciones públicas.
3 Compras y Contrataciones transparentes en el PAMI	<ul style="list-style-type: none"> Conocer las definiciones y conceptos básicos utilizados en compras y contrataciones. Conocer, identificar y profundizar el conocimiento sobre el marco normativo vigente que regula al sistema de compras y contrataciones en las UGLs. Identificar los procedimientos que actualmente corresponden a las UGLs, sus trámites respectivos y como realizarlos. Conocer los mecanismos a utilizar para la convocatoria, selección de proveedores y modalidades de contratación. Conocer el procedimiento y los circuitos generales para la locación de inmuebles. 	<ul style="list-style-type: none"> Capítulo 1: Introducción al Sistema de Compras y Contrataciones. Capítulo 2: Circuitos y procedimientos de Compras y Contrataciones. Capítulo 3: Circuitos y Procedimientos para la locación de Inmuebles.
4 Consideraciones Finales	<ul style="list-style-type: none"> Identificar las ideas y consideraciones principales trabajadas a lo largo del curso. 	<ul style="list-style-type: none"> Las políticas de transparencia y el desempeño de la función pública. Algunas consideraciones a tener en cuenta: la corrupción como fenómeno sistémico, el respeto por las normativas y procedimientos establecidos, el impacto político y social de la corrupción.

Estructura del curso Ética y Fortalecimiento de la Transparencia en la Administración Tributaria

CAPÍTULOS	OBJETIVOS	CONTENIDOS
1 Presentación del curso	<ul style="list-style-type: none"> Conocer el marco institucional en el que se inscribe el curso. Conocer los propósitos generales del curso, su organización y contenidos. 	<ul style="list-style-type: none"> Marco institucional: Proyecto PNUD y acuerdos OA/AFIP. Propósitos generales del curso y resultados esperados. Estructura general del curso.
2 Ética de la función	<ul style="list-style-type: none"> Conocer e identificar la diferencia entre los conceptos de Ética y Moral. Diferenciar los ámbitos de normas morales y su aplicabilidad universal. Reconocer las características de la actividad ética y sus diferentes perspectivas. 	<ul style="list-style-type: none"> Ética y Moral: definiciones. La actividad ética: nivel moral y nivel ético. Concepto de valor. La valoración y la actividad ética. Autonomía subjetiva. La culpa. El dilema ético y la responsabilidad. Hacia la conciencia de una identidad laboral: la responsabilidad y el nosotros.
3 Políticas de Transparencia y Lucha contra la corrupción	<ul style="list-style-type: none"> Conocer los conceptos básicos sobre transparencia y corrupción y los principios que sustentan las políticas de transparencia. Comprender la diferencia entre corrupción marginal y corrupción sistémica. Identificar los factores que influyen en las prácticas corruptas. 	<ul style="list-style-type: none"> Conceptos generales de Políticas de Transparencia y términos relacionados. ¿Qué se entiende por corrupción? Corrupción Marginal y corrupción sistémica. Los distintos contextos y escenarios de corrupción. Factores que incluyen a cometer desvíos. La fórmula de la corrupción.
4 Políticas de Transparencia y Lucha contra la corrupción	<ul style="list-style-type: none"> Conocer el impacto político y social de la corrupción. Comprender la necesidad de una mirada compleja para abordar la lucha contra la corrupción. Conocer diferentes medidas y prácticas preventivas que integran las políticas de transparencia. Identificar las acciones éticas y de transparencia posibles de realizar desde el propio desempeño dentro de la AFIP. 	<ul style="list-style-type: none"> El impacto político y social de la corrupción. Soluciones desde una mirada compleja. Políticas y prácticas en la prevención de la corrupción. Conflictos de intereses. Declaraciones Juradas patrimoniales de funcionarios públicos. Participación de la sociedad civil: audiencias públicas y elaboración participada de normas. Acceso a la información. Otras temáticas importantes para el fortalecimiento de la transparencia y la prevención de la corrupción.

CAPÍTULOS	OBJETIVOS	CONTENIDOS
5 Códigos de ética	<ul style="list-style-type: none"> Conocer los principios básicos de transparencia que contienen los códigos de ética. Conocer y reflexionar sobre el nuevo Código de Ética para el Personal de la AFIP. 	<ul style="list-style-type: none"> Códigos de Ética: función y normativa. Código de Ética de la AFIP.
6 Consideraciones finales	<ul style="list-style-type: none"> Identificar las ideas y consideraciones principales referidas a la ética y la transparencia en la Administración Tributaria. 	Ideas y consideraciones principales tratadas a lo largo del curso.

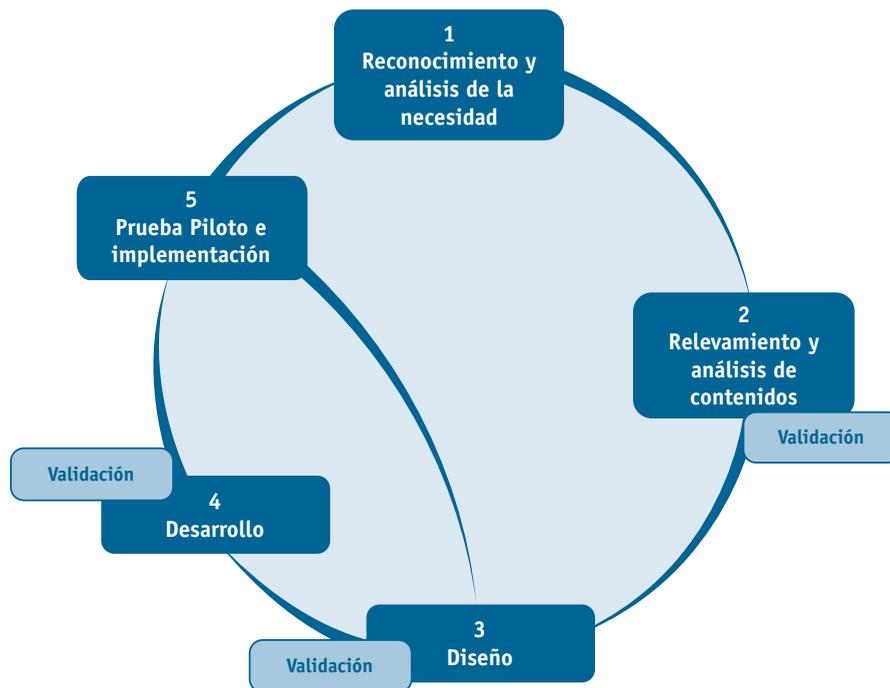
El proceso de producción de materiales y recursos: un modelo metodológico¹⁵

Para la producción de los materiales de formación se eligió trabajar desde la **comunicación educativa**. De esta manera, ha implicado que durante el proceso de producción los **profesionales integrantes del equipo de trabajo** -a través de sus tareas específicas- tuvieron en cuenta los siguientes lineamientos para la acción:

- Partir del conocimiento de la situación comunicacional y de las características de los destinatarios: escuchando las distintas voces, conociendo las prácticas existentes, teniendo en cuenta sus creencias.
- Explorar anclajes posibles -tanto verbales como visuales-, teniéndolos en cuenta a lo largo del curso como recurso para trabajar lo nuevo.
- Ofrecer herramientas para el intercambio y la producción de información sobre la base de la comunicabilidad.
- Facilitar diferentes espacios de expresión de los saberes de los participantes.
- Presentar ejemplos y casos sistematizados, explorando y utilizando recursos apropiados para cada situación.

El proceso de concepción y producción de los materiales que integran los cursos desarrollados puede representarse a través del siguiente gráfico:

15. BELLO, M. A. "Nuevas Tecnologías en Capacitación: su aporte en el desarrollo de competencias organizacionales", presentado en el XII Congreso Nacional de Capacitación y Desarrollo, organizado por la Asociación Argentina de Capacitación y Desarrollo. Rosario, Septiembre de 2000.



A continuación se describen las diferentes etapas que integran el proceso de producción.

Etapa 1: Reconocimiento y análisis de la necesidad

Esta etapa implicó el análisis de la situación de entrada, teniendo en cuenta los factores descritos en el capítulo 2: infraestructura informática, contenidos y destinatarios (perfil de audiencia, administradores de la estrategia, etc.). También se relevó el tipo de información o contenidos con respecto a su volumen, la interacción, frecuencia de actualización, pertinencia respecto a soportes seleccionados y alcance de los materiales a desarrollar.

Etapa 2: Relevamiento y análisis de los contenidos

Durante esta etapa se relevó la información contenida dentro de los cursos con el objetivo de presentar una propuesta de trabajo final. En este caso, se tuvo en cuenta:

- ▲ **Origen de la información:** documentos en papel y electrónicos, expertos clave, etc.
- ▲ **Complejidad y tipos de cruce** que pudieran realizarse con esa información.
- ▲ **Posibles recursos** a utilizar para el trabajo de esos contenidos.

- ▲ **Análisis de la necesidad de materiales complementarios** para abordar de manera completa los contenidos.

El contenido relevado, organizado y redactado fue validado por los expertos y especialistas en contenidos que participaron en esta etapa.

Etapa 3: Diseño

Una vez definidos, relevados y validados todos los contenidos de cada curso, se pasó a la etapa de diseño que implicó:

- ▲ **Diseño de la macroestructura del curso:** organización de los contenidos: niveles de navegación y recorridos.
- ▲ **Procesamiento de los contenidos** teniendo en cuenta los aspectos comunicacionales de la audiencia y del soporte seleccionado. En este paso se elaboró un *storyboard*¹⁶ en papel, en el cual se representó pantalla por pantalla la dinámica del curso en cada uno de los casos.
- ▲ **Planteo del sistema de comunicación visual.** Este aspecto fue fundamental en tanto facilitó al usuario el acceso y recorrido de la información, además de mantener la identidad de la propuesta a lo largo de todo el producto y sus materiales complementarios.
- ▲ **Diseño de la interfase de comunicación entre el producto y el usuario:** son los elementos que componen a la plataforma y al curso, los cuales permitieran interactuar con la información contenida dentro (tutorial, glosario, ayuda, barras de navegación, funciones, mensajes al tutor, archivo de normativas, etc.).
- ▲ **Planteo del funcionamiento general de las bases de datos** que se incluyan dentro del curso, de la plataforma o en ambos. Se trató específicamente de bases de datos que permitieran realizar el seguimiento de cada usuario dentro del curso y la administración de bases de datos con información posible de actualizar.
- ▲ **Diseño de los módulos de interacción con el usuario.** Por ejemplo, ejercicios interactivos de autoevaluación, servicios de tutorías en línea, foros de discusión, vínculos con otras páginas ya creadas dentro de la Intranet.
- ▲ **Diseño de los materiales complementarios** definidos en la etapa anterior: material impreso, tutoriales imprimibles, guías de autoaprendizaje, videos, etc.

Durante esta etapa se realizaron entregas parciales para validar el procesamiento, estilo y caminos que fue tomando cada curso.

Las presentaciones en papel garantizaron que los contenidos allí tratados fueran los correctos y que no habían sufrido distorsiones.

La presentación del sistema de comunicación visual permitió acordar la imagen: colores, íconos, infografías, formas, etc. que tendría el curso.

16. Storyboard: diseño y organización de los contenidos pantalla por pantalla sobre papel con la descripción de la dinámica de interactividad propuesta para cada pantalla.

Etapa 4: Desarrollo

Con el storyboard validado y el sistema de comunicación visual aprobado, comenzó la etapa de desarrollo, que implicó las siguientes tareas:

- ▲ **Producción de los componentes no informáticos** (dibujos o ilustraciones, fotos, audio, video) que integraron el curso virtual.
- ▲ **Producción de componentes multimedia**, especialmente animaciones.
- ▲ **Desarrollo de la interfase** con el usuario.
- ▲ **Desarrollo informático del curso** en general y de las bases de datos.
- ▲ **Integración informática** de los componentes multimedia con las páginas y las bases. Consistió en la integración de los distintos elementos generados para el curso, siguiendo las indicaciones del storyboard.
- ▲ **Producción de los materiales complementarios.**

Durante esta etapa, se realizaron entregas parciales de los módulos desarrollados para confrontar las representaciones mentales con la realidad del producto. A partir de estas entregas surgieron replanteos a nivel diseño, especialmente visual o la necesidad de nuevos componentes dentro del producto, que en principio no se consideraron necesarios.

Estas entregas parciales también permitieron validar el contenido desarrollado en función del storyboard aprobado previamente.

Etapa 5: Implementación

Según el acuerdo realizado al comienzo del proyecto, la implementación implicó:

- ▲ La instalación del curso en la locación final.
- ▲ Soporte durante la instalación.
- ▲ Seguimiento del uso del curso.
- ▲ Entrenamiento del equipo de soporte y de los administradores.
- ▲ Implementación de la tutoría en línea.

Roles y funciones en el proceso de producción de materiales

La implementación de esta metodología de trabajo hizo necesario la formación de un equipo interdisciplinario integrado por expertos en contenidos de la OA, del PAMI y la AFIP, líder del proyecto y profesionales provenientes de distintos ámbitos: las tecnologías educativas, la educación, la comunicación, el diseño gráfico y la informática.

La tabla que figura a continuación presenta los diferentes roles, funciones y tareas que realizó cada uno de los integrantes de este equipo.

ROLES	TAREAS Y FUNCIONES
Responsable institucional de la OA	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Definición de los objetivos institucionales de los cursos y su función estratégica dentro del proyecto de fortalecimiento de la OA. ▲ Indicación de los lineamientos y orientaciones políticas de los cursos. ▲ Cuidado de la coherencia y solidez de los curso a través de la supervisión de los contenidos trabajados en los diferentes módulos. ▲ Validación de los contenidos aprobados por los expertos en contenidos y procesados didácticamente.
Coordinadora experta en e-learning	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Coordinación de la interacción entre la empresa proveedora de contenidos, los expertos en contenidos OA y los expertos en contenidos de los organismos correspondientes para lograr la implementación de los cursos. ▲ Definición, junto con el responsable institucional y los referentes del PAMI y de la AFIP de los criterios de seguimiento y evaluación del impacto y resultados del curso. ▲ Definición junto con la consultora experta en comunicación educativa los lineamientos para el diseño de la estrategia educativa.
Expertos en contenidos OA y PAMI	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Colaboración en la definición del programa del curso: núcleos problemáticos, objetivos y contenidos. ▲ Suministro de los contenidos y colaboración en su selección y jerarquización. ▲ Propuesta de actividades relacionadas con el contenido acordado. ▲ Suministro de material para el diseño de las actividades y ejercicios. ▲ Interacción con la tutora para la resolución de dudas o sugerencias en relación a los contenidos. ▲ Supervisión y validación del material una vez procesado.
Consultora experta en comunicación educativa	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Definición de la estrategia educativa. ▲ Colaboración en la definición de los criterios de seguimiento y evaluación del impacto y resultados del curso. ▲ Relevamiento, organización y redacción de los contenidos para los materiales impresos y soporte virtual. ▲ Definición de los objetivos de aprendizaje del curso y de los módulos de aprendizaje en colaboración con los expertos en contenidos. ▲ Diseño de las actividades y ejercicios interactivos del curso. ▲ Diseño de las evaluaciones parciales y de las evaluaciones finales con la retroalimentación correspondiente. ▲ Establecimiento de pautas didácticas a seguir durante la elaboración de los storyboard y desarrollo informático de los cursos. ▲ Participa de las correcciones y validaciones pertinentes.
Empresa proveedora del desarrollo multimedia	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Desarrollo de la propuesta de comunicación visual para los cursos. ▲ Elaboración del storyboard de los cursos, incluyendo funcionalidades. ▲ Desarrollo de la propuesta de diseño interactivo y multimedia. ▲ Desarrollo de los cursos virtuales completos.

Las tutorías en los procesos de formación a distancia¹⁷

Desde el enfoque educativo descrito consideramos fundamental la creación de un espacio de aprendizaje que estimule la construcción de conocimiento y la interacción entre los participantes. Esto implica diseñar e implementar una estrategia educativa que reemplace la presencia tradicional del docente por las diferentes instancias del curso. En este sentido, se considera clave la presencia del tutor o tutora durante su implementación.

En este apartado se presentan algunas consideraciones conceptuales sobre el rol del tutor en línea y la propuesta de tutorías implementada para los cursos realizados en convenio con el PAMI y la AFIP.

Funciones del tutor o tutora

El tutor de un curso virtual se encarga de facilitar la participación de los alumnos, estimulando y motivando, retroalimentando académica y pedagógicamente, acompañando el desarrollo del proceso de aprendizaje. Para ello, será necesario estar en permanente contacto con el grupo, realizar un seguimiento constante y conocer profundamente las herramientas con las que trabajará.

Sus funciones pueden agruparse en **tres grandes áreas**:

FUNCIÓN	TAREAS
ACADÉMICA	Acompaña a los alumnos proponiendo distintas estrategias de aprendizaje respetuosas de los estilos y ritmos de los diferentes participantes, resolviendo dudas de contenidos, relacionando objetivos y contenidos del curso con las ideas y comentarios que vayan surgiendo, etc.
ORIENTACIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO	Motiva al alumno en su proceso de sociabilización y acompaña en sus necesidades individuales.
GESTIÓN	Representa a la cultura institucional y mantiene la coordinación con los demás participantes del proyecto, realizando el seguimiento del grupo de alumnos a través del registro de los resultados alcanzados.

Para desarrollar estas tareas, el tutor debe poseer y aplicar ciertas capacidades, que pueden agruparse de la siguiente manera:

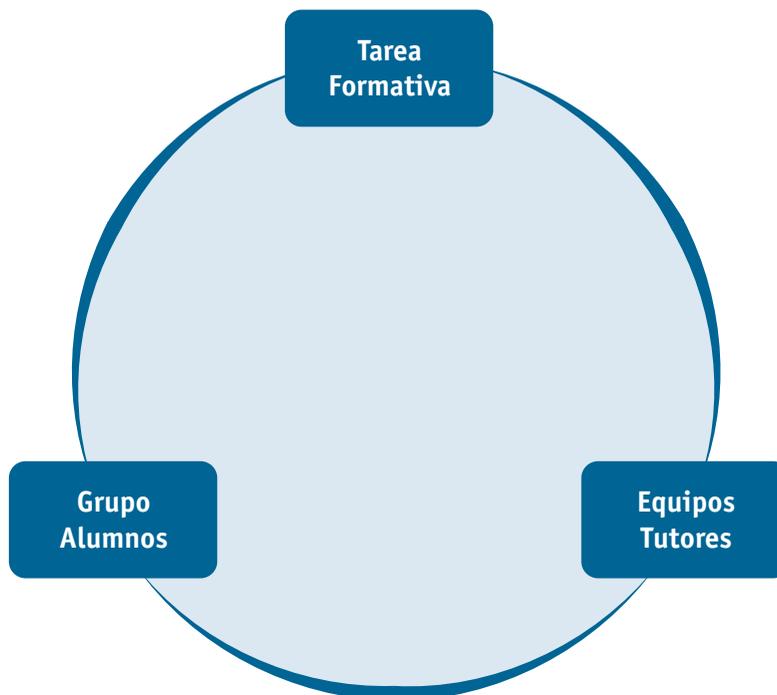
▲ **Comprensión del proceso en línea:** capacidad para propiciar y acompañar la participación y su potencial de aprendizaje en línea, tanto individual como grupal. También implica el saber manejar los tiempos y la relación con las personas en el contexto virtual.

17. Contenidos tomados y adaptados del trabajo colaborativo realizado por BARTOLOMEO, P.; BELLO, M. A.; CAMPOS, J.; CORBELLINI, J.; MAZZEO, E. para el curso Capacitación para Tutores de Entornos Virtuales. UTN y Net Learning. 2006.

- ▲ **Manejo de las nuevas tecnologías:** agilidad y fluidez con que utiliza la computadora y las herramientas informáticas con que cuenta.
- ▲ **Comunicación eficaz:** capacidad para integrar y sintetizar las ideas de los participantes, promover debates, saber preguntar y evaluar participaciones, establecer comunicaciones personalizadas en caso de detectar falta de participación, escucha empática, resolución de conflictos y malos entendidos.
- ▲ **Proactividad:** actitud positiva, adaptación al nuevo contexto y sensibilidad en la relación en línea.
- ▲ **Inteligencia emocional:** manejo de sus propias emociones y ansiedades, respuesta adecuada a reclamos aunque no respondan a la realidad, tolerancia a la frustración, etc.

Vínculo didáctico en un proceso e-learning

En un curso de formación e-learning intervienen tres elementos que interactúan entre sí formando un círculo didáctico: la tarea formativa, el grupo de alumnos y el equipo de tutores. El tipo de relación que se establezca en este círculo afectará la calidad de los vínculos y los aprendizajes que se produzcan.



Una condición importante en el mantenimiento del vínculo didáctico es la **presencia del tutor a una distancia óptima**, es decir: estar presente observando el desarrollo de la tarea sin interferir ni sofocar la autonomía de los alumnos, a la vez que se brinda el apoyo necesario.

Esta distancia no tiene una medida prefijada, depende de cada grupo de alumnos.

Considerando al aprendizaje como una construcción continua y en permanente interacción, para entablar una relación adecuada con el alumno en el entorno virtual será imprescindible revalorizar su experiencia y centrar al estudiante en el protagonismo de su propia tarea, a la vez que se respetan sus particularidades y creencias.

La distancia óptima entre tutor y alumno, está determinada por el carácter de facilitador, mediador y guía del tutor o tutora en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Organización y sostén del grupo

A través del vínculo didáctico la tutora podrá **organizar y sostener al grupo de aprendizaje como una red vincular**. Para ello, será necesario:

- ▲ **Generar un espacio de pertenencia:** transformando la plataforma de capacitación virtual en un lugar de intercambio de aprendizaje, que albergue a la comunidad de alumnos con una nueva identidad compartida: el curso.
- ▲ **Atender a los sentimientos de los participantes:** acompañando y conteniendo al grupo de alumnos, transmitiendo seguridad y alentando para que puedan transitar los obstáculos con los que se encuentren durante el proceso, especialmente el temor a lo nuevo durante el inicio del curso.

Un eje importante para la construcción y sostén del grupo será el tipo de comunicación que se mantenga. La **comunicación fluida** será fundamental para garantizar el mantenimiento del grupo.

Al comienzo del proceso de formación, probablemente la comunicación sea radial: los participantes se limitan a responder directamente las preguntas planteadas por la tutora.

A medida que avance la construcción grupal y surja un sentimiento de pertenencia, los alumnos comenzarán a interactuar entre sí, responder a sus preguntas, cuestiones y planteos, profundizar el comentario de otros, mencionar lo que el comentario de otras personas ha estimulado, etc. En este momento, se trata de una comunicación lateral en la que todos interactúan con todos.

Propiciar este tipo de comunicación será importante para que tenga lugar:

- ▲ La **creación de un clima de respeto**, consideración, apoyo y apertura a la variedad y diversidad.
- ▲ La **construcción del conocimiento** en el grupo.

La creación de una comunidad de aprendizaje implica un proceso de cinco etapas, a saber:

ACCESO Y MOTIVACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Promover que los participantes tomen contacto con el entorno y la plataforma y utilicen la tecnología sin problemas.
SOCIALIZACIÓN EN LÍNEA	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Propiciar acciones que contribuyan a la creación de un clima de aprendizaje en línea. ▲ Facilitar la socialización en el ambiente de aprendizaje.
MANEJO DE LA INFORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Diseñar la interacción para generar la participación activa de los alumnos, explorando respuestas, aspectos y temas problemáticos. ▲ Promover la independencia y autonomía de los alumnos en la búsqueda de información y materiales.
CONSTRUCCIÓN DEL CONOCIMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Facilitar el proceso de construcción del conocimiento grupal, a través de consignas y del uso de las diferentes herramientas de soporte tecnológico (foros, chat, e-mail, etc.), desarrollando instancias que promuevan el aprendizaje colaborativo. ▲ Realizar el seguimiento de los procesos de construcción del conocimiento grupal.
DESARROLLO DE LA META COGNICIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Proponer actividades que promuevan el pensamiento crítico y la puesta en práctica de habilidades cognitivas de reflexión y que estimulen a los alumnos a asumir la responsabilidad de su propio proceso de aprendizaje.

Estrategias que optimicen el aprendizaje

En cuanto a las estrategias que optimicen el proceso de aprendizaje, es necesario considerar las diferentes maneras de aprender de los alumnos. En este sentido, el conocimiento a transmitir deberá ser presentado teniendo en cuenta los distintos estilos de aprendizaje.

Por esta razón, es importante que el tutor sea capaz de diseñar actividades que abarquen las distintas capacidades y puertas de entrada a las inteligencias múltiples promoviendo la participación de todos en su resolución. Ejemplos de estas actividades pueden ser: casos para poner rápidamente en práctica los conocimientos aprendidos, situaciones simuladas en un foro; actividades que impliquen decisiones con un mayor grado de reflexión y elaboración, trabajos grupales, etc.

También es importante tener en cuenta que la construcción del conocimiento según las teorías más modernas, se logra con la interacción entre tutor-alumno y alumno-alumno. Por lo tanto, será necesario diseñar instancias que impliquen el intercambio entre los participantes.

A continuación se presenta el diseño completo de las tutorías implementadas para los cursos acordados entre la OA, el PAMI y la AFIP.

Características generales de las tutorías implementadas para ambos cursos

Al tratarse de una prueba piloto a realizar sobre un universo amplio de usuarios (236 personas para PAMI y 246 personas para AFIP), se diseñaron tutorías de acompañamiento y resolución de dudas de contenidos planteadas por la población destinataria.

Dada la cantidad de participantes, no se utilizaron simulaciones porque podría haber interferido y demorado el proceso de aprendizaje de los destinatarios y el desarrollo de los cursos. Las dudas de índole técnico-administrativas (reseteo de claves, problemas de conexión y soft) contaron con un soporte primario desde la OA y con los referentes informáticos que actuaron en forma local tanto en PAMI como en AFIP.

Teniendo en cuenta las variables precedentes, las tutorías se basaron en los siguientes recursos para el aprendizaje:

- ▲ **Mensajes vía correo electrónico** a los usuarios **informando eventos** del curso: bienvenida, ABM de contenidos, foros, actividades y ejercicios, evaluación final y despedida.
- ▲ **Foro por módulo y/o por capítulo** exclusivamente para el planteo de dudas sobre contenidos del capítulo correspondiente a esa semana. El alta de un foro se hizo con la habilitación de un nuevo contenido y su baja con la finalización programada de dicho contenido. A su vez cada semana se abrió un foro paralelo que propició el aspecto relacional e intercambio entre los participantes.
- ▲ **Calendario** para la publicación de los diferentes eventos a lo largo del curso.
- ▲ **Cartelera de tutoriales.** Su contenido fue relevado de las preguntas surgidas en los foros. De esta manera, la cartelera de tutoriales se actualizó permanentemente a medida que se desarrollaron los cursos.
- ▲ **Eventos sincrónicos:** conferencia virtual a través de la herramienta chat en línea con expertos en contenido de la OA y del PAMI. Este evento sincrónico se realizó al finalizar el módulo 2 del curso OA / PAMI con expertos en contenidos de la OA. Este espacio permitió también el intercambio sobre temas centrales del curso y fue una oportunidad para resolver dudas antes del ejercicio integrador.
- ▲ **Seguimiento de uso del curso,** poniendo énfasis en universo –detectado a través de estadísticas- con bajo uso o bajo nivel de resultados en los ejercicios de integración final por módulo.

A continuación se presenta esta propuesta de tutorías desplegada en el tiempo previsto para cada uno de los cursos desarrollados y en forma de cronograma de eventos.

Estrategia de tutoría para el curso Compras y Contrataciones Transparentes en PAMI: distribución en el tiempo de eventos, contenidos y actividades

SEMANA	EVENTO	ACTIVIDADES
1	BIENVENIDA	<ul style="list-style-type: none"> ▲ E-mail de bienvenida con presentación del equipo e indicaciones generales. ▲ Envío de usuario y password de acceso e indicaciones para tomar contacto con la plataforma. ▲ Habilitación del tutorial de la plataforma y del curso. ▲ Presentación de la organización del curso: estructura + organigrama (calendario de actividades).
2	MÓDULO 1	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Mail informando apertura y duración de M1. ▲ Habilitación de M1. ▲ Publicación de archivos pdf para bajar. ▲ Apertura de foro para dudas de contenido sobre M1. ▲ Mail informando cierre de foro M1. ▲ Cierre de foro M1. ▲ Armado y publicación de tutoriales.
3	MÓDULO 2 CAPÍTULO 1	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Mail informando apertura y duración de M2. ▲ Habilitación de M2C1. ▲ Publicación de archivos pdf para bajar. ▲ Apertura de foro para dudas de contenido sobre M2C1. ▲ Mail informando cierre de foro M2C1. ▲ Cierre de foro M2C1. ▲ Armado y publicación de tutoriales.
4	MÓDULO 2 CAPÍTULO 2	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Mail informando apertura de M2C2. ▲ Habilitación de M2C2. ▲ Publicación de archivos pdf para bajar. ▲ Apertura de foro para dudas de contenido sobre M2C2.
5	MÓDULO 2 CAPÍTULO 2	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Mail informando cierre de foro M2C2. ▲ Cierre de foro M2C2. ▲ Armado y publicación de tutoriales. ▲ Relevamiento de resultados de uso.
6	MÓDULO 2 CAPÍTULO 3	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Mail informando apertura y duración de M2C3. ▲ Habilitación de M2C3. ▲ Publicación de archivos pdf para bajar. ▲ Apertura de foro para dudas de contenido sobre M2C3. ▲ Mail informando cierre de foro M2C3 y evento Chat con experto OA. ▲ Cierre de foro M2C3. ▲ Armado y publicación de tutoriales.

continúa▶▶

SEMANA	EVENTO	ACTIVIDADES
6	EJERCICIO INTEGRADOR MÓDULO 2	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Mail informando habilitación de ejercicio integrador M2. ▲ Relevamiento de resultados del ejercicio integrador M2.
	CONFERENCIA VIRTUAL	Conferencia virtual con expertos OA
7	MÓDULO 3 CAPÍTULO 1	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Mail informando apertura y duración de M3. ▲ Habilitación de M3C1. ▲ Publicación de archivos pdf para bajar. ▲ Apertura de foro para dudas de contenido sobre M3C1. ▲ Mail informando cierre de foro M3C1. ▲ Cierre de foro M3C1. ▲ Armado y publicación de tutoriales.
8	MÓDULO 3 CAPÍTULO 2	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Mail informando apertura de M3C2. ▲ Habilitación de M3C2. ▲ Publicación de archivos pdf para bajar. ▲ Apertura de foro para dudas de contenido sobre M3C2.
9	MÓDULO 3 CAPÍTULO 2	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Mail informando cierre de foro M3C2. ▲ Cierre de foro M3C2. ▲ Armado y publicación de Tutoriales. ▲ Relevamiento de resultados de uso.
10	MÓDULO 3 CAPÍTULO 3	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Mail informando apertura y duración de M3C3. ▲ Habilitación de M3C3. ▲ Publicación de archivos pdf para bajar. ▲ Apertura de foro para dudas de contenido sobre M3C3. ▲ Mail informando cierre de foro M3C3 y evento Chat con experto OA. ▲ Cierre de foro M3C3. ▲ Armado y publicación de Tutoriales.
10	EJERCICIO INTEGRADOR M3	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Mail informando habilitación de ejercicio integrador M3. ▲ Relevamiento de resultados del ejercicio integrador M3.
11	CONTENIDO MÓDULO 4	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Mail informando apertura y duración de M4. ▲ Habilitación de M4. ▲ Publicación de archivos pdf para bajar. ▲ Apertura de foro para dudas de contenido sobre M4. ▲ Mail informando cierre de foro M4. ▲ Cierre de foro M4. ▲ Armado y publicación de Tutoriales.
12	EVALUACIÓN FINAL	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Mail informando habilitación de evaluación final. ▲ Relevamiento de resultados de la evaluación final. ▲ Mail de despedida.

Estrategia de Tutoría para el curso Ética y Fortalecimiento de la Transparencia en la Administración Tributaria: distribución en el tiempo de eventos, contenidos y actividades

SEMANA	EVENTO	ACTIVIDADES
1	BIENVENIDA Y CAPÍTULO 1	<ul style="list-style-type: none"> ▲ E-mail de bienvenida con presentación del equipo e indicaciones generales. ▲ Envío de usuario y password de acceso e indicaciones para tomar contacto con la plataforma. ▲ Habilitación del tutorial de la plataforma y del curso. ▲ Presentación de la organización del curso: estructura + organigrama (calendario de actividades). ▲ Mail informando apertura y duración de C1. ▲ Publicación de tutoriales del curso. ▲ Habilitación de C1. ▲ Publicación de material impreso de lectura obligatoria del C1. ▲ Apertura de foro para dudas de contenido sobre C1. ▲ Mail informando cierre de foro C1. ▲ Cierre de foro C1.
2	CAPÍTULO 2	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Carga de normativa correspondiente al C2 en archivo de normativas. ▲ Mail informando apertura y duración de C2. ▲ Habilitación de C2. ▲ Publicación de material impreso de lectura obligatoria del C2. ▲ Apertura de foro para dudas de contenido sobre C2. ▲ Mail informando cierre de foro C2. ▲ Cierre de foro C2.
2	EJERCICIO INTEGRADOR 1	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Mail informando habilitación de ejercicio integrador 1. ▲ Publicación tutorial correspondiente. ▲ Relevamiento de resultados del ejercicio integrador 1.
3	CAPÍTULO 3	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Mail informando apertura de C3. ▲ Habilitación de C3. ▲ Publicación de material impreso de lectura obligatoria del C3. ▲ Apertura de foro para dudas de contenido sobre C3. ▲ Mail informando cierre de foro C3. ▲ Cierre de foro C3. ▲ Relevamiento de resultados de uso.
4	CAPÍTULO 4	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Mail informando apertura y duración de C4. ▲ Habilitación de C4. ▲ Publicación de material impreso de lectura obligatoria del C4. ▲ Apertura de foro para dudas de contenido sobre C4.

continúa▶▶

4	EJERCICIO INTEGRADOR 2	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Mail informando habilitación de ejercicio integrador 2. ▲ Publicación de tutorial para realizar ejercicio. ▲ Relevamiento de resultados del ejercicio integrador 2.
5	CAPÍTULO 4 <continúa>	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Mail informando cierre de foro C4. ▲ Cierre de foro C4.
6	CAPÍTULO 5	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Mail informando apertura y duración de C5. ▲ Habilitación de C5. ▲ Publicación de material impreso de lectura obligatoria del C5. ▲ Apertura de foro para dudas de contenido sobre C5. ▲ Mail informando cierre de foro C5. ▲ Cierre de foro C5.
	CAPÍTULO 6	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Mail informando apertura de C6. ▲ Habilitación de C6. ▲ Publicación de archivos pdf para bajar. ▲ Apertura de foro para dudas de contenido sobre C6. ▲ Mail informando cierre de foro C6. ▲ Cierre de foro C6. ▲ Relevamiento de resultados de uso. ▲ Mail enviando encuesta de satisfacción final. ▲ Mail informando eventos referidos al cierre del curso.
10	EVALUACIÓN FINAL	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Mail informando habilitación de evaluación final. ▲ Relevamiento de resultados de la evaluación final. ▲ Mail de despedida.

Descripción de tareas realizadas durante las tutorías correspondientes a los cursos OA/PAMI y OA/AFIP

- ▲ Se generaron comunicaciones de apertura, continuidad y cierre para cada módulo y capítulo del curso.
- ▲ Se recibieron, analizaron, categorizaron y respondieron consultas realizadas por los participantes sobre el uso de la Plataforma SICEP.
- ▲ Se abrieron y moderaron foros de intercambio entre participantes y foros sobre consultas de contenido.
- ▲ Se recibieron, analizaron y respondieron preguntas y consultas relacionadas con los contenidos del curso, la dinámica de los ejercicios integradores y las evaluaciones finales.
- ▲ Se realizó el seguimiento de dificultades identificadas tanto de aprendizaje como en el uso de la plataforma.

- ▲ Se sistematizaron las respuestas a las dudas recibidas en tutoriales y documentos de contenido.
- ▲ Se implementó una instancia sincrónica en línea con el formato de conferencia virtual a través del chat de la plataforma SICEP sobre los contenidos correspondientes a Políticas de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.
- ▲ Se derivaron consultas vinculadas a problemas que están fuera del ámbito de los contenidos: conectividad, claves de acceso, etc.
- ▲ Se generaron informes a partir del seguimiento realizado sobre la población destinataria en diferentes momentos de las respectivas cursadas.

La evaluación en la formación a distancia¹⁸

Cualquier proceso de enseñanza–aprendizaje intencionalmente guiado, lleva dentro de sí el análisis de sus consecuencias. Se trata de la **evaluación** que servirá para repensar la práctica de la enseñanza y aprendizaje y tener una referencia de los conocimientos adquiridos por los participantes.

Evaluar consiste en recoger información para emitir juicios de valor sobre algo: actividades, conductas, habilidades, etc. y tomar decisiones sobre la marcha de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Estos juicios tienen la finalidad básica de obtener información para el mejor conocimiento de los alumnos, del proceso y del contexto en el que sucede la actividad de formación.

La evaluación es parte integrante del proceso de interacción que se desarrolla entre tutor/a y los participantes. Por esta razón, la información que brinda es útil para ambas partes:

- ▲ A **tutores, docentes y coordinadores del proyecto** les sirve para revisar el cumplimiento de los objetivos planteados, determinar las posibles causas que pudieron motivar deficiencias y éxitos en el logro de las metas propuestas y reformular la planificación de las estrategias a utilizar en los próximos cursos.
- ▲ Al **alumno** le resulta de utilidad para conocer la evolución de su aprendizaje, en que aspectos necesita poner énfasis, sobre que temas es necesario profundizar o volver a trabajar. Esto ayudará al desarrollo de la autonomía y responsabilidad sobre su propio proceso de aprendizaje.

18. Tomado y adaptado de BELLO, M. A. “La evaluación en sistemas de educación a distancia”. Artículo elaborado para el Postgrado en Salud Social y Comunitaria. Programa Médicos Comunitarios. Ministerio de Salud de la Nación. Diciembre, 2004.

El **tipo de evaluación** varía según diferentes variables:

Variable	Descripción
¿Qué se quiere evaluar?	Es posible evaluar el rendimiento y aprendizaje de los alumnos, el nivel de adquisición de conocimiento teórico, las destrezas y habilidades, el desempeño de los tutores y docentes expertos en contenido, la calidad de los materiales didácticos utilizados.
¿Cómo se quiere evaluar?	Implica las diferentes formas e instrumentos que se pueden utilizar para recoger la información necesaria para evaluar.
¿Cuándo se quiere evaluar?	En qué momento del proceso de formación se realizará la evaluación: ¿al comienzo del curso?, ¿durante el desarrollo del curso?, ¿al finalizar el curso?
¿Sobre qué instancia didáctica se quiere evaluar?	La evaluación será diferente según el tipo de dispositivo didáctico sobre el que se está evaluando.

En este sentido, si la evaluación se realiza a través de un material de autoaprendizaje, entonces se trata de una autoevaluación que permita a los alumnos realizar un seguimiento de su aprendizaje sobre los contenidos. Para que esta instancia evaluatoria sea efectiva, será necesario poner a disposición de los participantes las claves de corrección de la autoevaluación, las respuestas correctas a cada una de las preguntas y la retroalimentación a cada una de las respuestas.

Con la intención de ser coherentes y cuidadosos con el enfoque educativo definido y la propuesta de enseñanza y aprendizaje realizada, se diseñaron dos formas de evaluación de los aprendizajes que se implementaron en ambos cursos:

1. Los **ejercicios integradores** sobre núcleos conceptuales durante el desarrollo de los cursos.
2. La **evaluación final**.

La **evaluación de aprendizajes** fue de dos tipos:

- ▲ **Evaluación de proceso.** Esta forma de evaluación de carácter formativo implicó la revisión, reflexión e integración de los contenidos trabajados y fue realizada desde la tutoría analizando niveles de participación, tipo de preguntas realizadas entre los participantes, niveles de respuesta, etc.
- ▲ **Evaluación de producto,** que evaluó la aplicación de lo aprendido a través de la resolución de casos que implicaban reflexión e integración de los contenidos aprendidos. El resultado recibió una calificación numérica, de carácter sumativo.

Las **evaluaciones de producto** se administraron a través de la plataforma SICEP. Esto permitió que los participantes pudieran chequear sus propios resultados e identificar áreas de

contenidos a reforzar. Consideramos a este instrumento valioso porque provee información directa sobre lo aprendido, sobre que temas es necesario profundizar o sobre que aspectos se necesita claridad.

Al finalizar cada curso se administró una **evaluación final** cerrada en donde se evaluaron los aprendizajes de tipo conceptual de los contenidos propuestos a lo largo del módulo.

También se realizó para ambos cursos una **evaluación de nivel 1 o encuesta de satisfacción**, cuyo objetivo fue medir el grado de aceptación de los contenidos y de los diferentes recursos utilizados durante la capacitación. Este instrumento fue administrado a través del correo electrónico y permitió relevar información de valor para la mejora de las acciones de capacitación. Se profundizará este tema en el capítulo 4 correspondiente a la evaluación de la experiencia.

Capítulo 4

Evaluación de la experiencia piloto

Introducción



“La evaluación está en todo lados, por ejemplo, ustedes al escucharme me evalúan. la mayoría de las imágenes que tenemos son evaluativas.”

Jean Marie Barbier¹⁹

La **evaluación** es un proceso continuo y permanente de indagación y valoración de las prácticas. Este proceso permite que los actores involucrados aprendan y desarrollen diferentes capacidades vinculadas a la valoración y la toma de decisiones.

Las **prácticas de formación** se refieren a un proceso que combina conocimientos y acción en torno a la instancia educativa. Como tales, estas prácticas incluyen pensamientos, creencias, valoraciones, sentimientos y toda una gama de comportamientos.

Según el especialista en formación de adultos, Jean Marie Barbier,²⁰ la **noción fundamental en la formación es la de capacidad**. La **formación es la transformación de las capacidades** que serán transferidas a otras situaciones reales. A su vez, el **saber es lo específico de la enseñanza**. En sus palabras: *“...nunca se aplican saberes directamente en las prácticas. Ellos pueden tener influencia en las representaciones de acompañamiento de la práctica, pero no directamente en la práctica.”* Por esta razón, consideramos importante **comprender las prácticas articuladas directamente con la acción**, incluyendo el pensamiento como un tipo de acción posible.

En este capítulo nos interesa realizar una reflexión y evaluación de la experiencia de implementación del SICEP y de los cursos, como prácticas de formación.

Evaluación de las prácticas de formación²¹

Tradicionalmente, la evaluación daba cuenta de los contenidos adquiridos, de los logros alcanzados en referencia a objetivos y metas fijas y uniformes.

A diferencia de esta postura, **consideramos la evaluación como parte integral del proceso de enseñanza - aprendizaje**. Los resultados no califican el éxito o el fracaso del participante

19. BARBIER, J. M. *Prácticas de formación. Evaluación y análisis*. Serie “Los Documentos”. Nro. 9. Carrera de especialización en Formación de Formadores. Ediciones Novedades Educativas. 1999.

20. BARBIER, J. M. Ob. Cit.

21. Contenidos desarrollados por BELLO, M. A. para el fascículo 7 de la Colección: Comunicación, Desarrollo y Derechos. UNICEF, 2006.

o del proyecto, sino que indican que aspectos del proceso están siendo acertados y cuales merecen revisión. Evaluamos procesos. En este sentido, es importante preguntarse “qué se logró” y “cómo se logró”.

En palabras de Marta Mena:²² *“La discusión no se centra en cuáles son los mejores medios para alcanzar un fin sino que se trata de generar acuerdos y compromisos sobre las acciones a desarrollar. El proyecto es el resultado de este proceso deliberativo, sujeto a la experimentación y a la comprobación, pero también fundado en la responsabilidad de una actuación práctica comprensiva y racional. Considera las condiciones de posibilidad que ofrece la práctica, la realidad posible, más que el ‘deber ser.’”*

En línea con Barbier, consideramos que **el sentido de la evaluación es hacer progresar la acción**. Es decir, **evaluar para la evolución y el crecimiento**. Esto implica dos procesos:

- ▲ El **primer proceso** consiste en la **definición de objetivos y selección de indicadores**.
- ▲ El **segundo proceso** consiste en la **selección de las herramientas para obtener información**.

Desde esta perspectiva, antes de construir una **herramienta de evaluación de las prácticas de formación implementadas**, es importante formular ciertas preguntas para saber qué hacer en esa situación.

PREGUNTA	DESCRIPCIÓN Y APLICACIÓN EN LA PRUEBA PILOTO
<p>¿Cuál es el contexto de formación?</p>	<p>Esta pregunta implica tener en cuenta el momento institucional y el contexto de formación.</p> <p>Por ejemplo, en el caso que nos ocupa en esta publicación, el contexto institucional está dado por un marco múltiple:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▲ El Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Oficina Anticorrupción. ▲ La Oficina Anticorrupción y el lanzamiento del SICEP. ▲ El PAMI y su situación interna respecto a la capacitación y a la normatización de los procesos de compras y contrataciones. ▲ La AFIP y el lanzamiento de su nuevo Código de Ética.

22. MENA M. *La formación de funcionarios públicos: criterios para identificar buenas prácticas de programas de e-learning*. XI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, Noviembre 2006.

PREGUNTA	DESCRIPCIÓN Y APLICACIÓN EN LA PRUEBA PILOTO
¿Qué evaluar?	<p>Esta pregunta implica focalizar la atención en un sector de la realidad. Durante la prueba piloto se decidió evaluar:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▲ La implementación del SICEP como práctica de formación a distancia de funcionarios públicos en temas de ética, transparencia y lucha contra la corrupción. ▲ La calidad de los materiales producidos para los cursos OA/PAMI y OA/AFIP. ▲ Los aprendizajes de los alumnos de ambos cursos.
¿Cuándo evaluar?	<p>Hace referencia al momento en el que se decide realizar la evaluación de la práctica de formación y adquiere distintas funciones según el momento en el que se realice y qué se evalúe.</p> <p>En esta experiencia, se evaluó:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▲ La práctica de formación en tres momentos: al comienzo de los cursos, durante el desarrollo de los cursos y al final de los mismos. ▲ Los aprendizajes en dos momentos: durante los cursos y al finalizar cada curso.
¿Cómo evaluar?	<p>Implica analizar y construir, a partir de los aspectos anteriores, los instrumentos de evaluación que se utilizarán para cada momento definido. Las diferentes formas e instrumentos seleccionados permitirán recoger información de diverso tipo.</p> <p>Para evaluar la implementación del SICEP, la calidad de los materiales y de las prestaciones se diseñaron tres instrumentos acordes a los momentos definidos anteriormente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▲ Una encuesta de expectativas que se administró al comienzo del curso. ▲ El seguimiento de los informes que emite el componente de administración de la Plataforma SICEP, permitió obtener información valiosa durante el desarrollo de los cursos. ▲ Una encuesta de satisfacción que se administró al finalizar cada curso.

Para evaluar es necesario tener claridad sobre la práctica de formación y considerarla un pequeño proyecto. Esto implica imaginar un proceso deseable y no sólo los resultados esperados al final del mismo.

El juicio de valor es la señal de la evaluación. La evaluación como juicio de valor es aquello que se dice sobre las acciones y las personas. Si se evalúa para evolucionar, el juicio se realiza sobre las acciones y la secuencia de lo planificado, sobre los objetivos finales y también sobre la imagen del proceso deseable para lograr esos objetivos.

De esta manera, es posible despegarse del significado tradicional de evaluación como control que ejercen unos actores sobre otros y considerar una concepción de evaluación como posibilitadora de la transformación, mejora y cambio cultural.

Indicadores para el análisis y evaluación de buenas prácticas de formación

En este apartado nos detendremos a evaluar la experiencia de implementación del SICEP y de los cursos realizados a la luz de una serie de indicadores propuestos por Marta Mena en su artículo *“La formación de funcionarios públicos: criterios para identificar buenas prácticas de programas de e-learning”*, presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 2006.

A partir de lo desarrollado por Mena, consideramos que una **buena práctica en capacitación** tiene en cuenta a la buena experiencia docente, la buena experiencia de enseñanza, la intencionalidad educativa, el contexto institucional y los resultados obtenidos. Tal como se presentó en el apartado anterior, nuestro marco para el análisis y evaluación de las prácticas de formación responde a una racionalidad comunicativa que considera el intercambio y la interacción de actores y áreas participantes, la construcción de la práctica de formación y su proceso de implementación.

En su artículo, Marta Mena propone una serie de evidencias para saber si se está frente a una buena práctica. Nos interesa tomar estas evidencias como indicadores para observar y analizar la experiencia realizada que consistió en el lanzamiento del SICEP y el diseño e implementación de dos cursos de formación a distancia con soporte e-learning.

Estos indicadores pueden expresarse de la siguiente manera:

- ▲ **Contextualización de la práctica de formación:** relación directa entre los diferentes componentes de la propuesta de intervención educativa.
- ▲ **Coherencia entre teoría y práctica.**
- ▲ **Propuesta de capacitación integral:** coherencia interna entre materiales interactivos, multimediales e interacción permanente de todos los actores.
- ▲ **Existencia de estrategias y dispositivos** especialmente diseñados para apoyar el aprendizaje de los participantes.
- ▲ **Tecnología al servicio del sistema de formación:** contribución al objetivo propuesto y respeto de las características de los destinatarios.
- ▲ **Existencia de una instancia de investigación evaluativa permanente** para obtener información sobre el desarrollo de la experiencia.
- ▲ **Existencia de una política de selección, capacitación y evaluación de los integrantes del equipo** del sistema de formación a distancia.

A continuación se presenta el análisis de cada uno de estos indicadores aplicados a la experiencia de implementación realizada.

Contextualización de la práctica de formación

Este indicador refiere a la relación directa entre el contexto y la propuesta de intervención educativa. Marta Mena define **contexto** desde la acepción de Mc Dermott (1980) *“como un orden de comportamiento del que uno forma parte. Desde esta perspectiva cada uno de los componentes de un programa a distancia no sólo está íntimamente relacionado con el resto, sino que sólo adquieren sentido como relaciones no pudiendo separarse de los contextos en los que surgen”*.

Consideramos que el análisis realizado desde los cuatro factores clave (ver capítulo 2 y 3 de esta publicación) y el cruce de estos factores con cada uno de los ejes y componentes del SICEP da cuenta del trabajo de contextualización realizado durante la concepción, diseño, desarrollo e implementación del SICEP y de los cursos para el PAMI y la AFIP.

En este sentido, se realizó un análisis previo de la infraestructura informática y en telecomunicaciones, del perfil de los destinatarios relevado, de la implementación dentro de los organismos seleccionados y del tipo de contenidos a transmitir. A partir de este análisis, se realizaron ajustes y decisiones sobre el componente tecnológico, la estrategia de comunicación y gestión cultural y la estrategia educativa de la plataforma de capacitación virtual.

Coherencia entre teoría y práctica

En palabras de Marta Mena: *“el diseño de cualquier actividad de intervención educativa implica partir de una determinada postura teórica implícita o explícitamente. Sea cual sea el marco que se adopte para realizar ese diseño, considero relevante a partir de allí, que el proyecto mantenga una necesaria vigilancia para asegurar la coherencia en varios sentidos: entre las decisiones y acciones que se realizan en cada momento; entre los fines perseguidos, los problemas que se pretende abordar y el enfoque adoptado; entre dicho enfoque y el contexto en el que se desarrolla la experiencia; y entre los distintos componentes que la conforman. (...) ...una Buena Práctica además de fundamentar teóricamente sus decisiones, debe evitar la construcción de una amalgama entre varios enfoques con previsibles contradicciones y dificultades en su desarrollo que atente contra la coherencia del programa a distancia.”*

Este indicador pone la atención sobre la importancia de mantener el equilibrio entre el soporte tecnológico, el desarrollo de este componente y la fundamentación explícita surgida de las teorías psicopedagógicas, de la investigación sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje realizados en entornos tecnológicos, el enfoque educativo establecido para el desarrollo del Sistema de Capacitación a Distancia y el desarrollo de los materiales y recursos que lo integran.

Marta Mena en su artículo cita a García Aretio (2003) para nombrar algunas de las condiciones de calidad en el aprendizaje en entornos virtuales, entre ellas:

- ▲ Partir “de un conocimiento suficiente respecto a los **principios pedagógicos** y las bases **teóricas** que son absolutamente necesarias para asegurar prácticas de calidad, sobre todo en contextos no convencionales para los que obviamente estamos menos preparados. Ignorar las bases teóricas de la educación en general y de la educación a distancia en particular, así como los permanentes principios pedagógicos y los emergentes surgidos en torno a la red, puede certificar el fracaso de cualquier proyecto formativo”.
- ▲ Implementar programas de formación sustentados nuevas tecnologías, teniendo en cuenta “los procesos de investigación que refuercen las propuestas de cambio, consoliden las buenas prácticas que se vengán desarrollando y garanticen diseños y propuestas teóricas futuras bien articuladas”.

Teniendo en cuenta la descripción de este indicador y, si bien los materiales correspondientes a la prueba piloto fueron desarrollados desde el enfoque educativo presentado en el capítulo 3, consideramos que el siguiente paso a dar es el fortalecimiento de la estrategia educativa: a partir de la explicitación clara del enfoque educativo adoptado y la definición de premisas didácticas a tener en cuenta en el desarrollo de futuros cursos y en el diseño de los materiales y recursos correspondientes.

En este mismo sentido, consideramos importante la formación de los integrantes del equipo del SICEP en este enfoque, en las teorías que sustentan este enfoque y en los criterios generales provenientes de la didáctica para seguir pensando y desarrollando el sistema de formación.

Propuesta de capacitación integral y existencia de dispositivos especialmente diseñados para apoyar el aprendizaje de los participantes

En este caso, se ha decidido unir dos indicadores para observar la coherencia interna que existe entre los materiales, recursos y espacios de intercambio ofrecidos desde el SICEP y analizar la solidez de los recursos propuestos durante los cursos. Este análisis implica observar, al menos, tres aspectos:

- ▲ El diseño didáctico de los materiales y recursos.
- ▲ La comunicación visual al servicio del proceso de formación.
- ▲ Los niveles de interacción social y la participación activa de los funcionarios participantes de la capacitación.

Durante el proceso de desarrollo de la plataforma SICEP y de los cursos se tuvieron en cuenta estos aspectos, a la vez que se adaptaron los espacios de interacción como foros, conferencias virtuales y tipo de tutorías al número de destinatarios participantes de la prueba piloto.

También se puso especial cuidado en la coherencia interna y solidez entre los diferentes materiales e instancias que integraran los cursos, desde el desarrollo de los contenidos hasta su representación en los diferentes soportes y propuestas de ejercitación y práctica.

El resultado de este trabajo fue el desarrollo de dos cursos integrados por los siguientes materiales e instancias (ver este tema en detalle en el capítulo 3 de esta publicación):

- ▲ **Cursos virtuales multimediales:** con una síntesis de los principales contenidos de los cursos.
- ▲ **Materiales impresos de lectura obligatoria** en donde se desarrollan los contenidos completos de los cursos.
- ▲ **Tutorías permanentes** a lo largo de toda la formación para acompañar a los participantes en su proceso de aprendizaje y en la atención de necesidades específicas individuales y grupales.
- ▲ **Foros** para estimular el intercambio y la participación en dos áreas: resolución de preguntas, dudas y consultas referidas específicamente a los contenidos desarrollados en los cursos e intercambio entre participantes para promover el desarrollo de aspectos relacionales y el armado de la comunidad de aprendizaje.
- ▲ **Conferencia virtual** en el curso OA/PAMI sobre temas de interés relevados entre los participantes y validados con los expertos docentes.
- ▲ **Archivo de normativas** con las normas, decretos, instructivos y reglamentaciones referidas a contenidos de la OA y a contenidos específicos del PAMI y la AFIP.
- ▲ **Ejercicios integradores parciales** administrados al finalizar los módulos y/o capítulos conceptuales para aplicar los conocimientos aprendidos en la resolución de casos.
- ▲ **Evaluación Final** de los aprendizajes realizada al finalizar cada curso.

Tecnología al servicio del sistema de formación

Implica analizar si el componente tecnológico del sistema de formación contribuye al objetivo propuesto y respeta las características de los destinatarios.

Marta Mena, cita a Britain y Liber (1999) para definir dos aspectos fundamentales que debieran caracterizar una buena práctica en entornos virtuales de formación, estos son:

1. *“Los entornos virtuales de aprendizaje deben aportar mejoras a la calidad y variedad de la enseñanza y aprendizaje que no se consiguen utilizando los métodos habituales.”*
2. *Los entornos virtuales deben reducir la carga administrativa de los profesores, permitiéndoles organizar su trabajo con la mayor eficacia y capacitándoles para dedicar más tiempo a las necesidades educativas individuales de los participantes.”*

Tal como se explicitó en los capítulos 2 y 3 de la presente publicación, en el marco del proyecto ARG/05/013, y luego del análisis realizado en función de la plataforma informática existente y de la infraestructura en telecomunicaciones disponible, se decidió instalar como entorno virtual de enseñanza de la Oficina Anticorrupción, el LMS (Learning Management

System) **e-Moodle**, plataforma de código fuente abierto (open source).

La adopción de esta plataforma se realizó en base al análisis hecho sobre estándares del mercado (Scorm 1.2), y teniendo en cuenta los avances efectuados en el Proyecto de Modernización del Estado (PROCAE) en materia de adaptación y ampliación de funcionalidades de un LMS de código abierto. También se tuvieron en cuenta otros aspectos considerados ventajosos y convenientes. Entre ellos:

- ▲ E-Moodle es la plataforma con mayor cantidad de usuarios de habla hispana y una de las más utilizadas a nivel mundial, potenciando la posibilidad de distribuir cursos a otros lugares del mundo.
- ▲ La plataforma cuenta con una interfaz amigable y funcionalidades óptimas para los distintos perfiles: administradores, tutores, docentes, alumnos.
- ▲ La selección de esta plataforma permite que la OA se sume a la estrategia implementada por el INAP, y nutrirse de los desarrollos que el mismo realice para optimizarla.

Si bien la plataforma presenta ciertos estándares en la interfase gráfica por ahora *estáticos*, fue posible establecer un diálogo constructivo entre determinantes tecnológicos y variables educativas consideradas básicas para propiciar el aprendizaje de los futuros participantes.

Consideramos que queda por delante seguir ajustando la definición de recursos tecnológicos disponibles en la plataforma SICEP (por ejemplo, administración de cuestionarios, evaluaciones y ejercitaciones), así como la incorporación de nuevas alternativas que se realicen desde la investigación y el desarrollo continuo que caracteriza al e-moodle como sistema abierto en constante evolución.

Existencia de una instancia de investigación evaluativa permanente

El desarrollo e implementación de una estrategia de evaluación permanente de la práctica permite obtener información sobre el desarrollo del sistema, los recursos, materiales y prestaciones.

Esta instancia implica el adecuado diseño y aplicación de instrumentos de evaluación que se implementan a lo largo de la experiencia y sobre distintos actores. La información obtenida es valiosa para la toma de decisiones y mejora de la práctica de formación y de los resultados de la experiencia. Marta Mena aconseja *“para lograrlo debe evitarse considerar a la práctica evaluativa como una formalidad a cumplir en un tiempo acotado, para convertirla en un saludable ejercicio de análisis y reflexión permanente sobre todos y cada uno de los soportes básicos y herramientas del programa virtual.”*

La experiencia de implementación presentada en esta publicación se evaluó en tres momentos y utilizando diferentes instrumentos para cada momento, a saber:

- ▲ Al comienzo del curso OA/PAMI, se utilizó una encuesta de expectativas administrada a través de la plataforma SICEP.

- ▲ Durante el desarrollo de los cursos, a través de la tutoría, el uso de los foros y el seguimiento de los informes que emite el componente de administración de la Plataforma SICEP.
- ▲ Al finalizar los cursos se utilizó una encuesta de satisfacción que se administró a través del correo electrónico.

Estas tres instancias evaluativas permitieron obtener información valiosa sobre la experiencia de implementación.

A la vez, consideramos que en la próxima etapa de afianzamiento del SICEP es necesario conformar un equipo de evaluación permanente, dedicado específicamente a la observación, análisis y elaboración de propuestas de mejora para todo el sistema y los diferentes cursos implementados.

Este equipo estaría encargado del diseño de los instrumentos de evaluación de la práctica de formación, su administración y sistematización posterior de la información relevada.

Existencia de una política de selección, capacitación y evaluación de los integrantes del equipo del sistema de formación a distancia

Marta Mena considera a este indicador como clave para determinar si se está en presencia de una buena práctica. Al respecto, dice: *“El recurso humano es siempre un factor estratégico en cualquier experiencia educativa. Una Buena Práctica de e-learning debe poseer una política concreta que de cuenta del valor que se le asigna a cada uno de los roles que componen el equipo docente. Así, debe prestarse especial cuidado en la selección de los mismos realizada de conformidad con un perfil diseñado ad – hoc para el proyecto”.*

En este indicador se incluye la existencia de acciones de capacitación continua para los integrantes del equipo y la implementación de un sistema de evaluación del desempeño orientado al crecimiento y desarrollo de los profesionales en su función.

Para la etapa de prueba piloto, el criterio de selección de los consultores e integrantes del equipo de trabajo del proyecto consideró requisitos tales como:

- ▲ Experiencia previa en proyectos de similares características y envergadura.
- ▲ Intervenciones efectivas en proyectos de formación a distancia sobre soporte e-learning.
- ▲ Participación y desempeño en proyectos y programas realizados en organismos gubernamentales.

En este caso, también se le dio especial atención a que los profesionales tuvieran un alto compromiso con el desempeño ético y valores tendientes a la promoción de la transparencia, convencidos de la importancia que las personas que intervinieran en el diseño de los cursos demostraran un apego personal a esos valores, para el éxito y coherencia dentro del proyecto.

La voz de los participantes del curso Compras y Contrataciones Transparentes en el PAMI

Durante el segundo semestre del año 2006 se realizó el diseño, desarrollo e implementación del curso Compras y Contrataciones Transparentes en el PAMI. El curso estuvo dirigido a una de las áreas más sensibles del Instituto: la gestión de compras y contrataciones para la cobertura de los servicios de salud y asistencia integral de la obra social dedicada a la salud de jubilados y pensionados de la Argentina.

La definición de este curso se relaciona con el trabajo que la OA realizó con el PAMI en el fortalecimiento de una normativa única para la gestión de compras y contrataciones y el desarrollo de mecanismos transparentes dentro del proceso.

De esta manera, el curso estuvo orientado a transmitir a los empleados el trabajo realizado entre ambas instituciones. Por su parte, los alumnos respondieron con entusiasmo a la iniciativa, ya que el PAMI llevaba muchos años sin realizar acciones de capacitación y el tema remitía directamente a un área de desempeño en la gestión local. De hecho, el tema fue seleccionado directamente a través de las encuestas realizadas en las diferentes Unidades de Gestión Local, cuando manifestaron que una de las inquietudes prioritarias eran las contrataciones, porque las normas no estaban distribuidas de manera uniformizada y cada uno compraba de forma diferente, generando muchas dudas en los procedimientos.

Como resultado de ello, 236 funcionarios de las Unidades de Gestión Local (UGL) del PAMI inauguraron la primera parte de la prueba piloto del Sistema de Capacitación en Ética Pública (SICEP).

El proyecto a futuro es actualizar el curso para estos mismos funcionarios con nuevos contenidos de contrataciones y desarrollar cursos para empleados de otras áreas del PAMI.

Propuestas de los alumnos para implementar medidas de transparencia en compras y contrataciones en el PAMI

Hacia la mitad del curso Compras y Contrataciones Transparentes en el PAMI se realizó una conferencia virtual utilizando el chat en línea disponible desde la plataforma SICEP.

Durante dicha conferencia se propuso a los participantes que, a partir de lo aprendido sobre Políticas de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, pensarán y compartieran propuestas tendientes a fortalecer la transparencia en su ámbito de desempeño como agentes de las UGLs.

A continuación se presentan los resultados de este intercambio, propuestas referidas a lo normativo, la elaboración de pliegos, la informatización de las comunicaciones internas y la realización de auditorías.

Área de la propuesta	Descripción
Normativa	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Contar con las mismas normas para todos los sectores del PAMI. ▲ Implementar la transmisión clara de la normativa a todos los agentes (la comunicación de las normas aparece como un aspecto preocupante para los participantes en varias oportunidades). ▲ Impulsar la participación de los propios agentes en la elaboración de las normas.
Elaboración de pliegos	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Contar con pautas claras y más tiempo para su elaboración. ▲ Estandarizar los pliegos entre las distintas UGL. ▲ Elaborar pliegos que permitan la libre competencia de los proveedores. ▲ Implementar la elaboración participativa de pliegos.
Recursos Informáticos	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Informatizar las comunicaciones internas, creando la posibilidad de comunicación electrónica entre todas las oficinas de compras con el Área Central del PAMI. ▲ Crear listados de proveedores y precios testigos que estén disponibles para la consulta en línea.
Mecanismos de control	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Implementar auditorías como una medida eficaz para incrementar la transparencia. ▲ Crear una unidad de auditoría interna o un auditor permanente en cada UGL. ▲ Realizar auditorías regularmente y llevarlas adelante con rigurosidad. ▲ Definir las medidas a adoptar a partir de la información resultante de las auditorías. ▲ Supervisar periódicamente la existencia real de comisiones evaluativas en las UGLs.

Las propuestas surgidas directamente de los participantes en una instancia de intercambio abierta y directa con expertos docentes y la tutora, dan cuenta de la apropiación y aplicación que los participantes realizaron de los contenidos aprendidos.

Es interesante que estas propuestas indican acciones e incidencias en la estructura del organismo y en sus procedimientos, aplicando la mirada sistémica y compleja a su propia área de desempeño.

Consideramos que una de las razones de esta apropiación se debe al haber relacionado directamente el tema de transparencia y lucha contra la corrupción con temas vinculados al área de desempeño y al tratamiento de los contenidos realizado en este sentido, respondiendo a una necesidad del PAMI y de los participantes de la formación.

A través de las diferentes instancias evaluativas, los participantes han valorado muy positivamente esta experiencia de capacitación y han puesto mucho énfasis en la necesidad de difundir este curso a los demás agentes del PAMI. A su vez, han señalado el valor del curso como experiencia que posibilita:

- ▲ Un proceso de toma de conciencia respecto de la gravedad de la corrupción.
- ▲ La transmisión de lo aprendido a otros agentes.
- ▲ La unificación de criterios entre las distintas UGL que posibilite contar con bases claras para el desarrollo de las tareas específicas.

De las encuestas de satisfacción surge el pedido explícito de los participantes de mayor capacitación en diversos temas relacionados con las áreas de trabajo. Si bien se sugieren algunos aspectos a mejorar o modificar dentro del curso, la experiencia de formación fue, para los agentes del PAMI, la prueba que indica que es posible encarar una capacitación dentro del ámbito laboral enriquecedora del trabajo cotidiano.

A su vez, esta experiencia generó la necesidad de contar con un referente en compras y contrataciones con quien consultar las dudas que en lo sucesivo aparezcan relacionadas con este tema.

Quienes utilizaron la encuesta de satisfacción para expresar sus opiniones respecto del curso rescatan la importancia de la ética en el trabajo cotidiano y la transparencia como principio rector en el área de compras y en todo el Instituto. Por tal motivo, la gran mayoría solicita la ampliación de esta capacitación a todos los integrantes y sectores del PAMI. Este pedido se basa en considerar como fundamental el reconocimiento de la función social de la tarea desempeñada y el valor de la transparencia en cada una de las actividades desarrolladas.

Actualmente (junio 2007) se está realizando el procesamiento de las encuestas de satisfacción respondidas por los participantes del curso OA/AFIP. Por esta razón no se dispone aún de la información correspondiente a la experiencia de implementación del curso Ética y Fortalecimiento de la Transparencia en la Administración Tributaria.

Consideraciones finales

En esta publicación hemos tratado dos grandes temas:

1. La necesidad de cambiar los códigos prácticos que guían las conductas de la ciudadanía para promover la transparencia y prevenir la corrupción.
2. La exploración del empleo de las nuevas tecnologías en la formación de funcionarios públicos en ética y transparencia.

Con respecto al primer tema, y citando al Dr. Raigorodsky: *“La OA ha dedicado mucho esfuerzo en trabajar a nivel estructural y sistémico con las organizaciones contra la corrupción para propiciar procedimientos internos que sean transparentes, que no generen oportunidad de corrupción, incidiendo en mecanismos de acceso a información, mecanismos de participación de la sociedad civil, herramientas de interfaz entre gobierno y sociedad para controlar la corrupción...”*. Consideramos que este trabajo es necesario coordinarlo con estrategias que promuevan la concientización para que **“los funcionarios públicos vuelvan a sentirse orgullosos de ser funcionarios públicos.”** (sic)

Con respecto al segundo tema, comenzamos presentando un marco desde el cual pensar el empleo de las nuevas tecnologías en la formación de funcionarios públicos, para luego pasar a información específica, que permitiese conocer los alcances y las variables intervinientes en el planteo, diseño y desarrollo de un sistema de formación a distancia sobre soporte e-learning como el SICEP.

Creemos que el desafío actual de las áreas encargadas de la promoción de los aprendizajes, la comunicación y el desarrollo de los funcionarios de la Administración Pública, es la de empezar a integrar las nuevas posibilidades tecnológicas con el desarrollo de las competencias de las organizaciones, en soluciones creativas. Este desafío implica, por lo menos, tres áreas diferentes de responsabilidad:

- ▲ La **responsabilidad del profesional del área de formación** -frente a sus colaboradores y la organización en su conjunto- generando instancias de creación, difusión e intercambio del conocimiento, opiniones, experiencias y prácticas de diferentes áreas y niveles de la institución.
- ▲ La **responsabilidad ética**, creando mensajes e instancias que apoyen tanto los valores de la organización, como valores humanos básicos.
- ▲ La **responsabilidad cultural**, generando y creando productos e instancias de formación que contribuyan al desarrollo de una cultura que apoye los principios básicos y valores de la democracia, más allá de los objetivos específicos de cada proyecto.

Buenos Aires, Junio de 2007

Bibliografía

- ▲ ALVARO H., GALVIS PANQUEVA, D. *“Aprender y Enseñar en Compañía y con apoyo de Tics Tecnologías de Información y de Comunicaciones”*. Eduotec. Revista Electrónica de Tecnología Educativa. Núm. 11. /febrero 00.
- ▲ BARAGLI, N. *“Políticas públicas de transparencia”*. Publicado en *Derecho Comparado de la Información*, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM –, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 5, Enero-Junio 2005.
- ▲ BARBIER, J. M. *Prácticas de formación. Evaluación y análisis*. Serie “Los Documentos”. Nro. 9. Carrera de especialización en Formación de Formadores. Novedades Educativas. 1999.
- ▲ BARTOLOMEO, P.; BELLO, M. A.; CAMPOS, J.; CORBELLINI, J.; MAZZEO, E. *Funciones de la tutoría en entornos virtuales*. Material producido para el curso “Capacitación para Tutores de Entornos Virtuales. UTN y Net Learning. 2006.
- ▲ BELLO, M. A. *“La evaluación en sistemas de educación a distancia”*. Artículo elaborado para el Postgrado en Salud Social y Comunitaria. Programa Médicos Comunitarios. Ministerio de Salud de la Nación. Diciembre, 2004.
- ▲ BELLO, M. A. *“Nuevas Tecnologías en Capacitación: su aporte en el desarrollo de competencias organizacionales”*. XII Congreso Nacional de Capacitación y Desarrollo, organizado por la Asociación Argentina de Capacitación y Desarrollo. Rosario, 2000.
- ▲ BELLO, M. A. *“E-learning: Un Modelo Metodológico para su Diseño, Desarrollo e Implementación”*. Artículo publicado para el seminario ‘Estado del Arte de las Nuevas Tecnologías y la Capacitación en el Siglo XXI’, dictado en ADCA – Asociación de Desarrollo y Capacitación Argentina. Buenos Aires, 2001.
- ▲ BROCKETT, R. y HIEMSTRA, R. *El aprendizaje autodirigido en la educación de adultos. Perspectivas teóricas, prácticas y de investigación*. Paidós Educador. 1991.
- ▲ COELHO, R. y BRUNO, D. *Desarrollo de Capacidades para el Ejercicio de la Ciudadanía*. Fascículo 5, Colección: *Comunicación, Desarrollo y Derechos*. UNICEF, 2006.
- ▲ CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN – *Nuevos paradigmas para la prevención y combate de la corrupción en el escenario global*.
- ▲ CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN. *Implementación de un eficaz instrumento internacional de lucha contra la corrupción*.
- ▲ ESPINOSA VILLARREAL, M. *“Estrategias de moderación como mecanismo de participación y construcción de conocimiento en grupos de discusión electrónicos”*. Centro de Sistemas de Conocimiento. ITESM - Campus Monterrey.
- ▲ FRASCARA, J. *Diseño gráfico para la gente. Comunicaciones de masa y cambio social*. Ediciones Infinito, 1997.
- ▲ GARCÍA HAMILTON, I. *El Autoritarismo y la Improductividad (en Hispanoamérica)*. Sudamericana. Buenos Aires, 1991.
- ▲ GIMENO SACRISTÁN Y PÉREZ GOMEZ. *Comprender y transformar la Enseñanza*. Cap X: *“La evaluación en la enseñanza”*. Morata.
- ▲ GÓMEZ, N. *“Capacitación a funcionarios públicos”* - Coordinador de Sistemas Preventivos - Oficina Anti-corrupción. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

- ▲ GORE E.; VAZQUEZ MAZZINI MA. “Desde la experiencia. Notas sobre el diseño de Programas de Capacitación”. UBA - Facultad de Filosofía y Letras - Carrera de Ciencias de la Educación - Cátedra de Capacitación Laboral, Actualización y Reciclaje.
- ▲ GORE, E. Y VÁZQUEZ MAZZINI, M. “Desarrollo de Competencias y Aprendizaje Organizacional”. XI Congreso Nacional de Desarrollo y Capacitación. Mar del Plata, 1998.
- ▲ KLITGAARD, R. *Controlando la corrupción*. Buenos Aires, Sudamericana, 1992.
- ▲ LAFOURCADE, P. *Evaluación de los aprendizajes*. Kapelusz, 1983.
- ▲ MATURANA, L. *Comunicación, Sistema y Cultura*. Almagesto, 1991.
- ▲ MENA M. “La formación de funcionarios públicos: criterios para identificar buenas prácticas de programas de e-learning”. XI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 2006.
- ▲ MENA, M. y DIEZ, M. L. “La educación a distancia: una propuesta de solución para la capacitación en el sector público”. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Argentina, 2001.
- ▲ MORENO CASTAÑEDA, M. *El desarrollo de ambientes de aprendizaje a distancia*. S/datos bibliográficos.
- ▲ MORENO OCAMPO, L. *En Defensa Propia, Cómo salir de la Corrupción*. Sudamericana, 1993.
- ▲ NACIONES UNIDAS. *Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo: Realidades y Perspectivas de la Cooperación Internacional - Medidas Prácticas contra la Corrupción*. Manual preparado por la Secretaría de la ONU para el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Naciones Unidas, A / CONF. 144 / 8, 1990.
- ▲ NINO, C. S. *Un País al Margen de la Ley*. Emecé Editores, Buenos Aires, 1992.
- ▲ OFICINA ANTICORRUPCIÓN. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la nación. *Publicaciones Convenciones OA - Serie Estrategias para la Transparencia*. 2004.
- ▲ PLA MOLLINS, M. *Curriculum y Educación - Campo Semántico de la didáctica*. Universitat de Barcelona, 1993.
- ▲ PRIETO CASTILLO, D. *La Comunicación en la Educación*. Ciccus, La Crujía, 1997.
- ▲ PRIETO CASTILLO, D. *La Mediación Pedagógica*. Ciccus, La Crujía, 1999.
- ▲ RAIGORODSKY, N. “Políticas de Transparencia en la construcción del contrato social”. Director de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción.
- ▲ REISMAN W. M. *¿Remedios Contra la Corrupción? (Cohecho, Cruzadas y Reformas)*. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- ▲ REYNOLDS, A. Y IWINSKI, T. *Multimedia Training. Developing Technology Based System*. Mc Graw-Hill, 1996.
- ▲ ROSE-ACKERMAN, S. *La Corrupción y los Gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Siglo Veintiuno de Argentina, Buenos Aires, 2001.
- ▲ SÁNCHEZ ILABACA, J. *Usos Educativos de internet* - Centro Zonal Universidad de Chile. Red Educacional Enlaces – Ministerio de Educación de Chile.
- ▲ SCHÖN, D. *La formación de profesionales reflexivos. Hacia un nuevo diseño de la enseñanza y el aprendizaje en las profesiones*. Paidós. Buenos Aires, 1992.
- ▲ SCHVARSTEIN, L. “Diseño de un Programa para una Organización que aprende”. XI Congreso Nacional de Desarrollo y Capacitación. Mar del Plata ,1998.

- ▲ TRANSPARENCIA INTERNACIONAL LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE. *La Hora de la Transparencia en América Latina – El Manual de Anticorrupción en la Función Pública*. Transparency International, Berlín, Alemania, 1996 / Transparencia Internacional Latinoamérica y el Caribe, Quito, Ecuador, 1996 / Konrad Adenauer Stiftung, A.C. CIEDLA, Alemania, 1997 / Ediciones Granica SA y Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano -CIEDLA-, Buenos Aires, 1998.
- ▲ TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. *Libro de Fuentes*, 2001.
- ▲ UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA NACIONAL. *“Diferentes modelos de enseñanza y su relación con el e-learning”*. Material correspondiente a Cursos de Tutores para Entornos Virtuales. Centro de Formación, Investigación y Desarrollo de Soluciones de e-learning. Facultad Regional Buenos Aires. 2006.
- ▲ UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA NACIONAL. *“Diversidad del alumno”*. Material correspondiente a Cursos de Tutores para Entornos Virtuales. Centro de Formación, Investigación y Desarrollo de Soluciones de e-learning. Facultad Regional Buenos Aires. 2006.
- ▲ UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA NACIONAL. *“Los entornos virtuales como nuevos modelos pedagógicos”*. Material correspondiente a Cursos de Tutores para Entornos Virtuales. Centro de Formación, Investigación y Desarrollo de Soluciones de e-learning. Facultad Regional Buenos Aires. 2006.
- ▲ UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA. *“El profesor ante el desempeño tutorial. Claves de una buena tutoría”*. Material correspondiente a Cursos de Tutores para Entornos Virtuales. NACIONAL Centro de Formación, Investigación y Desarrollo de Soluciones de e-learning. Facultad Regional Buenos Aires. 2006.
- ▲ WHEATLEY, M. *El Liderazgo y la Nueva Ciencia. La organización vista desde las fronteras del siglo XXI*. Granica, 1994.

Director Nacional del Proyecto

DR. ABEL M. FLEITAS ORTIZ DE ROZAS

Fiscal de Control Administrativo

Oficina Anticorrupción

Coordinador del Proyecto

DR. NICOLAS R. S. RAIGORODSKY

Director de Planificación de Políticas de Transparencia

Oficina Anticorrupción

Coordinador del Componente B del Proyecto

ING. NICOLAS GOMEZ

Coordinador de Sistemas Preventivos - Oficina Anticorrupción

Desarrollo de contenidos y redacción

LIC. ALEJANDRA BELLO

Consultora

Edición de contenidos

ING. NICOLAS GOMEZ

LIC. ALEJANDRA BELLO

Producción Editorial

LIC. ALEJANDRA BELLO

ERIC WINNER

ISBN: 987-xxxxxxxxxxxxx

Copyright