

MARÍA LUISA GRACIA PÉREZ

RESUMEN DE LA TESIS DOCTORAL: EVALUACIÓN DEL IMPACTO FORMATIVO: DIMENSIONES Y MODELOS. UNA EXPERIENCIA EN LA SANIDAD DE ARAGON.

Las entidades diseñan planes formativos con el objetivo de adaptar su equipo humano a las transformaciones que el contexto impone de una forma rápida y constante. En la actualidad, la naturaleza de este entorno es dinámica y produce cambios a un ritmo veloz. Esta cuestión, obliga a las organizaciones a asentarse sobre el diseño de estructuras flexibles, y a proporcionar a sus profesionales de forma permanente la herramienta formativa que procure un desempeño adecuado. De esta exigencia, surge el concepto de formación continua.

Entre otros factores, la expansión de las nuevas tecnologías y los cambios organizacionales llevan implícita la renovación de la capacitación de los recursos humanos. Lo que supone una actualización de las competencias profesionales, que se operativiza en las entidades a través de los planes de formación diseñados por las propias instituciones.

La implantación de la formación exige el diseño de un proceso que se estructura en tres fases principales. Las dos primeras y más frecuentes quedan referidas a la planificación y ejecución de los programas formativos. La planificación de las actuaciones formativas para un periodo determinado, se vincula a las estrategias organizativas y a la detección de las necesidades que manifiestan los profesionales objeto de ese aprendizaje. La ejecución requiere el uso de la metodología más adecuada para la transmisión de los nuevos conocimientos y habilidades. Mientras que la tercera, la evaluación, en la mayor parte de los casos en que se aplica, se centra fundamentalmente en la obtención de información sobre el grado de satisfacción de quienes han realizado el programa. En otras ocasiones, también se evalúa el aprendizaje. Es decir, que la fase de la evaluación, con carácter general, se lleva a cabo para conocer los efectos inmediatos que produce la intervención formativa: la satisfacción y el aprendizaje de los participantes.

La información que generan estos datos es útil para quienes están al frente de los programas, ya sean los gestores, directores, técnicos e incluso el propio alumno. No obstante, este proceso no proporciona conocimientos sobre los resultados del impacto que dicha actuación ha producido en la propia organización. Los denominados efectos mediatos.

Los productos inmediatos se miden tras haber concluido la actividad de aprendizaje. Mientras que los mediatos serán valorados una vez que haya transcurrido un periodo de tiempo suficiente, que permita a los participantes transferir los conocimientos y/o habilidades adquiridas a su puesto de trabajo. Las metodologías utilizadas en ambos casos estarán en función de cada programa en concreto, atendiendo a la definición de indicadores en la fase de la planificación.

Se infiere, que el proceso formativo se inicia a partir de las estrategias organizativas, en las que se definen los objetivos para la mejora de las competencias profesionales. Se ejecuta mediante las actividades de aprendizaje. Por último, se recoge y estudia la información sobre los efectos inmediatos y mediatos. Es decir, que el proceso debe concluir con una evaluación completa que ofrezca datos sobre el participante y la organización. La fase de la evaluación determinará los futuros planes formativos, integrando entre ambas etapas (evaluación-planificación) una relación de retroalimentación.

Esta tesis analiza distintos modelos de evaluación, en concreto los referidos a la evaluación del impacto que la formación ejerce en la organización, una vez que ha sido transferida al puesto de trabajo de quien se ha formado.

Se realiza un estudio sobre la implementación de los modelos evaluativos de la formación en el ámbito de la Administración Pública, en el se constata la limitación de la aplicación de este proceso a las actuaciones de aprendizaje que emprende la Administración. Se observa la ausencia de la extensión de la cultura evaluativa en la organización, y en concreto en la Administración Pública.

Sobre esta cuestión, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) parte del objetivo de promocionar y extender la cultura de la evaluación de los programas y servicios al complejo entramado del sector público. Defiende los planteamientos del *new public management* (la nueva gestión pública) como herramienta de mejora en el proceso de la evaluación, entendida no solo como un instrumento de gestión, sino como la respuesta a un nuevo modelo de democracia.

Los pilares éticos de la AEVAL (2010) se basan en un cuerpo de valores vinculados a un sistema de gestión abierto y plural. Al interpretar el sentido de la evaluación indica lo siguiente; “La evaluación de políticas públicas apunta a un nuevo tipo de control político-democrático en consonancia con los principios de la *Nueva Gobernanza*: responsabilidad, transparencia y participación. Esta nueva forma de gobernar se apoya en modelos de gestión pública, que persiguen mayor eficacia y eficiencia del Sector Público en sus diferentes niveles de gobierno, estratégico y operativo” (p 18).

Se habla de una doble finalidad de la evaluación: gerencial y política. Estas finalidades, para ser realmente operativas, deberán filtrar sus valores hasta verse concretados, desde la aplicación metodológica de los programas más genéricos hasta la de aquellos servicios más específicos. De otro modo, si no se establecen los circuitos apropiados de transmisión para su concreción, los propósitos evaluativos quedarán en el limbo teórico.

En este sentido, Onrubia (2005, p. 44) constata: “Existe en la actualidad un consenso, cada vez más amplio, de que detrás de muchos intentos fracasados de implantación de sistemas de evaluación de la eficiencia emergen importantes carencias organizativas que

impiden una incorporación efectiva de los mismos a la arquitectura institucional del sector público”.

No se duda de que la responsabilidad de que se ejecute la intención evaluativa sea totalmente pública. En palabras de Merino (2007): “La implantación de un sistema de evaluación requiere una fuerte voluntad política que la impulse y eso ha quedado demostrado en el caso español, pero el ritmo del proceso dependerá, en gran medida, de las motivaciones y resistencias de los diferentes actores públicos y de la mentalidad administrativa del país. El problema no es sólo el diseño de instrumentos, sino su aplicación” (p. 6).

En lo que refiere al ámbito sanitario, las Agencias de Evaluación de Tecnologías Sanitarias (AETS) son las que llevan a cabo la evaluación de la eficacia, seguridad y eficiencia de las tecnologías incorporadas

La tecnología sanitaria es un concepto que, quizá de lugar a cierta confusión, ya sea por un intento intuitivo de concreción, cuanto se relaciona con un instrumento o aplicación específicos, o todo lo contrario, en el caso de asociarla con una superestructura en el campo del conocimiento. El dominio de la tecnología puede ser muy indeterminado.

Desde un sentido genérico, Galbraith (1967/2007, p. 14) define tecnología como: “La aplicación sistemática de conocimiento científico o de otro tipo de conocimiento organizado a tareas prácticas”. Para OSTEBA (2002, p.5), el término de tecnología sanitaria: “Engloba todos los métodos utilizados por los profesionales sanitarios para promover o mejorar la salud de los pacientes, prevenir o tratar enfermedades, rehabilitar o proporcionar cuidados a largo plazo. Esta definición incluye las actividades realizadas por profesionales sanitarios de todas las categorías y el uso de todo tipo de equipos, fármacos y procedimientos así como sistemas de organización y soporte de los servicios sanitarios –sistemas de información, de ingeniería, logística, etc.- para promover la mejora de la salud”.

Es importante resaltar, de esta última definición, que los procedimientos y los sistemas de organización y soporte son también tecnología objeto de evaluación. Se apunta con intención, para cuestionar en este apartado, si los procedimientos de formación continuada han de ser evaluados por las AETS. Forman parte del sistema tecnológico sanitario, causan un impacto organizativo y económico y optimizan el uso del equipamiento y los fármacos. Desde este planteamiento, la formación se integraría en los objetivos evaluativos de las Agencias u órganos similares.

No se ha encontrado documentación oficial en la que la evaluación del impacto de la formación continua del personal sanitario esté integrada en los directorios de funciones de las AETS.

En términos generales, las experiencias evaluativas presentan una naturaleza puntual y discrecional. Lo que indica que la cultura de la evaluación en lo que refiere a la formación continuada en el ámbito sanitario está por desarrollarse y sistematizarse.

La evaluación no es una tarea sencilla, pero debe iniciarse en la propia planificación. Sobre esta cuestión es interesante señalar dos premisas: en primer lugar, que la planificación de cualquier evento formativo debe llevar consigo el diseño de su evaluación y, en segundo lugar, que es una labor multidisciplinar que implica a diversos profesionales, desde la gerencia de la organización, jefaturas de servicio, responsables de la formación, los profesionales de sistemas de información y comunicación, hasta por supuesto a los clínicos que realizan la formación y sus compañeros de ejercicio.

La articulación de la evaluación dará lugar a la mejora de todo el proceso formativo en su conjunto: detección de necesidades, coordinación entre proveedores, procesos de selección de alumnos, seguimiento en la ejecución de las actividades, etc.

También plantea retos a la propia organización en cuestiones como: el acceso a los sistemas de información, la necesidad de estandarización de metodologías, diseño de modelos operacionales de evaluación, el compromiso de quienes participan, etc. La respuesta a estas cuestiones reducirá la incertidumbre en el proceso general de formación haciendo posible la evaluación del impacto de esta tecnología sanitaria.

A partir de este análisis, la tesis plantea un modelo de evaluación de impacto formativo en el ámbito sanitario de la Comunidad Autónoma de Aragón. En concreto, implanta el proceso evaluativo sobre una experiencia apoyada en la metodología *learning by doing* llevada a cabo en el Servicio Aragonés de Salud.

Para el estudio, se realiza la evaluación de las fases previas: planificación ejecución y efectos inmediatos del programa. Se definen un conjunto de indicadores y variables que comprenden las principales características de la organización y de la intervención formativa. Los resultados obtenidos se especifican en un análisis DAFO que da lugar al cálculo del índice de evaluabilidad del programa.

La evaluación de impacto se desarrolla a través del análisis estadístico apoyado en los datos recogidos en una encuesta dirigida a los profesionales sanitarios que han participado en el aprendizaje. En la formulación del modelo explicativo, se realiza un estudio descriptivo de los principales resultados, análisis bivariante y análisis de regresión logística binaria univariante.

En la investigación, se parte de la premisa de que la estrategia formativa debe de ser entendida desde una perspectiva holística, directamente vinculada a las políticas organizativas. A partir de esta concepción, se diseña un modelo de evaluación integral, en el que se considera la aplicación de distintos enfoques metodológicos.

La evaluación del impacto formativo se configura como la última fase del proceso definido en el modelo integral. Su diseño está vinculado a las evaluaciones previas, y sus resultados miden los efectos mediatos en la organización. Esta información se convierte en una herramienta sustancial para valorar la efectividad del programa ejecutado y para la programación de actuaciones futuras.

Por último, esta investigación, en la que se estudia un programa concreto, referido al ámbito formativo sanitario público aragonés, está vinculada a las principales líneas de actuación de las instituciones encargadas de dirigir la estrategia evaluativa, tales como la AEVAL y las AETS. De donde se desprende, que la convivencia de ambas perspectivas: la microvisión de la experiencia local y la macrovisión de las políticas institucionales, da lugar a la concreción de los valores definidos por esta última a través de la aplicación práctica. Como resultado, se obtiene la promoción de la cultura evaluativa en todo su recorrido institucional, y el ejercicio de los principios de responsabilidad, transparencia, rendición de cuentas y participación, pilares de la nueva gobernanza pública.

Bibliografía

- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. (2010) *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Madrid: Autor.
- Asua, J. Gutiérrez Ibarluzea, I. López Argumedo, M. La identificación de tecnologías sanitarias emergentes Documento de base para el funcionamiento de la red SorTek. Vitoria-Gasteiz. Departamento de Sanidad, Gobierno Vasco, 2002. Informe nº: Osteba D-00-02.
- Cabrera, A. F. (2003). *Evaluación de la formación*. Madrid: Síntesis.
- Galbraith, J. K. (1967/1984) *El Nuevo orden industrial* .Madrid: Ariel
- Merino, M. (2007). *La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas*. Papeles 7/2007 de Agencia de Evaluación y Calidad. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas. Agencia estatal de evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios.
- Onrubia, J. (2005). Evaluación y gestión eficiente en el sector público: aspectos organizativos e institucionales. *Revista Ekonomiaz*, 1(60), 38-57
- Pineda, P. (2000). Evaluación del impacto de la formación en las organizaciones. *Revista Educar*, 27, 119-133.

