

EL APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR: PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO*

OSCAR FELIPE PARDO RAMOS**

RESUMEN

El aprendizaje organizacional es relevante en el contexto actual de la economía global, dado que las organizaciones cambian y se transforman a gran velocidad. Bajo estas condiciones, se ha dicho que sólo alcanzarán el éxito las empresas que de un modo consistente sean capaces de aprender más rápido y mejor que sus competidoras, sea que creen un nuevo conocimiento o lo adquieran del entorno y que al difundirlo en su interior, lo incorporen rápidamente a las nuevas tecnologías y productos, reto que también enfrentan las organizaciones públicas. Bajo esta perspectiva se inicia una descripción de las características del aprendizaje organizacional en las entidades públicas del orden nacional en el Departamento de Bolívar, estableciendo los factores que afectan dicho aprendizaje y el conocimiento y análisis de sus causas e impactos relevantes en dichas instituciones. Al final se presentan las conclusiones generales y algunas propuestas para su mejoramiento.

Palabras Claves: *Aprendizaje Organizacional, Gestión Del Conocimiento, Sector Público, Factores Impulsores, Barreras, Formación Y Desarrollo, Servidor Público, Competencias.*

ABSTRACT

The organizational learning is outstanding in the current context of the global economy, since the organizations change and they at great speed transform. Under these conditions, it has been said that they will only succeed those companies that are able to learn in a consistent way quicker and better than their competitors, it would be that when diffusing it in their interior, incorporate it quickly to the new technologies and products, challenge that it also face the government's organizations. Under this

* Síntesis del trabajo de grado para optar título de Magíster en Administración, Universidad Nacional de Colombia. Calificada como Tesis Meritoria.

** MSc en Administración, Universidad Nacional de Colombia. Docente de Cátedra, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Cartagena. Profesional Universitario Grado 2 (Auditor e Investigador), Contraloría General de la República.

perspective a descriptions of the characteristics of the organizational learning begins in the public entities of the national order in Bolivar Department, the factors that affect this learning and the knowledge and analysis of their causes and outstanding impacts in this institutions setting down. At the end it shows up the general conclusions and some proposals for their improvement.

Keywords: *organizational learning, knowledge management, government sector, impeller factors of the learning, barriers of the learning, formation and development, public servant, competences.*

INTRODUCCIÓN

La presente investigación está orientada a la identificación y análisis de los factores que inciden en el aprendizaje organizacional de las entidades del sector público del orden nacional en el Departamento de Bolívar. En ésta se examina cómo aprenden las organizaciones del estudio, así mismo, se caracteriza el proceso de aprendizaje organizacional a partir de los principales factores que impulsan o que actúan como barreras para un aprendizaje efectivo.

El trabajo es de tipo descriptivo y en el mismo se aplicó la técnica de muestreo dirigido para seleccionar un grupo de doce entidades en el Departamento de Bolívar que cumplieron los siguientes criterios: existencia de procesos de capacitación y desarrollo, interés por el aprendizaje en la organización, evaluación de la gestión institucional y formulación de planes para la formación y desarrollo de los recursos humanos.

El universo poblacional está integrado por un total de 42 entidades públicas del orden nacional: 4 entidades autónomas, 2 de la rama judicial y 36 de la rama ejecutiva.

De las entidades anteriores se seleccionaron 12: 8 de la rama ejecutiva, 1 de la rama judicial y 3 entes autónomos, que son las siguientes:

Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, (CARDIQUE), Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, (INCODER), Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Registraduría Nacional del Estado Civil, Unidad Administrativa Especial-Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Universidad de Cartagena (U DE C), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Empresa Colombiana de Petróleos S.A. (ECOPETROL), Escuela Superior de Administración Pública, (ESAP), Contraloría General de la República (CGR).

La información general se obtuvo mediante la aplicación de dos encuestas, una a los gerentes generales y otra a 10 funcionarios de cada una de las entidades seleccionadas, escogidos por jerarquía (todos los niveles) y tipos de procesos (misionales y de apoyo).

Además, se hizo una entrevista a los jefes de recursos humanos, para obtener información y valoración de las causas e impactos de los factores. También, se utilizó la técnica de la observación directa y la consulta a expertos y directivos de las entidades cuando se requirió. *Secundarias*: se consultaron textos, revistas, documentos, informes y otros.

Las variables que se analizan en este estudio son las siguientes:

- *Características de las instituciones*: tipo de institución, objeto misional, número de trabajadores, tipo de estructura organizacional, grado de autonomía administrativa con respecto al nivel central, grado de estabilidad laboral, políticas y sistemas de evaluación institucional, políticas de formación y desarrollo del talento humano, presupuesto de capacitación de la vigencia actual, sistema de méritos e incentivos, sistema de gestión de calidad, memoria institucional.
- *Cultura organizacional*: se toma como referencia el marco de los tipos de cultura de Bob Quinn (Yeung et al., Op. Cit., 68 y 69).
- *Variables relativas a la capacidad para aprender*: se examinaron las siguientes variables: *generación o captación de ideas, generalización o difusión de las ideas, incapacidades o barreras para aprender, enfoques de aprendizaje* (conductista, funcionalista y constructivista, otros); *estilos de aprendizaje* (experimentación, adquisición de competencias, benchmarking y mejoras continuas); y *formas y modalidades de aprendizaje*.
- *Variables relativas al desempeño de la organización (Resultados)*: los resultados de la gestión de las instituciones objetivo se examinan de acuerdo a lo encontrado en la evaluación periódica de la gestión institucional realizada por la CGR, ente de control que tiene la competencia legal para ejercerla (Anexo F).

La información se integró a una base de datos estandarizada utilizando el paquete estadístico SPSS™ (v. 13) y para su análisis se realizaron análisis descriptivos univariados y bivariados; así también, se aplicó la técnica multivariada denominada Análisis de Componentes Principales (ACP), con el fin, no solo de reducir el número de variables, sino simplificar la estructura de datos

transformando las variables en unas pocas componentes principales. Este análisis se utilizó, también, para hallar correlaciones entre el componente cultural y otras variables (Anexo G). Además se utilizaron medidas de asociación como Ji Cuadrado para valorar la relación entre variables nominales. Por otra parte, se aplicó la técnica de Pareto (ABC) para establecer la importancia de los factores impulsores y de las barreras del aprendizaje. También se utilizó la hoja de cálculo de MS. Excel™.

PROBLEMA Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

En las entidades públicas del orden nacional con sede en el Departamento de Bolívar, a pesar de los esfuerzos institucionales en formación y desarrollo del recurso humano, los resultados no muestran un impacto significativo en la efectividad del servicio que prestan¹, pues, estas entidades, al parecer por falta del aprendizaje adecuado, carecen de las competencias necesarias para el cumplimiento de su objeto misional, adoleciendo, además, de una cultura de renovación permanente en la que la acción y el saber institucional sean puestos al servicio del ciudadano como eje de la acción estatal.

En este sentido, se observa que en el Departamento de Bolívar se acentúan algunas de las debilidades que padece el Estado en su conjunto: las instituciones poseen talento humano calificado –visto desde la formalidad académica– y hay aprendizaje en el plano individual, pero, éste no parece impulsar el aprendizaje organizacional. Es por ello que se debe abordar el estudio del proceso de aprendizaje en estas entidades para comprenderlo, analizando sus causas y efectos en la perspectiva de mejorarlo.

En el caso colombiano, el aprendizaje organizacional se ha abordado, tradicionalmente, desde la perspectiva de la capacitación, concebida ésta como un gasto más que afecta los indicadores de eficiencia de las instituciones. No obstante, conscientes de los resultados de las instituciones públicas, tanto en

¹ Informes de auditoría integral de la Contraloría General de la República. El autor ha revisado los informes de las auditorías realizadas por esta institución a las entidades sujetas de control en el Departamento de Bolívar en los últimos siete años (1999-2006); en la mayoría de dichos informes se señala que las entidades, evaluadas bajo los criterios de: eficacia, eficiencia, economía, equidad, valoración de costos ambientales y efectividad, presentan baja calidad de la gestión.

el nivel nacional como departamental, y las nuevas características del entorno, se reconoce la necesidad imperiosa de generar, mantener y fortalecer nuevas competencias en los servidores públicos colombianos². Aún así, las estrategias para un aprendizaje continuo en dichas instituciones, no pasan de ser simples ejercicios académicos sin un impacto real en el inventario de conocimientos y en la efectividad de dichas entidades.

Si el mejoramiento de la gestión de las organizaciones depende en gran parte del aprendizaje, tanto individual como colectivo de sus miembros, el caso del sector público colombiano señala que no hay un aprendizaje efectivo en las entidades estatales, dado que sus disfunciones tienden a ser recurrentes. En cuanto a los resultados de las entidades públicas del orden nacional, presentados por el Contralor General de la República (CGR) en el *Segundo Informe del Programa por el Buen Uso del los Recursos Públicos*³ en 2004, señala que sólo a 215 de las 398 entidades evaluadas, el 54,02% de la muestra, se les feneció la cuenta, es decir la Contraloría consideró razonables y favorables sus estados contables y gestión, permaneciendo un 45,98% de entidades en las cuales la gestión presenta situaciones insatisfactorias que llevaron a la CGR a declarar el no fenecimiento de sus cuentas.

La calificación de la gestión en dichas entidades muestra que sólo en el 10,3% del total de las entidades se ha realizado una labor que cumple estrictamente con las normas, las funciones misionales y las prácticas administrativas razonables. Por el contrario, en el 89,7% se registran deficiencias de distinto orden y de diverso grado, desde actitudes “negligentes” hasta “francamente alarmantes”.

Un dato significativo es que el 75,6 % de las entidades evaluadas tuvieron en 2003 una gestión igual o menos satisfactoria que en el 2002, lo que indica, según la Contraloría, que, “con algunas excepciones, la administración pública adolece de inercia y de resistencia al cambio”. Sólo el 24,4% de las entidades mejoró su gestión.

² El Decreto 2539 de 2005, artículo 7º señala las siguientes competencias comunes que todos los servidores públicos deberán tener y evidenciar: orientación a resultados, orientación al usuario y al ciudadano, transparencia y compromiso con la organización.

³ Informe anual que publica la Contraloría General de la República, sobre los resultados de la evaluación de la gestión de las entidades que son sujetos de control. En: www.contraloriagen.gov.co, Fecha de consulta 05/05/2005.

El informe de la Contraloría presenta un análisis de los resultados de la evaluación por sectores, con las calificaciones de las respectivas entidades. Según los resultados de 2003 las áreas que comprenden el manejo financiero, presupuestal y contable constituyen la mayor deficiencia de la administración pública porque explican el 31,5% de los hallazgos de auditoría. En segundo lugar, se encuentra la contratación –en todas sus modalidades y formas – con un 21% y las carencias en materia de control interno, con el 15,9%. Es decir, cerca del 70% de las fallas administrativas en el Estado colombiano se deben a deficiencias en estas tres áreas. Las fallas en otras ocho áreas explican el 30% restante⁴.

En el mismo sentido, la Contraloría⁵ señala que en las 869 auditorías realizadas sobre la vigencia 2004 se encontraron cerca de 25 mil hallazgos, de los cuales un poco más de 20 mil son atribuibles a deficiencias administrativas, más de 3 mil son de carácter disciplinario, casi mil tienen connotaciones fiscales y 474 ameritan ser investigados por las autoridades penales. Dado que estas situaciones son recurrentes en cada vigencia fiscal sin que se presenten mejoras significativas, puede inferirse que pese a los esfuerzos institucionales, las organizaciones estatales del nivel nacional presentan problemas de aprendizaje que no permiten garantizar de manera eficaz los objetivos planteados.

En el Departamento de Bolívar la situación presenta características similares. Sin embargo, la situación puede ser más delicada debido a que el control fiscal en las regiones carece, a veces, de la capacidad operativa necesaria para hacer evaluaciones efectivas y confiables.

⁴ Estas áreas son: dirección (8,88%), planeación corporativa (9,42%), estructura orgánica (2,11%), gestión del talento humano (2,14%), manejo de recursos físicos (4,07%), control interno (15,88%), control social (0,74%), gestión ambiental (1,71%), otros (2,36%), sin clasificar (0,15%). CGR. 2004. (Segundo Informe del Programa por el Buen Uso de los Recursos Públicos, en www.contraloriagen.gov.co). (Acceso 05/05/2005). Otro informe sobre resultados de la administración pública colombiana puede hallarse en Resultados e impacto de la Gestión Pública. Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública –SINERGIA, DNP, Colombia, en www.sinergiacolombia.org.

⁵ Contraloría General de la República. Rendición de Cuentas a la Nación 2005. Intervención del Contralor General de la República, Dr. Antonio Hernández Gamarra, en el acto de rendición de cuentas, Bogotá, 19 de Septiembre de 2005.

De 44 entidades examinadas en el periodo 2001 al 2004 solamente aparecen con una opinión favorable en su gestión 12 de ellas, equivalente al 27,27%, lo que quiere decir que un 72,73 % presentan problemas importantes de gestión⁶. Estos problemas son recurrentes en estas entidades, siendo las áreas de mayores disfunciones las relativas a la contratación, manejo financiero, presupuestal y contable. Así mismo, se colige una relativa mejoría en la mayoría de las entidades, pero, aún están muy distantes de ser calificadas con buena o excelente gestión, bajo los criterios de economía, eficacia, eficiencia, equidad y valoración de costos ambientales⁷.

Bajo esta perspectiva, el presente proyecto de investigación dio respuesta a los siguientes interrogantes:

- ¿Cómo se gestiona el aprendizaje en las entidades públicas del orden nacional en el Departamento de Bolívar?
- ¿Cuáles son las barreras que dificultan el aprendizaje y la transferencia del conocimiento en estas entidades?
- ¿Cuáles son las fortalezas que poseen estas entidades que pueden ser aprovechadas para el mejoramiento de los procesos de gestión del aprendizaje y del conocimiento?

Con base en lo anterior, el objetivo consiste en identificar y analizar los factores que inciden en los procesos de aprendizaje organizacional en las entidades del sector público del orden nacional en el Departamento de Bolívar y presentar una propuesta de mejoramiento de la gestión del proceso de aprendizaje en estas instituciones.

⁶ Datos verificados por el autor en el archivo de gestión de la Contraloría General de la República, Gerencia Departamental de Bolívar, Cartagena de Indias, 2005.

⁷ El término gestión es utilizado aquí en su sentido amplio, es decir, se refiere a la administración de organizaciones en interacción con un entorno dinámico delimitado por la racionalidad social (Martínez, 2002, 4). Sin embargo, la Contraloría General de la República condiciona el concepto de "buena" gestión al cumplimiento de los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales (Ley 610 de 2000, artículo 3°).

REFERENTES TEORICOS

EL APRENDIZAJE EN LAS ORGANIZACIONES

Desde el punto de vista individual el aprendizaje es un proceso de modificación de la estructura cognitiva que integra conocimientos, habilidades y actitudes, cuyo objetivo es mejorar la situación de quien aprende o de una situación externa a él o ella; desde el punto de vista organizacional es adquirir y aplicar los conocimientos, técnicas, valores, creencias y actitudes que incrementan la conservación y el desarrollo de una organización (Peluffo y Catalán, 2002, 26).

Para autores como Rampersad (2002, 1) debido a que el conocimiento se desactualiza rápidamente, éste se debe usar oportunamente. Una organización es más exitosa si sus empleados aprenden más rápido y ponen en práctica el conocimiento más rápidamente que los trabajadores de la competencia. Innovar o quedarse atrás: así de sencillo es actualmente el imperativo para competir en casi todas las empresas, incluidas las estatales (Leonard y Straus, 1997, 115). Este es el reto que también enfrentan las organizaciones públicas en cualquier parte del mundo⁸. Estas entidades deberán pasar de ser organizaciones centradas en sí mismas a estar orientadas a los ciudadanos; dejar de ser defensoras de un *statu quo* para buscar el cambio y la transformación, favorecer las ideas nuevas y el desarrollo del talento de los servidores públicos; de ser organismos orientados a procesos a ser instituciones que trabajan por resultados; dejar de ser organizaciones que desarrollan su actividad en régimen de monopolio a prestar servicios en un entorno competitivo con otras entidades o empresas (López y Leal, 2002, 200).

Detrás de todos estos cambios está, por supuesto, la tecnología de la información y las comunicaciones, pero también exigen usuarios con los conocimientos necesarios para transformar sus datos en información (Drucker, 1998, 45).

⁸ Ver una importante disertación sobre el aprendizaje de los gobiernos en Graham Scott, Learning Government. Disponible en internet en: <http://www.oecd.org/dataoecd/25/28/2495818.pdf>. Acceso: 07/04/2006.

En este contexto, es claro que las empresas tendrán que aprender para sobrevivir, de manera que los empleados, individualmente considerados, deberán adquirir nuevas competencias y las organizaciones deberán tener la capacidad de cambiar continuamente, así mismo, requerirán responder rápida y ágilmente a los cambios de los competidores y de los clientes. La necesidad de este aprendizaje será importante para todas las organizaciones públicas y privadas, porque los administradores estarán luchando contra desafíos organizacionales nuevos, en renovación permanente (Yeung et al., 2000, 4). En el mismo sentido, es apenas obvio que, con el propósito de sobrevivir en un entorno cada vez más complejo las organizaciones deben desarrollar una capacidad de aprendizaje que les permita reducir la brecha entre sus conocimientos actuales y los que requieren para responder efectivamente a las exigencias del entorno (Prieto, 2004, 2). De acuerdo con Guns (1996, 1) las organizaciones basadas en el aprendizaje buscan no sólo que el trabajo se realice mejor, sino que consideran el aprendizaje como la forma idónea de mejorar el rendimiento a largo plazo.

ECONOMÍA BASADA EN EL CONOCIMIENTO Y EL APRENDIZAJE

Según el Banco Mundial el conocimiento y el aprendizaje permanente son actualmente las fuentes del crecimiento económico y el desarrollo más importantes de las economías del mundo (The World Bank, 2003, xiii). En este sentido, una economía basada en el conocimiento y el aprendizaje es un sistema en el cual el motor de creación de valor y de beneficios es el conocimiento y la capacidad para construirlo por medio del aprendizaje (Peluffo y Catalán, Op. Cit., 10). De igual manera, para Dalhman y Aubert (2001, 20 y ss) el conocimiento siempre ha sido reconocido como factor clave en la sociedad, y mientras se encontraba disponible y se podía funcionar con el inventario de conocimiento existente, este no pasó a tener un significado económico como lo tiene en la actualidad.

En la era Postindustrial, el éxito de una organización se concentra más en sus capacidades intelectuales y en las de sus sistemas antes que en sus activos físicos. La capacidad de gestionar el intelecto humano -y convertirlo en productos y servicios útiles- se está

convirtiendo a gran velocidad en la técnica directiva esencial de la época (Quinn y otros, 1996, 71).

En apoyo de lo expuesto, hoy se habla de un nuevo paradigma soportado en nuevas capacidades como son: la de generar conocimiento sobre su realidad y entorno, y la de utilizar dicho conocimiento en un proceso permanente de construcción de la sociedad, a través del desarrollo, la transformación permanente y la consolidación de sus principales instituciones sociales (Chaparro, 2001, 19).

En esta misma perspectiva, autores como Stiglitz (1998, 1) consideran que el conocimiento y la velocidad en su actualización pasan a ser factores dinamizadores de la sociedad en su conjunto y que el conocimiento y su gestión tienen como objetivo desarrollar sinergias dentro del sistema, resaltando cuatro aspectos fundamentales: la importancia del conocimiento como factor de crecimiento y de progreso, el desarrollo de procesos de apropiación social del conocimiento, la capacidad de generar procesos dinámicos de aprendizaje social y la gestión estratégica del conocimiento por medio de un pensamiento estratégico y prospectivo.

Entre las características principales de las economías basadas en el conocimiento y el aprendizaje se señalan, entre otras: el valor agregado por medio de la capacidad de pensar de los individuos, el aumento del conocimiento, la creatividad, el conocimiento mismo (especialmente el organizacional), los sistemas socio-técnicos, los procesos de aprendizaje (individual y organizacional), la empleabilidad y la red de organizaciones públicas y privadas. Cada uno de esos elementos participa de forma clave en el desarrollo de la economía, tal como ocurre en Japón, Finlandia y Estados Unidos⁹ (Peluffo y Catalán, Op. Cit., 10).

Para afrontar más efectivamente sus desafíos, las organizaciones públicas tienen que desarrollar nuevas aptitudes y, lo que quizá

⁹ Peluffo y Catalán sustentan su exposición con tres ejemplos de aprendizaje colectivo en los sistemas económicos: a) Caso Japón, rapidez para crear ventajas competitivas, mediante la gestión del conocimiento tácito; b) Caso Finlandia, recursos naturales con más conocimiento; y c) Caso Estados Unidos, orientación de la empleabilidad hacia una sociedad basada en el conocimiento.

sea más importante, empaparse de una nueva cultura de aprendizaje continuo. En este sentido el Comité de Expertos en Administración Pública de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) considera que el concepto del Estado como “organización que aprende” gana cada vez más impulso. Se generaliza más la percepción de que los enfoques de arriba a abajo de la gestión pública y el cierre burocrático no responden eficazmente a los cambios y no dejan lugar a la iniciativa y la participación activa de los agentes de la sociedad civil en los procesos de formulación de políticas. Dadas las condiciones en que los cambios rápidos se suceden, es necesario revisar y actualizar continuamente los conocimientos. Los funcionarios públicos deben prepararse para un aprendizaje continuo y para crear una cultura de diálogo y tolerancia de la diversidad (ONU, Consejo Económico y Social, 2002, 7).

La gestión del conocimiento ha aumentado en importancia para muchos gobiernos, entre otras razones, porque es un determinante crítico de la competitividad para el sector público, el envejecimiento de los funcionarios públicos y, por ello, la necesidad de incorporar nuevo personal y de entrenarlo, crean nuevos desafíos para la preservación de la memoria y del conocimiento institucional, así también, la sociedad exige gobiernos más inteligentes y ágiles que presten soluciones a las necesidades de los ciudadanos, quienes son grupos heterogéneos, bien diferenciados en sus expectativas y necesidades; y además, las metas trascendentales de la política pública, (por ejemplo, “combatir la exclusión”) son ahora más ambiciosas y complejas que antes (Organization for Economic Cooperation and Development, 2003, 6).

La administración pública no es indiferente a los cambios y transformaciones operados en el sector privado. Los avances y progresos aplicados en las organizaciones privadas se proyectan positivamente hacia las organizaciones públicas, las condicionan e influyen en su reestructuración y desarrollo, de tal manera, que las tendencias observadas en la evolución de las competencias

profesionales en el mercado de trabajo tendrán su repercusión, tarde o temprano, en la propia función pública¹⁰.

De acuerdo con López y Leal (Op. Cit., 201) la situación actual planteada obliga a cambiar el enfoque en la administración pública y a considerar aspectos que resultan trascendentales para su futuro: flexibilización en el estilo de trabajo, orientación a resultados; aplicación de criterios de competitividad, exhortar el riesgo, análisis costo-beneficio, orientación al ciudadano y a su capacidad de elección. Las nuevas organizaciones públicas deben ser, en definitiva, organizaciones orientadas al aprendizaje, por ello, deben tener las mismas características que tiene cualquier organización que aprende. Por lo tanto, la gerencia pública debe responder al desafío de crear las condiciones para que sus servidores mejoren continuamente sus capacidades¹¹.

En este orden de ideas, el aprendizaje organizacional en la administración pública, exige el desarrollo de nuevas competencias, acorde con las tecnologías de la información y las comunicaciones y con las nuevas formas de organización del trabajo¹². Así se está comprendiendo en muchas partes del mundo, algunas de cuyas experiencias se resaltan a continuación.

¹⁰ Al respecto, Carlos Martínez Fajardo señala que: "En concordancia con las políticas del Consenso de Washington, los avances teóricos en gestión pública acogen los criterios del new public management, que se basa en el supuesto de que el sistema de gestión efectivo para las empresas de negocios también es válido para mejorar la eficiencia del Estado" (2005, 236). Ver, también, Can Organizations in Governments Learn? Maria Barrados, 2003. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/25/2/2496071>. Acceso: 26/02/2006.

¹¹ A propósito Martínez Avella explica: "... para la gerencia moderna el gran desafío es la construcción de un clima de trabajo, en donde personas debidamente informadas puedan evolucionar en la capacidad de tomar decisiones cada vez más difíciles, aprender y encontrar maneras mejores de administración de tecnologías complejas. Creando simultáneamente condiciones para que la gente tenga un mayor sentido de libertad y autonomía, desarrollando con esto el sentido de pertenencia y la capacidad de descubrir mejores formas de trabajo en sus empresas" (Martínez, 2002, 1).

¹² Según Rodríguez-Arana, et al. "En materia de función pública, el aprendizaje permanente no debe reducirse solo a la mejora de la gestión técnica del interés general. Es necesario caer en la cuenta de que el aprendizaje permanente es un instrumento al servicio del fomento de hombres y mujeres más libres y responsables. Junto a la racionalidad técnica coexiste la llamada racionalidad humana que, en materia de aprendizaje permanente, debe hacer posible que en la gestión ordinaria de los expedientes administrativos resplandezcan los valores del servicio, de la objetividad y del interés general, valores que el artículo 103 de nuestra Constitución [España] erige en los principales criterios de la entera actuación de la administración pública como persona jurídica y también la de todos los funcionarios públicos". RODRÍGUEZ-ARANA, J. Formación Continua y Aprendizaje Permanente. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, p 1 y ss.

En España, por ejemplo, la formación continua en la administración pública, a partir de los acuerdos establecidos con los sindicatos¹³, señala que las organizaciones públicas, en tanto sistemas de aprendizaje, deberán contribuir al desarrollo de la formación en una triple dimensión: una individual, una económica y una social.

Así mismo, el Reino Unido mediante el NVQ (National Vocational Qualification)¹⁴, ha concebido la administración pública como un gran sistema de aprendizaje social orientado a la creación, transformación, conservación y difusión del conocimiento mediante sistemas de aprendizajes de toda la fuerza laboral, en la búsqueda del fortalecimiento de la economía y de una fuerza laboral más competente.

EL APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL. ESTADO DEL ARTE

La concepción de la organización como sistema de aprendizaje tiene su génesis en los albores del siglo XX. Taylor, iniciador de la teoría de la "Administración Científica", opinaba que cuando los cargos quedaban estandarizados se podía transferir este aprendizaje a otros empleados y, en consecuencia, mejorar la eficiencia de la organización (Taylor, 2003, 39 y ss.). Posteriormente, a finales de la década de 1950, el aprendizaje en las organizaciones fue refinado y definido por una serie de teóricos de la Universidad de Carnegie Mellon, como Richard Cyert, James March y Herbert Simon (Yeung et al., Op. Cit., 24).

Simon y sus colegas realizaron un importante trabajo sobre modelos de toma de decisiones en las organizaciones. Por ejemplo, estudiaron a jugadores de ajedrez y vieron que los expertos eran más aptos que los novatos para mover las piezas en el tablero, porque recurrían a esquemas o mapas de conocimientos para organizar la estrategia de juego. Estos investigadores también se refirieron al proceso para tomar decisiones optando por lo

¹³ III Acuerdo Nacional de Formación Continua (ANFC) por las organizaciones patronales (CEOE y CEPYME) y los sindicatos CC.OO, U.G.T. y C.I.G., con vigencia para el período 2001- 2004, suscrito el 19 de Diciembre de 2000. Disponible en www.logos-net.net/ilo/195_base/init/spa. Acceso 10-10-2005.

¹⁴ National Vocational Qualification (NVQ), en: www.dfes.uk/nvq/what/shtml. Acceso 10-10-2005.

“satisfactorio”, en cuyo caso se elige la opción para alcanzar el mínimo aceptable, en lugar de aquella para llegar a lo óptimo, y que las reglas para la elección reflejan los procesos de aprendizaje de la organización. March prosiguió con las investigaciones, explorando en particular sus modelos de ambigüedad y aprendizaje. Su reseña bibliográfica sobre las organizaciones que aprenden, publicada en 1988 en *Annual Review of Sociology*, es considerada aún una obra clásica hasta la fecha (Ibid, 24).

Otra corriente de gran influencia sobre el tema está centrada en la obra de Chris Argyris y Donald Schon (1978), la cual generó un gran interés por el aprendizaje de las organizaciones. Estos autores presentaron la diferencia entre el aprendizaje de primer orden y el de segundo orden. El aprendizaje de primer orden, también llamado *aprendizaje de un ciclo*, busca mejorar la capacidad de la organización para el logro de objetivos conocidos y, con frecuencia, está ligado al aprendizaje de rutinas y conductas. El aprendizaje de segundo orden, en ocasiones denominado *aprendizaje de dos ciclos o deuterón*, vuelve a evaluar la índole de los objetivos, así como los valores y las creencias que los fundamentan. Si bien es raro que el aprendizaje de primer orden conduzca a cambios significativos en los supuestos básicos de una empresa, el aprendizaje de segundo orden implica cambiar la cultura de una organización. Es decir, se trata de aprender a aprender. Cada uno de los miembros que participa en el aprendizaje de dos ciclos tiene la posibilidad de reflexionar y de mejorar su capacidad para encontrar lagunas en el desempeño, idear soluciones, emprender acciones y generalizar los resultados del aprendizaje.

Desde la publicación de Argyris y Schon (1978), el tema del aprendizaje organizacional ha sido recurrente en la literatura organizacional. Fiol y Lyles (1985, 805) propusieron una clasificación, en ella establecen la existencia de tres áreas de consenso (o más bien de debate) en torno al aprendizaje organizacional: i) la importancia de la concordancia ambiental; ii) la distinción entre el aprendizaje individual y el organizacional; y iii) la existencia de cuatro factores contextuales importantes en el proceso de aprendizaje: a) la cultura; b) la estrategia; c) la estructura y d) el ambiente.

La década de los años noventa se inicia con la publicación por Peter Senge (1990) de su famoso libro *La Quinta Disciplina*, publicación que contribuye extraordinariamente a la popularización de muchas de las cuestiones asociadas al estudio del aprendizaje organizacional. Senge y sus colaboradores del Massachusetts Institute of Technology (MIT) afirman que cuando se aplica el pensamiento sistémico, es posible trazar los procesos del aprendizaje en la organización. Para Senge (1992, 24) una organización inteligente es:

Una organización que aprende y continuamente expande su capacidad para crear su futuro. Para dicha organización no basta con sobrevivir. El 'aprendizaje para la supervivencia', lo que a menudo se llama 'aprendizaje adaptativo' es importante y necesario. Pero una organización inteligente conjuga el 'aprendizaje adaptativo' con el 'aprendizaje generativo', un aprendizaje que aumenta nuestra capacidad creativa.

Según este autor (Ibid, 14 y ss) lo que en esencia distingue a las organizaciones inteligentes de las tradicionales y autoritarias "organizaciones de control" es la práctica de cinco disciplinas básicas: *dominio personal*, los "modelos mentales", *construcción de una visión compartida*, *aprendizaje en equipo*; y el *pensamiento sistémico*, que es la quinta disciplina. Ésta integra a las demás, fusionándolas en un cuerpo coherente de teoría y práctica. Sin una concepción sistémica, no hay comprensión completa de cómo se interrelacionan las disciplinas.

Por su parte, Garvín (2000, 55) señala que existen diferentes concepciones sobre *la organización que aprende*, pues, algunos creen que el aprendizaje requiere un cambio de conducta, y que otros afirman que basta con una nueva forma de razonar; que algunos hablan del procesamiento de la información como el mecanismo mediante el que se produce el aprendizaje, mientras que otros proponen las ideas compartidas, las rutinas empresariales e, incluso, la memoria. Y la define así: "*una organización que aprende es una organización experta en crear, adquirir y transmitir conocimiento, y en modificar su conducta para adaptarse a esas nuevas ideas y conocimiento*" (Ibid, 56).

Ahora bien, aunque los primeros trabajos en torno al aprendizaje organizacional se remontan a la década de los años 60, los años noventa son testigos de una explosión de la literatura sobre este tema, ya fuera por moda o por una ola de reflexión seria por parte de los autores interesados por la materia. La gran mayoría de los mismos se centra en el estudio del aprendizaje en la organización, trascendiendo el individual y grupal, asumiendo, asimismo, un enfoque proactivo. Por otra parte, es alto el número de autores interesados por la relación existente entre el aprendizaje organizacional y distintos aspectos de la gestión empresarial. Entre éstos se destacan los que vinculan el mismo a la capacidad de cambio de la organización. Efectivamente, las definiciones del concepto de aprendizaje organizacional asumidas por dichos autores, asocian éste a la capacidad de la organización para adaptarse a su entorno (visión adaptativa), o bien, para causar su propia transformación (visión proactiva). Por otra parte, algunos autores identifican la organización que aprende con aquella capaz de cambiar.

De acuerdo con Aramburo (2000, 1) dentro de la perspectiva del cambio se pueden diferenciar dos enfoques: el enfoque adaptativo y el proactivo. El enfoque adaptativo se caracteriza por la asociación del concepto de aprendizaje organizacional al desarrollo de comportamientos adaptativos por parte de la organización. En el Cuadro 1 se reseñan los autores que consideran el aprendizaje organizativo como un proceso de adaptación al entorno, así como los que enmarcan su estudio del aprendizaje organizacional dentro de un modelo estímulo-respuesta. Éstos últimos opinan que la organización aprende en la interacción con su entorno. Concretamente, la concepción del proceso de aprendizaje organizacional se adecúa al modelo estímulo-respuesta. Es decir, la organización aprende a partir de la experiencia, mediante un procedimiento de ensayo-error.

CUADRO 1. PERSPECTIVAS, ENFOQUES Y AUTORES SOBRE APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL EN LA DÉCADA DE LOS 90.

PERSPECTIVAS	ENFOQUES	AUTORES
CAMBIO ORGANIZACIONAL	ADAPTATIVO	Cyert y March (1963), Cangelosi y Hill (1965), Duncan (1974), March y Olsen (1976), Duncan y Weiss (1979), Hedberg (1981).
	PROACTIVO	Shrivastava (1981, 1983), Swieringa y Wierdsma (1992), Kim (1993), Garratt (1987, 1990, 1992), Bahlmann (1988, 1990), Pedler, Boydell y Burgoyne (1991), Landier (1992), Senge (1990), Watking y Marsick (1993), Redding y Cantanelo (1994).
GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO	CREACIÓN DEL CONOCIMIENTO	DEL Dodgson (1993), Nonaka y Takeuchi (1995), Sánchez y Heene (1997), Nonaka e Ichijo (1997), Nonaka, Reinmoeller y Senoo (1998).
	TRANSFORMACIÓN DEL CONOCIMIENTO INDIVIDUAL COLECTIVO	DEL EN Amponsen (1991), Nonaka y Takeuchi (1995).
	ADQUISICIÓN DEL CONOCIMIENTO	DE Huber (1991)
	CREACIÓN DE CAPACIDADES ORGANIZATIVAS	DE Marengo (1991), Andreu y Ciborra (1994, 1995, 1996).
	RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS ORGANIZATIVOS	DE Andreu y Ciborra (1994), Revilla (1995), Andreu y Sieber (1998).

Fuente: Elaboración propia a partir de: Aramburu, N. 2000. Un estudio del aprendizaje organizativo desde las perspectivas del cambio: implicaciones estratégicas y organizativas. Tesis doctoral. Universidad Deusto, San Sebastián.

En el Cuadro 1 también se reseña un grupo de autores que aborda el estudio del aprendizaje organizacional desde un enfoque proactivo (Ibid, 2). En efecto, éstos relacionan el concepto con la capacidad de la organización para transformarse y cambiar. Así mismo, identifican la organización que aprende con aquel tipo de organización capaz de provocar su propia transformación o de construir su propia realidad. Por lo tanto, los autores que asumen un enfoque proactivo, no consideran las organizaciones que aprenden como aquéllas capaces, simplemente, de adaptarse a su entorno, sino que éstas son, además, capaces de promover su propio cambio, incidiendo con el mismo en dicho entorno.

Finalmente, se destaca en esta década, la aparición de aportaciones que vinculan el aprendizaje en las organizaciones a la gestión del conocimiento en las mismas, óptica ésta que resulta novedosa

respecto de la adoptada por la mayoría de los autores en las décadas precedentes, a excepción de Nonaka. Estos últimos se focalizan mayormente en la relación entre aprendizaje organizacional y cambio organizativo, bien desde una perspectiva adaptativa, considerando el aprendizaje como una vía de adaptación al entorno, o desde un prisma proactivo, entendiendo el aprendizaje como la clave del desarrollo y transformación organizativos impulsados por la propia organización (Ibid, 2). Además, señala que algunos de estos autores abordan el estudio del aprendizaje organizacional desde la doble perspectiva del cambio y de la gestión del conocimiento, tales como Duncan y Weiss (1979), Hedberg (1981), Nonaka (1988), Schaff-Johnson (1993), Garvin (1993), Mayo y Lank (1994), Di Bella, Nevis y Gould (1996), Marquart (1996) y Probst y Büchel (1995).

Otra perspectiva del tema se relaciona con la llamada *organización inteligente* (Wei Choo, 1999, 5), la cual se presenta como la organización que puede integrar eficazmente la percepción, la creación de conocimiento y la toma de decisiones. Esta organización posee información y conocimiento, tiene una comprensión compartida y válida del medio ambiente y las necesidades de la organización y las decisiones son influidas por el conocimiento disponible, las competencias y habilidades de sus miembros. Al convertir esto en una ventaja la organización puede: adaptarse mejor a los cambios del entorno, aprender nuevas formas y desaprender las viejas; en suma, aprovechar el conocimiento para innovar, crear y mejorar su competitividad.¹⁵

Por otra parte, los aportes sobre gestión del conocimiento están modificando el modo de entender el aprendizaje colectivo en las organizaciones. Así mismo, la introducción de la perspectiva de las competencias le ha dado un sentido nuevo a la formación y ha aportado una nueva dimensión a los procesos de aprendizaje. Por

¹⁵ Según Martínez, C. (2000) "La estructura inteligente se compone de un conjunto de cerebros en interacción, con capacidad para producir efectos sinérgicos mediante el manejo de una memoria organizacional acerca de los resultados de sus experiencias, investigación, autoaprendizaje y aprendizaje, administración de información, producción de conocimiento". (p 65) De acuerdo a este autor, una estructura de este tipo se compone de grupos de personas con iniciativa, capacidad para pensar, investigar y generar conocimiento nuevo, de tal manera que "a través de una estructura interna estable y simultáneamente dinámica, las organizaciones realizan procesos de mantenimiento y control, con el fin de sacar ventajas de su experiencia, su capacidad de diferenciación y de innovar bienes, servicios y conocimiento" (p 65).

ello, en este trabajo se revisará cómo aprenden las personas dentro de las organizaciones, en el marco de las principales orientaciones psicopedagógicas que dominan el enfoque de competencias y los modelos de aprendizaje organizacional, expuestos por reconocidos expertos en el tema.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS INSTITUCIONES EN ESTUDIO.

Las doce entidades del estudio pertenecen a diversas ramas en la estructura del Estado. A la rama ejecutiva pertenecen el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (CARDIQUE), la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Universidad de Cartagena, Empresa Colombiana de Petróleos S.A. (ECOPETROL S. A.), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); a la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación. Además, la Contraloría General de la República (CGR), la Procuraduría General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil son organismos autónomos e independientes del gobierno. En total, en estas entidades laboran 3041¹⁶ servidores públicos en el Departamento de Bolívar, siendo las más numerosas la Universidad de Cartagena con 1000 trabajadores, La Fiscalía General - Seccional Bolívar con 500 y ECOPETROL, Refinería de Cartagena con 435; en contraste, las más reducidas son ESAP, Sede Territorial Bolívar con 10, INCODER con 28 y Procuraduría General, Regional Bolívar con 71 (Cuadro 3).

¹⁶ Esta cifra incluye servidores de carrera y vinculados bajo otras modalidades, con excepción de ESAP que solo corresponde al personal de planta en Bolívar.

CUADRO 2. CARACTERÍSTICAS DE LAS ENTIDADES DEL ESTUDIO

ENTIDADES	TIPO DE ENTIDAD	Nº DE TRABAJADORES Nivel Regional	COMPLEJIDAD VERTICAL Y HORIZONTAL	GRADO DE FORMALIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA	GRADO DE AUTONOMÍA/ NIVEL CENTRAL	TIPO DE CULTURA PREDOMINANTE	PRESUPUESTO DE CAPACITACIÓN -2006	RECURSOS PARA CAPACITACIÓN PERCAPITA
Corporación Regional del Canal del Dique (CARODIQUE)	Establecimiento público CAE	156	MEGIA	ALTA	NA	ADMINISTRATIVA	12.000.000	35.238,10
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	Establecimiento público	28	ALTA	ALTA	BAJA	JEFARQUICA	150.000.000	153.219,00
Fiscalía General de la Nación	Órgano de la Rama Judicial	300	ALTA	ALTA	BAJA	DE MERCADOS	ND	ND
Procuraduría General de la Nación	Órgano de Control	71	ALTA	ALTA	BAJA	JEFARQUICA	64.300.697	308.460,52
Registraduría Nacional del Estado Civil	Organismo Autónomo	121	ALTA	ALTA	BAJA	DE CLANES	ND	ND
Administración Especial de Servicios Públicos de Medellín	Unidad Administrativa Especial	285	ALTA	ALTA	BAJA	JEFARQUICA	5.000.000	17.543,86
Unidad Administrativa Especial de Educación de Cartagena	Unidad Administrativa Especial de Educación Superior	1000	ALTA	ALTA	NA	DE CLANES	2866.420.000	286.420,00
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (ICDR)	Establecimiento público	114	ALTA	ALTA	BAJA	JEFARQUICA	30.000.000	208.355,33
Administración Especial de Servicios Públicos (AESPP)	Establecimiento público	219	ALTA	ALTA	BAJA	DE CLANES	30.000.000	136.886,30
Compañía Colombiana de Petróleos S.A.	Compañía del Estado	437	ALTA	ALTA	BAJA	DE MERCADOS	445.000.000	1022.365,21
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	Establecimiento público	10	BAJA	ALTA	BAJA	DE CLANES	5.000.000	500.000,00
Comisión de Control de la República (CCR)	Órgano de Control	302	ALTA	ALTA	BAJA	JEFARQUICA	360.000.000	68.136,00
TOTAL		3041						

Fuente: Elaboración del Autor a partir de encuesta 2006.

Con excepción de CARDIQUE, todas las entidades del estudio (consideradas en el nivel corporativo nacional) disponen de estructuras orgánicas de cierta complejidad, pues poseen, cuatro o más niveles jerárquicos y, por lo menos, seis departamentos o divisiones clave. Así mismo, son estructuras formalizadas mediante la implementación de normas legales y administrativas, manuales y reglamentos, y en otros casos, por las normas del sistema de gestión de calidad implementado (ver punto 5.3.2, p. 74). Además, por regla general, son instituciones con poca autonomía, cuyos puntos de decisiones claves están centralizados en Bogotá, excepciones hechas de CARDIQUE y Universidad de Cartagena. En cuanto a la cultura organizacional, estas entidades presentan diferencias significativas. Por un lado, el mayor grupo de estas (INCODER, Procuraduría, Contraloría, DIAN e ICBF) muestran predominio de cultura jerárquica, muy propia de las organizaciones públicas de corte burocrático, con prevalencia de controles, alta centralización, búsqueda de estabilidad, continuidad, orden, rutinas y formalidad, mientras que otro grupo (SENA, ESAP, Universidad de Cartagena y Registraduría) evidencia características de cultura de clanes, donde prevalecen las relaciones humanas, mayor participación de los empleados, discusiones abiertas, etc.; a su vez Fiscalía y ECOPETROL tienen culturas de mercado, con orientación hacia el cliente, enfoque de tareas, logros, consecución de metas, etc.; por su parte, en CARDIQUE hay una cultura de adhocracia, menos determinada por reglamentos y procedimientos estandarizados, mayor flexibilidad, descentralización e iniciativa.

CARACTERÍSTICAS DE LOS PROCESOS DE APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL EN LAS INSTITUCIONES DEL ESTUDIO.

Políticas institucionales. En su mayoría las entidades públicas del orden nacional en el Departamento de Bolívar, disponen de políticas institucionales orientadas a la formación y desarrollo del talento humano, las cuales, por lo general, han sido establecidas por el nivel central con base en las guías del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). En estos casos, el rol de las regionales, consiste en ejecutar los planes elaborados desde el nivel central. Aunque la Universidad de Cartagena y

ECOPETROL, poseen sus propias políticas sin seguir las directrices del DAFP. Así, también, en CARDIQUE e INCODER, dichas políticas no están formalmente establecidas.

Las políticas de capacitación en estas entidades incorporan eventos de inducciones y reinducciones periódicas y explícitamente buscan brindar condiciones laborales de seguridad y desarrollo de las competencias necesarias para garantizar el crecimiento personal y profesional de los funcionarios con miras al logro de resultados esperados; en la mayoría de los casos no existen planes o líneas de carrera formalmente establecidas que guíen a los servidores con un proyecto de aprendizaje en sus carreras laborales, con excepciones hechas en la DIAN y ECOPETROL.

En algunas de las entidades, las políticas de capacitación son formuladas y ejecutadas por organismos especializados en investigación y formación, tales son los casos de la Procuraduría General de la Nación (Instituto de Estudios del Ministerio Público), la Fiscalía General de la Nación (Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN (Escuela de Capacitación) y la Contraloría General de la República (Escuela de Altos Estudios en Control Fiscal).

Se observa, también, que a pesar de que las entidades realizan diagnósticos de necesidades de capacitación de sus servidores y se han mejorado los contenidos temáticos y las metodologías, no se evalúa la eficiencia y aplicabilidad de las capacitaciones, sino que se recurre a la evaluación de cada evento como único indicador de logro del mismo.

Así también, en aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) aplicadas al aprendizaje laboral, se ha iniciado en el país una nueva etapa en la formación de trabajadores colombianos del sector público, mediante el aprendizaje virtual, casos de la Contraloría General de la República, DIAN, SENA, Fiscalía, Procuraduría, ECOPETROL, ESAP y Registraduría, que desarrollan eventos de capacitación con este soporte tecnológico incluyendo a las regionales en Bolívar.

Se destaca, igualmente, en las nuevas políticas de formación y desarrollo humano de estas instituciones, la preocupación por el componente ético - axiológico, que aparece no sólo en los códigos de conducta, sino en los contenidos temáticos de las propuestas académicas de cada una de las entidades. Se subrayan los casos del Programa de Gestión Ética de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Código de Ética de la Contraloría General de la República, todo esto acorde con las orientaciones del Plan Nacional de Formación y Capacitación que busca el fortalecimiento de los valores éticos en el servicio público.

Los recursos para la capacitación. El promedio de los recursos destinados a capacitación para el servidor público en las entidades estudiadas en Bolívar, en 2006, es \$284.827 (I.C. 95% 63.629 - 506.025), con un máximo de \$1.022.989 (Empresa Colombiana de Petróleos S.A.) y un mínimo de \$17.544 (DIAN). La mediana de recursos *per cápita*¹⁷ para capacitación fue de \$145.102, lo cual es la tercera parte de lo registrado como promedio anual en el nivel nacional que, según el Informe DAFP 2006, es de \$456.983 (Tabla 1).

¹⁷ Se toma el valor de los recursos per cápita, para facilitar la comparación entre las entidades de los recursos aplicados en promedio por trabajador.

TABLA 1. PROMEDIO DE ASIGNACIONES PER CÁPITA PARA CAPACITACIÓN EN LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR. 2006

ENTIDADES	Recursos per cápita de capacitación
Empresa Colombiana de Petróleos S.A.	1.022.989
Procuraduría General de la Nación	908.461
Escuela Superior de Administración Pública. (ESAP)	500.000
Universidad de Cartagena	286.420
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	208.333
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)	153.218
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	136.986
Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (CARDIQUE)	95.238
Contraloría General de la República (CGR)	88.736
Unidad Administrativa Especial-Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)	17.544
Fiscalía General de la Nación	ND
Registraduría Nacional del Estado Civil	ND
Promedio General	\$284.827

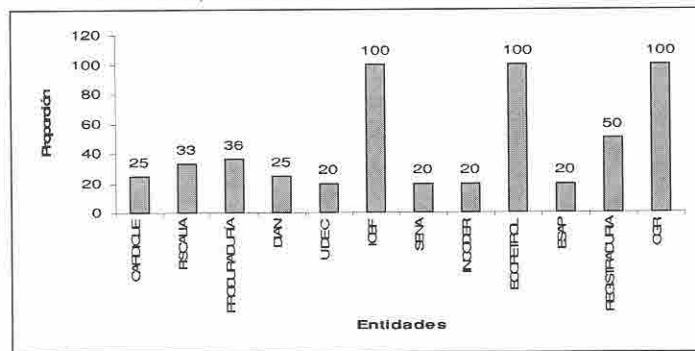
ND: Datos no disponibles

Fuente: Elaboración del autor a partir de encuesta. 2006

La cobertura de la capacitación. Las deficiencias en la cobertura de la capacitación y los fines de la misma en las entidades nacionales en Bolívar son evidentes. La razón de asistencia a eventos de capacitación entre directivos-asesores-ejecutivos vs. profesional-técnico-asistente en Bolívar es de 2 a 1, es decir, los directivos-asesores-ejecutivos asisten, aproximadamente, al doble de eventos de capacitación que los de los niveles profesional, técnico y asistencial, en las entidades estudiadas.

Así mismo, el 45,8% (I.C. 95% 24,2 - 67,3) de los servidores de las entidades del estudio fueron beneficiarios de programas de capacitación en 2005, (Gráfica 1). Según el DAFP (2006) en el nivel nacional el porcentaje para este mismo año fue de 64%.

GRÁFICA 1. PROPORCIÓN DE PARTICIPACIÓN DE SERVIDORES DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR, EN EVENTOS DE CAPACITACIÓN, 2005



Fuente: Elaboración del autor a partir de encuesta, 2006

De acuerdo con las respuestas obtenidas en las entrevistas realizadas a los responsables en estas entidades, la mayoría de los beneficiarios de la capacitación no reciben más de 24 horas anuales, las cuales, por lo general, se invierten en recibir información o entrenamiento para resolver problemas rutinarios relacionados con el cargo que desempeñan. En algunos casos los contenidos de las capacitaciones son poco pertinentes, la población objetivo no se selecciona bajo criterios de equidad y, por lo general, el tiempo dedicado a la capacitación y los recursos destinados para tal fin son insuficientes. Por lo tanto, hay un reconocimiento de que la capacitación no está orientada al desarrollo de las competencias, situación que es más notoria ahora cuando existen nuevas disposiciones legales sobre el desarrollo de competencias laborales (Decreto 2539 de 2005) como objetivo central de la capacitación de los servidores públicos.

Se observa, también, que no hay relación entre los recursos asignados por las instituciones y el número de participantes en los eventos de capacitación, pues, exceptuando a ECOPEIOL, las entidades con mayor proporción de participación son CGR e ICBF, cuyos recursos apropiados para capacitación están lejos de ser los mayores.

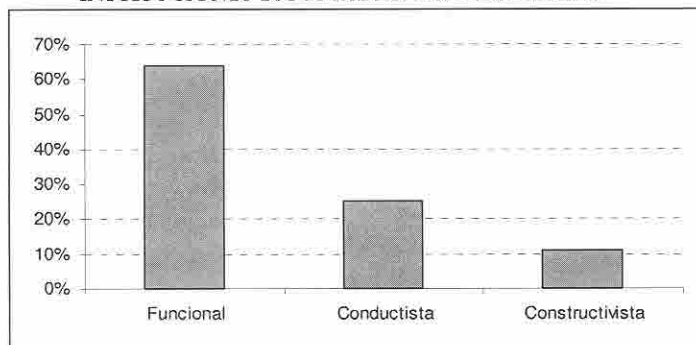
LAS FORMAS DE APRENDIZAJE PREDOMINANTES.

Las entidades analizadas poseen diferentes formas de aprendizaje, así:

- **Prevalencia del enfoque funcional.** La forma de aprendizaje predominante en las organizaciones de este estudio es el funcional, enfoque que se basa en los elementos claves que permiten obtener el resultado deseado en una determinada actividad y ocupación; es decir, pretenden definir cuáles son las funciones esenciales para que un trabajador obtenga un desempeño adecuado para los resultados de la organización.

A pesar de que el Decreto N° 2539 del 22 de julio de 2005 establece cuáles son las competencias laborales generales para los empleos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades públicas, considerando competencias funcionales y comportamentales, se observa en las entidades analizadas que en la práctica hay un claro énfasis en las primeras, lo que puede interpretarse como una gestión incompleta del modelo de competencias, esto es, se orienta la formación y desarrollo de los servidores de acuerdo con las funciones establecidas para los cargos, sin hacer un esfuerzo mayor en la modificación de conductas y valores, igualmente claves, para un mejor desempeño en el servicio público (Gráfica 2). Una excepción la constituye ECOPEPETROL, que aplica claramente un enfoque mixto de competencias.

GRÁFICA 2. FORMAS DE APRENDIZAJE (ENFOQUES) EN LAS INSTITUCIONES ESTUDIADAS. CARTAGENA 2006



Fuente: Elaboración del autor a partir de encuesta, 2006

La otra excepción es la Universidad de Cartagena, que aplica un modelo de tipo constructivista en la formación y desarrollo de sus trabajadores. Valga resaltar aquí la poca aplicación de este modelo para la adquisición de competencias en las instituciones estudiadas, situación que pone de relieve el desconocimiento de otras posibilidades en la formación y desarrollo del talento humano en estas entidades por parte de los responsables de su gestión.

- **Énfasis de las formas de aprendizaje.** Con relación al énfasis de las formas de aprendizaje típicas de las organizaciones analizadas, se observa una ligera diferencia entre el aprendizaje de un ciclo (49,15%) y el de doble ciclo (47,50%), según el modelo de Argyris. En el primer caso, el aprendizaje está orientado a mejorar la capacidad de la organización para el logro de objetivos rutinarios y cotidianos. Ejemplos nítidos de este caso se observan en INCODER y en la Registraduría Nacional del Estado Civil. El aprendizaje de doble ciclo, a su vez, enfatiza en los valores y en las creencias fundamentales de la organización, es decir, en el cambio de cultura. Aquí sobresalen los casos de SENA, DIAN y ECOPETROL. Tampoco se observa relación entre la forma de aprendizaje y la misión institucional.

- **Modalidades de aprendizaje.** Entre las modalidades de aprendizaje más reconocidas por los servidores encuestados se hallan, en primer lugar, los cursos con instructores externos y de

instituciones educativas (33,3%), seguidas por el autoaprendizaje (32,5 %) y el aprendizaje con maestros, facilitadores internos o compañeros de trabajo (28,3%). Se anota que el aprendizaje apoyado en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, es también reconocido y hasta deseado por los trabajadores, pero esta modalidad apenas empieza a aplicarse en el país y no en todas las entidades.

- **Modalidades de adquisición de competencias.** El resultado de la encuesta señala que la modalidad más usada para la adquisición de competencias en las instituciones del estudio es el reclutamiento o selección directa de trabajadores, en primer lugar (55%), mientras que la obtención de competencias mediante capacitación y desarrollo de los trabajadores ocupa el segundo lugar (28,3%). De otra parte, los ejercicios de *benchmarking* o marcas de referencia entre las entidades estatales muy poco se aplican (3,4 %). Igualmente, los convenios con universidades o firmas de consultoría, así como las alianzas estratégicas, o la búsqueda de funcionarios en otras entidades para trabajar en “comisión” muy pocas veces son tenidos en cuenta (1,7%).

- **Espacios de aprendizaje colectivo.** El resultado de la investigación señala que los espacios y situaciones donde se comparten trabajo y responsabilidad de resultados tienen gran incidencia en la transferencia de conocimientos y habilidades entre estos servidores, situación que es común a todas las organizaciones estudiadas, así, el 75 % de los encuestados indica que en sus entidades se realizan eventos donde se comparten experiencias y habilidades entre compañeros de trabajo. De igual manera, el 71,66 % de esta población observó que en su entidad se presentan eventos de socialización del conocimiento mediante discusiones, diálogos o reflexiones colectivas sobre temas relacionados con el trabajo. Otro aspecto, resaltado por los entrevistados en las instituciones es el trabajo en equipo (69,16%), aunque se reconoce que en muchas situaciones se presentan dificultades debido a varias causas, entre las que se resaltan el conocimiento asimétrico y transdisciplinar de los miembros de los equipos, así mismo, la incongruencia de intereses entre los individuos y el grupo, que afecta principalmente el grado de compromiso de algunos integrantes.

Llama la atención el hecho de que en las instituciones investigadas muchas de las experiencias, procesos y procedimientos aplicados se conservan en documentos, manuales u otros medios. En este tópico, el 68,33 % de los encuestados resaltaron esta respuesta afirmativa, lo que señala un renovado interés de las entidades en construir y conservar una memoria institucional que apoye el aprendizaje en esas instituciones.

Es igualmente interesante el hecho excepcional de ECOPETROL, que es la única entidad del sector público nacional en Bolívar que posee un inventario de habilidades establecido formalmente denominado "Páginas Amarillas", mediante el cual puede conocerse el acervo de conocimiento en la empresa, su ubicación y disponibilidad. Esta empresa, además, asegura el conocimiento cuando un funcionario se retira mediante un procedimiento que garantiza que todos los informes, manuales, procedimientos, publicaciones y recomendaciones para solucionar problemas de diversas características que hayan sido producidos por esta persona, se guarden en los sitios oficiales autorizados. Adicionalmente se establece un proceso de acompañamiento con la persona que reemplazará al funcionario. Existe, pues, un programa de transferencia de conocimientos, en cuyo marco anualmente se identifica el personal con conocimiento clave y con proyección a jubilarse en un horizonte de dos años; y se establece un plan de transmisión de conocimientos que puede ser a través de documentación de procedimientos y entrenamiento a otros.

LA CULTURA ORGANIZACIONAL.

El examen realizado a las culturas de las entidades públicas estudiadas, mediante el modelo de Quinn, señala que éstas poseen vestigios de culturas corporativas diferentes entre sí, pero que sin embargo, comparten ciertos rasgos.

El modelo aplicado identifica cuatro tipos de cultura: jerárquica (burocrática y de control fuerte), de mercados (orientada hacia los clientes), de clanes (con preeminencia de las relaciones humanas) y adhocráticas (con mayor autonomía y autocontrol), basados en cuatro dimensiones (control laxo contra control estrecho, enfoque en el interior contra enfoque en el exterior). Dado que el promedio es una medida resumen influenciada por los valores extremos, se

tomó la mediana para resumir los datos, de manera que las entidades fueron caracterizadas con base en el resultado del valor de la mediana obtenido para cada tipo de cultura, tomándose el mayor valor como indicador de la cultura predominante. La ubicación y los datos se observan en el Cuadro 4 y en la Tabla 2 respectivamente.

CUADRO 2. TIPOS DE CULTURA ORGANIZACIONAL EN LAS INSTITUCIONES DEL ESTUDIO

CONTROL ESTRECHO	CULTURA DE JERARQUÍA PROCURADURÍA DIAN CGR ICBF INCODER	CULTURA DE MERCADOS ECOPETROL FISCALÍA
	CULTURA DE CLANES SENA ESAP U. DE C. REGISTRADURÍA	CULTURA DE ADHOCRACIA CARDIQUE
	ENFOQUE AL INTERIOR	ENFOQUE AL EXTERIOR

Fuente: Elaboración del autor a partir de encuesta. 2006

TABLA 2. VALORES DE LA MEDIANA EN LA CALIFICACIÓN DE LA CULTURA EN LA ESCALA DE QUINN.

ENTIDAD	Cultura Jerárquica	Cultura de mercado	Cultura de Adhocracia	Cultura de Clanes
SENA	17,5	19,5	19,0	20,0
CGR	16,5	16,0	14,0	16,0
DIAN	16,5	16,0	15,5	14,0
PROCURADURÍA	16,5	16,0	15,0	12,5
ICBF	16,0	15,0	13,5	15,0
CARDIQUE	16,0	16,0	17,0	16,0
FISCALÍA	16,0	17,0	16,0	13,0
U DE C	15,0	16,0	15,0	17,0
ESAP	15,0	15,0	15,0	16,0
ECOPETROL	15,0	18,0	13,5	13,0
REGISTRADURÍA	15,0	15,0	13,0	16,0
INCODER	14,5	12,0	7,5	9,0

Fuente: Elaboración del autor a partir de encuesta. 2006.

Como se observa en la Tabla 2, la mayor parte de las entidades comparten los rasgos propios de las *culturas jerárquicas*: burocráticas, control descendente, centralización de la toma de decisiones, “culto” a las normas y a la jerarquía, rutinas, formalidad y estructura. En este grupo se clasifican las siguientes entidades: Procuraduría (16,5), Contraloría (16,5), DIAN (16,5), ICBF (16,0) e INCODER (14,5).

Por otra parte, ECOPETROL (18,0) muestra una *cultura de mercados*, caracterizada por su orientación hacia los clientes, el énfasis en las tareas, logros y consecución de metas; así mismo, la búsqueda de la eficacia, la calidad, la eficiencia, productividad, entre otros aspectos, lo cual puede explicarse por su naturaleza de empresa industrial y comercial; así también, la Fiscalía General (17,0) viene consolidando una cultura de la calidad orientándose hacia sus clientes, de acuerdo con el resultado de la encuesta¹⁸ (Tabla 2).

CARDIQUE, a su vez, demuestra unos rasgos culturales diferentes, destacándose en esta entidad algunas señales de organizaciones *adhocráticas*, tales como la flexibilidad en la aplicación de ciertos procedimientos, la descentralización en la toma de decisiones y la

¹⁸ Aunque parece atípico, este resultado corresponde a las respuestas de los servidores encuestados consignadas en el respectivo instrumento (Formulario N° 2).

autonomía de los servidores para resolver muchos de los problemas que enfrentan en su quehacer diario.

Así también, aplicando una prueba de Ji Cuadrado¹⁹ se encontró asociación ($p < 0,05$) entre el tipo de cultura y las formas de aprendizaje predominante entre las instituciones analizadas. En las instituciones de culturas adhocráticas (CARDIQUE) y de clanes (SENA, U. de Cartagena, ESAP y Registraduría) hay prevalencia del aprendizaje en aspectos complejos y estratégicos para afrontar problemas mayores de la institución (de doble ciclo); mientras que en las instituciones de cultura jerárquica (Procuraduría, DIAN, CGR, ICBF e INCODER) predomina el aprendizaje rutinario y repetitivo enfocado a atender problemas y tareas cotidianas (de un ciclo). A su vez las entidades con cultura orientada hacia el mercado (ECOPETROL y Fiscalía) utilizan en forma más o menos equilibrada tanto el aprendizaje de un ciclo como el de doble ciclo (Tabla 3).

TABLA 3. TIPO DE CULTURA Y FORMAS DE APRENDIZAJE EN LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR 2006

TIPO DE CULTURA	FORMAS DE APRENDIZAJE		Total
	APRENDIZAJE DE UN CICLO (Rutinario y repetitivo para afrontar tareas)	APRENDIZAJE DE DOBLE CICLO En aspectos complejos y estratégicos para afrontar problemas	
De Adhocracia	1	8	9
	11,1%	88,9%	
De Clanes	17	23	40
	42,5%	57,5%	
De Jerarquía	31	18	49
	63,3%	36,7%	
De Mercados	10	9	19
	52,6%	47,4%	
Total	59	58	117
	50,4%	49,6%	

Fuente: Elaboración del autor a partir de encuesta, 2006

¹⁹ Esta prueba nos permite saber si las asociaciones son significativas o se deben al azar. En este caso la probabilidad de que sea por azar es menor del 5%, lo que valida la asociación de las variables bajo estudio mencionadas.

LA CULTURA Y EL APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL.

Por otro lado, mediante la prueba de Ji Cuadrado se evaluó la posible asociación entre tipo de cultura y las modalidades de aprendizaje predominante entre las instituciones del sector público nacional en el Departamento de Bolívar sin que pudiese encontrarse. La prueba (Ji Cuadrado) desvirtuó la asociación ($p > 0,05$) (Tabla 4).

TABLA 4. TIPO DE CULTURA Y MODALIDADES DE APRENDIZAJE EN LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR 2006

TIPO DE CULTURA	MODALIDADES DE APRENDIZAJE				Total
	Autoaprendizaje	Aprendizaje con maestros, facilitadores internos o compañero	Cursos con instructores externos y/o instituciones educativa	El aprendizaje virtual, e-learning, chat, comunidades de aprendizaje	
De adhocracia	2	4	4	0	10
	20,0%	40,0%	40,0%	,0%	100,0%
De clanes	9	15	13	3	40
	22,5%	37,5%	32,5%	7,5%	100,0%
De jerarquía	20	7	16	7	50
	40,0%	14,0%	32,0%	14,0%	100,0%
De mercados	5	9	6	0	20
	25,0%	45,0%	30,0%	,0%	100,0%
Total	36	35	39	10	120
	30,0%	29,2%	32,5%	8,3%	100,0%

Fuente: Elaboración del autor a partir de encuesta. 2006

De igual manera, se evaluó la posible asociación entre tipo de cultura y los factores que condicionan el ambiente de aprendizaje predominante entre las instituciones del estudio. Para ello se aplicó una prueba de Ji cuadrado que mostró asociación entre las variables ($p < 0,05$). Cuando se trata de factores que condicionan el ambiente de aprendizaje, en las entidades de culturas adhocráticas hay una mayor influencia de la filosofía y los valores de la entidad, que en las otras culturas; igualmente, los valores institucionales son de mayor trascendencia en las culturas de clanes; así también, el modelo de gestión juega un papel importante en las culturas de mercados. Por otra parte, en las culturas de clanes los tipos de

liderazgo, especialmente el participativo, constituyen el factor de mayor relevancia (Tabla 5).

TABLA 5. TIPO DE CULTURA Y FACTORES QUE CONDICIONAN EL AMBIENTE DE APRENDIZAJE EN LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR 2006

TIPO DE CULTURA	FACTORES QUE CONDICIONAN EL AMBIENTE DE APRENDIZAJE				Total
	Los principios y valores de la entidad	La filosofía de la entidad	El modelo de gestión	Los liderazgos en la entidad	
De adhocracia	3 33,3%	6 66,7%	0 ,0%	0 ,0%	9 100,0%
De clanes	19 48,7%	9 23,1%	4 10,3%	7 17,9%	39 100,0%
De jerarquía	22 45,8%	18 37,5%	7 14,6%	1 2,1%	48 100,0%
De mercados	6 31,6%	7 36,8%	5 26,3%	1 5,3%	19 100,0%
Total	50 43,5%	40 34,8%	16 13,9%	9 7,8%	115 100,0%

Fuente: Elaboración del autor a partir de encuesta, 2006

CULTURA ORGANIZACIONAL Y RESULTADOS DE LA GESTIÓN.

Como se expuso en otro aparte de este trabajo (p. 38), es reconocida por varios autores la influencia de la cultura organizacional en el poder potencial de una organización que aprende. Desde esta perspectiva, se señalan las relaciones halladas entre la cultura de las organizaciones analizadas y los resultados de la gestión evaluada por la Contraloría General de la República.

Además, al aplicar una prueba de Ji Cuadrado, se encontró asociación entre el tipo de cultura y la calificación del riesgo de la gestión entre las instituciones del sector público nacional en el Departamento de Bolívar ($p < 0,05$). En las culturas de clanes se detectó un mayor nivel de riesgo, lo cual podría ser explicado por ciertas debilidades en los sistemas de control interno, por la flexibilidad en la aplicación de procedimientos operativos y administrativos; a su vez, los menores niveles de riesgos se

observaron en culturas adhocráticas, lo cual podría deberse al mayor empoderamiento de los servidores de estas entidades; además, llama la atención que los entes de culturas jerárquicas caracterizados por un mayor control en su interior mantienen un nivel de riesgo alto (Tabla 6).

TABLA 6. TIPO DE CULTURA Y CALIFICACIÓN DEL RIESGO DE LA GESTIÓN EN LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR 2006

TIPO DE CULTURA	CALIFICACION DEL RIESGO INSTITUCIONAL		Total
	Alto	Bajo	
De adhocracia	0	10	9
	,0%	100,0%	100,0%
De clanes	40	0	40
	100,0%	,0%	100,0%
De jerarquía	30	20	49
	60,0%	40,0%	100,0%
De mercados	10	10	19
	50,0%	50,0%	100,0%
Total	80	40	117
	66,7%	33,3%	100,0%

Fuente: Elaboración del autor a partir de encuesta. 2006

Adicionalmente, se aplicó el análisis factorial bajo la técnica de Análisis de Componentes Principales - ACP- para reducir el número de variables asociadas al componente cultural y para hallar correlaciones entre este y otros factores. Este método busca, además de reducir el número de variables, simplificar la estructura de datos, transformando variables en unas pocas componentes principales que son combinaciones lineales de esas variables, de esta manera se obtiene un indicador que resume el resultado y el comportamiento de un cúmulo de variables con perfiles comunes, transformando un conjunto de variables interrelacionadas en un conjunto de variables no correlacionadas llamadas factores, analizando la estructura de dependencia y correlación que existe entre las variables y especificando cómo éstas explican parte de la información que contienen los factores (Díaz de Rada, 2003, 94).

Mediante este método se obtuvo el cálculo de las puntuaciones en los componentes, que permitió, a su vez, calcular el indicador por

cada uno de los factores resultantes, que explican en mayor proporción la varianza del modelo. Estos factores, representados en ecuaciones individuales, permiten calcular mediante la suma de los indicadores resultantes por factor, el indicador global de la característica teórica manifestada en las relaciones de variables.

Una vez obtenidas estas ecuaciones se reemplazó cada ponderación de la variable por cada observación para obtener una calificación individual del componente y se realizó un ajuste base 100 para determinar los individuos que estaban más cerca o lejos del valor ideal de cada componente. Finalmente, el resultado muestra las observaciones comunes en cada entidad a través de la calificación promedio de éstas y, posteriormente, identificando las instituciones con mayor o menor grado de calificación del componente. A partir de estos resultados se hallaron las correlaciones más significativas entre el componente cultural y los factores que explican el aprendizaje organizacional en estas entidades.

Según se muestra en la Tabla 7, las variables de la cultura de aprendizaje en las entidades conservan una calificación promedio entre 3.36 y 4.14 en la escala. De estas variables se destacan en cuanto a su calificación media, la importancia de las operaciones de dirección, objetivos y metas claras, el control y centralización así como en el enfoque en las tareas. Así mismo, las menos calificadas son la flexibilidad y descentralización (del 1 al 5 donde 1 es mínimo y 5 es máximo), evaluación de las preocupaciones y las ideas de los empleados y los procesos creativos para resolver problemas.

Los cuatro factores resultantes llamados cultura de clanes, de mercados, de adhocracia y jerarquía, por su relación con los mayores coeficientes de variables en cada uno de ellos, se han asociado en un componente llamado cultura organizacional, el cual nos permite argumentar y catalogar al SENA como la entidad pública con mayor calificación en cultura de aprendizaje. En orden descendente le siguen con una distancia de 13 y 17 puntos CARDIQUE y la Universidad de Cartagena. Así mismo, se puede notar que las entidades con excepción del INCODER, superan o están en la senda de los 70 puntos.

TABLA 7. ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL

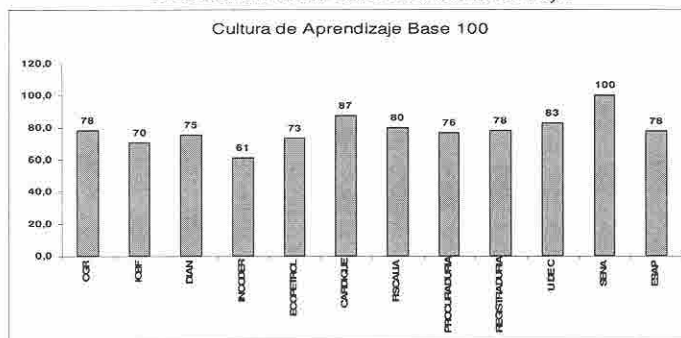
	MEDIA (1-5)	DESVIACIÓN TÍPICA	N DEL ANALISIS
Control, centralización	4,14	0,89	108
Flexibilidad, descentralización	3,36	1,26	108
Facultar a los empleados para que actúen	3,64	1,19	108
Enfoque en las tareas, los logros, la consecución de metas	4,07	0,90	108
Eficiencia, productividad, rentabilidad	4,06	1,01	108
Resultados pronosticables del desempeño	3,87	0,96	108
Participación, discusión abierta	3,78	0,99	108
Excelencia y calidad de los resultados	4,01	0,95	108
Innovación y cambio	3,86	1,04	108
Evaluar las preocupaciones y las ideas de los empleados	3,43	1,19	108
Relaciones humanas, trabajo en equipo, cohesión.	3,81	1,15	108
Estabilidad, continuidad, orden	4,06	0,97	108
Expansión, crecimiento y desarrollo	3,81	1,10	108
Rutinas, formalización, estructura	3,88	0,79	108
Dirección, establecer objetivos, metas claras	4,15	0,73	108
Procesos creativos para resolver problemas	3,76	1,02	108

Fuente: Elaboración del autor a partir de encuesta. 2006

CALIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES CON RELACIÓN A LA CULTURA DE APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL.

De acuerdo con el análisis efectuado, según se aprecia en la Gráfica 3, el SENA es la entidad que obtiene una mayor calificación en el componente cultural, lo que significa que entre las entidades analizadas ésta posee la cultura que mejor favorece el aprendizaje organizacional; mientras que siendo INCODER la entidad que obtuvo la menor calificación en este componente, significa que la cultura de esta institución, entre todas las analizadas, es la que menos favorece el aprendizaje.

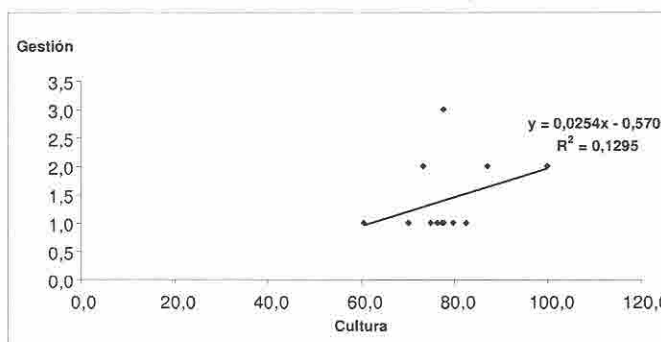
GRÁFICA 3. CULTURA DE APRENDIZAJE



Fuente: Elaboración del autor a partir de encuesta. 2006

En el mismo sentido, se aprecia aunque con un bajo nivel de ajuste (12.95%) la correlación entre el componente cultural y la calidad de la gestión, significando que las instituciones con mayor calificación en cultura de aprendizaje son, también, las de mejor calificación de la gestión (Gráfica 4).

GRÁFICA 4. CULTURA DE APRENDIZAJE Y GESTIÓN



Fuente: Elaboración del autor a partir de encuesta. 2006

Los resultados del bajo ajuste se aprecian por los datos atípicos que se presentan en algunas empresas como la Contraloría General de la República, ECOPELROL y CARDIQUE. La ecuación nos indica que por cada incremento del índice de cultura de aprendizaje en un punto aumenta la calificación de gestión en 0.0254 puntos.

FACTORES QUE AFECTAN EL APRENDIZAJE EN LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR.

De la información recopilada mediante la encuesta a los servidores de las entidades se establecieron los principales factores que afectan el aprendizaje en las instituciones del estudio. Los factores hacen referencia al aprendizaje individual y organizacional, con énfasis en este último, vistos desde la perspectiva de los trabajadores entrevistados, considerando el aprendizaje individual como una condición necesaria, aunque insuficiente, para el aprendizaje organizacional. Cada uno de estos factores fue calificado por su importancia de 1 a 5, siendo uno poco importante y 5 muy importante, la suma de los puntajes obtenidos por cada factor determinaron su posición en la tabla correspondiente (8 o 9). Estos factores fueron priorizados mediante el análisis de Pareto buscando hallar el menor número de factores que explican la mayor influencia en el aprendizaje organizacional; ésta técnica indicó, en el caso de los factores positivos que solo 9 de 31, (29%) impulsan el aprendizaje organizacional en estas entidades, es decir, que 29% de los factores incidieron en el 76,20% de las respuestas relativas a los factores impulsores; mientras que en el caso de las barreras solo 9 de 21 factores identificados afectan el aprendizaje en estas entidades, es decir, que 42% de los factores incidieron en el 86,53% de las respuestas obtenidas.

FACTORES QUE IMPULSAN EL APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL.

Entre estos se identificaron en las respuestas de la encuesta 21 factores que impulsan el aprendizaje en las entidades del estudio, destacándose nueve factores que acumulan el 76,19 % de dichas respuestas. Por lo que, desde el análisis de Pareto, puede afirmarse que son estos factores los que podrían explicar de mejor manera el impulso de las instituciones para el aprendizaje colectivo de sus trabajadores. Estos nueve factores se aprecian en la tabla siguiente:

TABLA 8. FACTORES IMPULSORES DEL APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL

PERCEPCIÓN DE FACTORES IMPULSORES	PUNTAJE (1 - 5)	%	PUNTAJE ACUMULADO
Capacitación permanente	49	25,93	25,93
Interés individual por superarse	25	13,23	39,16
Misión institucional	16	8,47	47,63
Política de apoyo y estímulo institucional	15	7,94	55,57
Trabajo en equipo y relaciones humanas	10	5,29	60,86
Tecnología	9	4,76	65,62
Intercambio de conocimientos y experiencias	8	4,23	69,85
Experiencia directa	7	3,70	73,55
Responsabilidades, valores y principios del trabajador	5	2,65	76,20
Otros	1	23,8	100
Total	189	100	100

Fuente: Elaboración del autor a partir de encuesta. 2006

Seguidamente se muestra la descripción de los factores relacionados arriba de acuerdo a la percepción de los servidores encuestados en las entidades del estudio.

- **La capacitación permanente.** A pesar de las limitaciones existentes en el sector público colombiano y, especialmente en Bolívar, este factor fue considerado como el de mayor influencia en el desarrollo de la capacidad de aprendizaje colectivo en las instituciones (25,93%), situación reconocida sobre todo en entidades como ECOPETROL, ICBF y la Contraloría General de la República. La idea que subyace en más de la cuarta parte de la población entrevistada, es que este factor es el más útil en la obtención de mejores competencias laborales, incluidas las ético - axiológicas, y para su propio desarrollo y crecimiento personal, reconociendo que hay un cambio de actitud en los servidores públicos de orden nacional en Bolívar, quienes valoran la capacitación para el mejoramiento y el logro de los objetivos institucionales y para elevar el compromiso de los servidores con la institución y con el servicio público, y sobre todo, ser más competitivos en el mercado laboral, aumentando sus posibilidades de ascenso dentro de la carrera administrativa.

- **Interés por la superación personal.** En concordancia con lo expuesto en el acápite anterior, la motivación de los trabajadores para acceder al conocimiento y crecer profesional e intelectualmente, es considerada, también, como un factor de gran incidencia en sus procesos de aprendizaje (13,23%), equivalente al segundo en importancia) de acuerdo con las respuestas de la encuesta. Este deseo de superación enseña una mayor conciencia de los servidores públicos con relación a su papel como agentes activos del servicio público. No obstante, este interés parece chocar a menudo con la falta de oportunidades ofrecidas por las instituciones donde se desempeñan.
- **Misión institucional.** En orden de importancia (8,47%), la naturaleza y misión de la institución es el tercer factor más significativo en el aprendizaje organizacional, de acuerdo con la población estudiada. El enfoque estratégico, es decir, la misión, la visión y los objetivos corporativos, constituyen un marco de referencia que es valorado por los servidores públicos de las instituciones estudiadas. Es más, actualmente hay una mayor interiorización de los principios y valores institucionales que afianzan una cultura más proclive al servicio público.
- **Políticas de apoyo y estímulo institucional.** Como ya se comentó en otro aparte de este trabajo, las políticas de apoyo y estímulo institucional, existen, pero se aplican con deficiencias. En Colombia se creó el Sistema Nacional de Capacitación e Incentivos para los empleados del Estado, por medio del Decreto N° 1567 de 1998, el cual cobija a todas las entidades con excepción de las que disponen de regímenes de carrera administrativa especial. En este caso, estas entidades también disponen de las normas pertinentes. Con relación a las fortalezas de estas políticas, los funcionarios encuestados (7,94%) reconocen que por medio de ellas se ha elevado la motivación de un gran número de servidores, contribuyendo con ello a mejorar su desempeño y el desarrollo humano de los mismos.
- **Trabajo en equipo y relaciones humanas.** A pesar de las dificultades que existen en nuestro medio para el trabajo en equipo, dada la tradición individualista de nuestros servidores, es realmente significativo el hecho de que ellos puedan reconocer el potencial del esfuerzo colectivo y coordinado en equipos para el

logro de las metas institucionales. En este sentido, los servidores manifiestan (5,29%) que una de las fuentes más ricas de aprendizaje es el trabajo en equipo y las relaciones interpersonales, pues hay en los mismos un intercambio de conocimiento significativo para el desarrollo de las actividades laborales.

- **Tecnología.** El recurso tecnológico también fue considerado por las entidades del estudio como un factor trascendente en el aprendizaje organizacional (4,76%). Este componente tiene dos tópicos que atraen la atención de los servidores públicos participantes, el primero se refiere a la tecnología asociada a los diferentes procesos productivos; al respecto, hay conciencia sobre la importancia de la transferencia de tecnología en los procesos de cambio y modernización institucionales, donde los servidores aprenden nuevos procedimientos, procesos y nuevas formas de abordar el trabajo y de resolución de problemas asociados con éste. El otro aspecto, trata de la utilización de tecnologías de la información y la comunicación avanzadas en el mismo proceso de aprendizaje en las entidades públicas, tales como la utilización de *campus* virtuales para la administración de la capacitación bajo el modelo de *e-learning*. Ya un grupo importante de estas entidades se apoya en estas tecnologías mediante el uso de *software* de administración de cursos en línea, aulas virtuales, sistemas de *webcast*, sistemas de videoconferencias, bibliotecas virtuales y otras. Así mismo, mediante las plataformas de LMS (*Learning Management System* o *Intralearn*) estos factores se integran utilizando herramientas para la creación, gestión y distribución de actividades formativas a través de redes mediante materiales didácticos y herramientas de comunicación, colaboración y gestión educativas. Además, el uso del internet y las intranets representan posibilidades reales para el intercambio de información y conocimiento en dichas entidades.

- **Intercambio de conocimientos y experiencias.** Otro factor impulsador del aprendizaje organizacional valorado por los servidores públicos entrevistados fue el intercambio de conocimientos y experiencias entre trabajadores, tanto del ámbito interno como del externo (4,23%). Al respecto, algunos servidores manifestaron que en los pocos ejercicios donde participaron obtuvieron conocimientos significativos para su desempeño laboral. En este sentido, son bien valoradas las oportunidades de

encuentros con agentes de otras entidades del sector público, y en algunos casos del privado, en las cuales el intercambio de experiencias, no sólo genera aprendizaje útil para el quehacer cotidiano, sino que sienta las bases para ejercicios más impactantes de aprendizaje colaborativo.

- **Experiencia directa.** Para algunos servidores entrevistados no hay un verdadero aprendizaje individual si no hay experimentación directa por parte de los trabajadores (3,70%). En este orden de ideas, este factor es paradigmático en el sentido de que está bastante arraigado, al asegurarse de que sólo cuando el trabajador ha experimentado o vivido determinado fenómeno, lo puede comprender, es decir, que es a partir de esta experiencia personal que el individuo aprende. Es de resaltar que los servidores manifestaron que por lo general las entidades aprenden tanto de sus prácticas exitosas (65,8%) como de sus fracasos (70,8%)²⁰.

- **La filosofía, los principios y valores de la entidad.** De acuerdo con los resultados del estudio, el 2,65% de los encuestados valora la filosofía institucional como factor impulsor de aprendizaje. En concordancia con ello, la mayoría de la población encuestada (cerca del 80%) considera que los principios, valores y la filosofía de la entidad conforman un ambiente propicio para la generación de conocimientos y su difusión en las entidades, factores que según los participantes tienen un mayor impacto que los modelos de gestión aplicados y los perfiles del liderazgo. Es de notar que todas las entidades del estudio poseen una declaración de principios y valores y un código de ética que ponen de presente la preocupación de las entidades para inculcar valores proclives a un excelente servicio público.

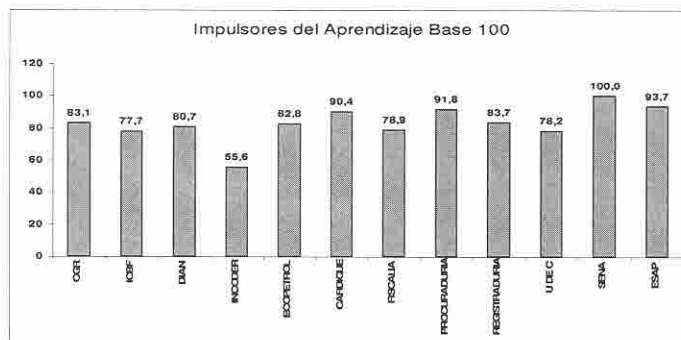
Según el análisis efectuado la mayor calificación integral sobre factores impulsores del aprendizaje lo tiene el SENA (base 100) y la menor calificación la posee el INCODER (55,6).

De acuerdo con el Análisis de Componentes Principales, existe una correlación estrecha entre el componente cultural y los factores

²⁰ En el caso de ECOPETROL, por ejemplo, existe la experiencia (positiva o negativa) recogida en el desarrollo de una actividad o proyecto que sirve de insumo a las nuevas iniciativas, esta información está sistematizada en un portal denominado "Lecciones Aprendidas" (Véase Anexo F-1).

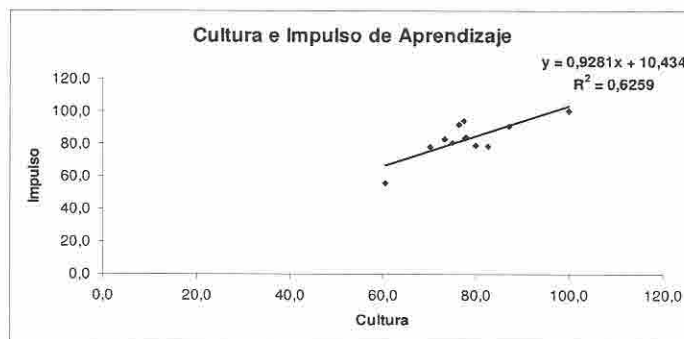
impulsores del aprendizaje organizacional, de manera que las entidades con una mayor calificación en cultura de aprendizaje son, también, las de mayor calificación en los factores impulsores. Como hecho particular, el SENA conserva el mayor índice tanto en cultura como en impulso de aprendizaje (100), y el INCODER se encuentra alejado de esta entidad en 39.3 puntos en lo referente a la cultura de aprendizaje, y 44.4 puntos en impulso de aprendizaje. Así mismo al observar los resultados de las demás entidades se encuentra que los factores de cultura que superan los 70 puntos y el impulso de aprendizaje con 77 puntos, se encuentran muy cercanos a los resultados del SENA (Gráficas 5 y 6).

GRÁFICA 5. FACTORES IMPULSORES DEL APRENDIZAJE EN LAS ENTIDADES.



Fuente: Elaboración del autor a partir de encuesta. 2006

GRÁFICA 6. CULTURA E IMPULSO DE APRENDIZAJE



Fuente: Elaboración del autor a partir de encuesta. 2006

La relación cultura e impulso del aprendizaje, como se observa en la Gráfica 8, manifiesta un alto grado de ajuste ($R^2 = 62.6\%$), con

una relación directa, donde un aumento de en un punto del índice de cultura de aprendizaje, incrementa la puntuación del impulso en 0.92.

- **Barreras para el aprendizaje organizacional.** Las barreras son situaciones que limitan o afectan de manera negativa el aprendizaje organizacional de las entidades analizadas. En este estudio se identificaron nueve barreras que acumulan el 85,92% de las respuestas del personal encuestado, como se muestra en la Tabla 9.

TABLA 9. BARRERAS PARA EL APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL

PERCEPCIÓN DE FACTORES NEGATIVOS (BARRERAS)	PUNTAJE (1 - 5)	%	PUNTAJE ACUMULADO
Falta de recursos (presupuesto)	30	21,28	21,28
Carga laboral	28	19,86	41,14
Carencia de políticas y/o planes institucionales e incentivos	14	9,93	51,07
Gestión deficiente y excluyente de los directivos	12	8,51	59,58
Resistencia al cambio, temores, celos, antigüedad	10	7,09	66,67
Pocas capacitaciones u oportunidades	10	7,09	73,76
Individualismo, egoísmo	8	5,67	79,43
Falta de interés de los servidores	5	3,55	82,98
Centralización	5	3,55	86,53
Otros	19	13,47	100,00
Total	141	100,00	100,00

Fuente: elaboración del autor a partir de encuesta. 2006

Desde el análisis de Pareto puede afirmarse que estas nueve barreras tienen mayor incidencia en el aprendizaje de dichas instituciones, según la percepción de los encuestados. Son éstas:

- **Falta de recursos (presupuesto).** La limitación más importante para el aprendizaje en las organizaciones estudiadas, según la percepción de sus servidores (21,13%), es la carencia de recursos presupuestales para actividades de formación y desarrollo del talento humano. Esta percepción fue validada en el presente estudio al verificar los datos existentes, así: el promedio de inversión de recursos *per cápita* aplicados para este concepto en las entidades públicas del orden nacional en Bolívar en el año 2006 es de \$284.827, mientras que el promedio nacional es de \$456.983.

Llama la atención, la gran dispersión de valores, en efecto, ECOPELROL Cartagena tiene un valor *per cápita* de \$1.022.989, mientras que la DIAN tiene una cifra de apenas \$17.544 (Ver Tabla 1, p. 50). En lo relativo a las disposiciones pertinentes el Decreto 1567 de 1998, artículo 3º, literal d señala que cada entidad contará con recursos previstos en el presupuesto para capacitación, así como con sus propios recursos físicos y humanos, los cuales debe administrar con eficiencia y transparencia, estableciendo mecanismos que permitan compartirlos con otros organismos para optimizar su impacto. Así también, señala que el Departamento Administrativo de la Función Pública apoyará la búsqueda de mecanismos de coordinación y de cooperación interinstitucional que hagan posible utilizar con mayor eficiencia los recursos disponibles para hacer capacitación en las entidades del Estado, lo que en la práctica no se cumple, siendo constante en realidad la escasez de recursos y su utilización poco racional de acuerdo con la percepción de los servidores participantes en este estudio.

- **Carga laboral.** El factor limitante más significativo para la población encuestada después de los recursos asignados, es el relativo a la disposición de tiempo para desarrollar actividades de capacitación (19,72%). De manera que cerca de la quinta parte de la población encuestada considera que no existe una buena gestión del tiempo en el desarrollo de las políticas institucionales, toda vez que los recortes de personal efectuados en las entidades han generado una sobrecarga de las actividades laborales limitando el tiempo disponible para participar en eventos de capacitación, utilizar el autoaprendizaje o tomar por su cuenta cursos o estudios de educación formal e informal.

- **Carencia de políticas y planes institucionales e incentivos.** Un problema no menos importante está constituido por la forma como se aplican las políticas de formación y desarrollo del talento humano y los programas de incentivos en las entidades estudiadas (9,86%). Ya se dijo que existen las políticas bajo la directiva del DAFP y de las propias entidades, pero en muchos casos, la práctica difiere ostensiblemente de ésta. Los planes de capacitación se realizan, por regla general, en el nivel central, limitándose el nivel regional, en la mayoría de los casos, a ejecutar las acciones para dar cumplimiento al respectivo cronograma. Es notoria, también, la falta de pertinencia en algunos contenidos temáticos, la escasez de

los eventos (0 - 3 eventos/año) y la intensidad horaria de éstos (cerca de 24 horas/año). A lo anterior se suma la forma fútil como se manejan los programas de incentivos en la mayoría de las entidades estudiadas. Las normas establecen que mediante estímulos a los servidores se buscará elevar los niveles de eficiencia, satisfacción, desarrollo y bienestar de los empleados del Estado en el desempeño de su labor y contribuir al cumplimiento efectivo de los resultados institucionales. En contraste los servidores públicos consultados manifiestan su inconformidad al percibir que no hay compensaciones equivalentes a los aportes de los más esforzados o productivos, que no hay apoyo económico suficiente por parte de las instituciones para enriquecer el conocimiento de los empleados y que, en gran número de casos, se limitan a simples reconocimientos.

- **Gestión deficiente y excluyente de los directivos.** Muy conectado al problema anterior se halla el concerniente a la calidad de la gestión gerencial en estas entidades. Por un lado los trabajadores manifiestan (8,45%) la poca importancia que dan los cuadros directivos al tema del aprendizaje en la mayoría de las organizaciones públicas, muchos de los cuales perciben el esfuerzo en formación como un gasto más que afecta los niveles de eficiencia de las entidades. Por otro lado, es evidente la forma excluyente como se gestionan las oportunidades de acceso a capacitación en el sector público. Para el caso de Bolívar la relación entre las oportunidades de directivos y trabajadores no directivos es de 2 a 1, la cual es superior a la relación nacional señalada por el DAFP (2 a 1,5)²¹ en el Informe sobre la Evaluación de la Política de Bienestar y Capacitación en las Entidades Públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional (2006), además, en algunos casos, la inequidad de algunos directivos privilegia a trabajadores “favoritos”, sin tener en cuenta el mérito de éstos. Huelga iterar que estas actitudes de los directivos generan tensiones en el ambiente laboral que pueden terminar en conflictos.

- **Resistencia al cambio, temores, celos, antigüedad.** Atención especial requiere el tema de resistencia al cambio en el sector público. Existen en la actualidad muchos estudios amplios y

²¹ Esta cifra es calculada por el autor, con base en la información presentada por DAFP en el informe citado.

juiciosos sobre las causas y efectos de este fenómeno, no obstante, en el estudio realizado se señala que una de las causas principales de esta resistencia en estas entidades es que muchos de los servidores públicos encuestados no creen en las políticas ni en las intenciones del gobierno cuando se habla de modernización (7,04%). Se destaca especialmente, el liderazgo débil y no transparente de los directivos. Las acciones de formación y modernización de las entidades públicas, en muchos casos son recibidas con desconfianza, al ser percibidas como manifestaciones de cambios estructurales que pueden afectar la estabilidad de los servidores. Se debe aclarar que los temores se asocian más con las reestructuraciones y sus consecuentes recortes de personal que con el uso de nuevas tecnologías y procesos. En estos ambientes organizacionales, también afloran celos profesionales y funcionales, actitudes de hostilidad y distanciamiento entre funcionarios.

Otro aspecto interesante que revelaron los entrevistados se refiere a la antigüedad o edad de los trabajadores como un factor negativo, siempre que los servidores más veteranos -en edad y/o tiempo de servicio- son los que tienen creencias y conocimientos más arraigados que se niegan a desaprender cuando es necesario, y que por el contrario, impulsan resistencias a incorporar nuevas formas de desarrollar la tareas y resolver problemas en el trabajo. Lo anterior, dificulta obviamente, en las instituciones un ambiente propicio para el aprendizaje de los funcionarios. La antigüedad media de vinculación alcanza aproximadamente 6,8 años (Tabla 10).

TABLA 10. VALORES DE LA MEDIANA DE TIEMPO DE VINCULACIÓN A LA INSTITUCIÓN

ENTIDAD	Antigüedad en el cargo (meses)		
	Media	Mediana	Desviación típica
CGR	139	144	55
ICBF	120	88	98
DIAN	52	24	62
INCODER	33	34	3
ECOPETRÓL	40	27	54
CARDIQUE	79	130	57
FISCALIA	86	120	81
PROCURADURÍA	104	156	92
REGISTRADURÍA	49	24	90
U DE C	82	70	67
SENA	140	200	99
ESAP	57	36	46

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta. 2006

- **Pocas capacitaciones u oportunidades.** El 7,04% de los encuestados considera que la barrera más importante para el aprendizaje en su entidad está relacionada con las pocas capacitaciones u oportunidades ofrecidas por dichas instituciones. Si son cuestionables las capacitaciones desde el punto de vista cualitativo, lo son, igualmente, desde el punto de vista cuantitativo. Tanto el número de eventos (0 -3 por año) como el número de horas (0 - 24 por año) hablan por sí solos de la importancia del problema planteado en estas instituciones. En muchos casos conocidos en este estudio el esfuerzo económico más importante para la capacitación de los trabajadores lo hacen los mismos trabajadores.

- **Individualismo, egoísmo.** Otro factor de incuestionable significado se refiere a la tradición individualista del servidor público colombiano (5,63%), aspecto que se convierte en una fuerte limitante para el aprendizaje colectivo; situación manifiesta, por ejemplo, en el ocultamiento de información para generar algún tipo de ventaja de su conocimiento o para impedirle a otros ciertas oportunidades. En este estudio, muchos de los casos tienen explicación en la búsqueda permanente de poder de algunos trabajadores o en el temor a perderlo, así mismo, en otros, puede deberse a la gestión mediocre de los directivos, en especial, la de otorgamiento de sanciones o estímulos de manera inequitativa y en

el mal manejo de las relaciones interpersonales. Por otra parte, las actitudes egoístas son francamente comentadas por los encuestados, visibles por ejemplo, en las negativas a servir de multiplicadores de conocimientos cuando han recibido capacitación restringida o exclusiva. En estas circunstancias, es muy difícil la difusión en las instituciones de nuevas ideas y conocimientos críticos para las entidades.

- **Falta de interés de los servidores.** Todas las barreras comentadas hasta ahora podrían explicar por sí solas la falta de motivación e interés de los servidores entrevistados. Sin embargo, la existencia de otras razones son obvias y variadas que se manifiestan en la falta de interés de los trabajadores por el aprendizaje (3,52%), siendo las más significativas las siguientes: la centralización de los servicios de bienestar y capacitación, la cual limita la participación de los servidores en las decisiones relativas a la capacitación; la escogencia y programación de contenidos no pertinentes en los eventos de capacitación; el manejo ineficaz de la carrera administrativa por parte de los directivos, en especial en lo relativo a formación y promoción; manejo inadecuado de la información y las comunicaciones; aplicación de metodologías y propuestas pedagógicas inadecuadas para el medio laboral; percepción, por parte de los trabajadores, de la poca relación entre competencias y éxito laboral; estilos de liderazgo autocráticos y poco participativos; y el clientelismo político, entre otros. Este conjunto de limitaciones tienen un gran impacto en la falta de interés de los trabajadores para mejorar su aprendizaje y nivel de competencias.

- **Características burocráticas.** A pesar de los notables esfuerzos efectuados por el Gobierno Nacional, especialmente a través del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y de otros organismos del Estado, con relación a la generación de una nueva cultura en el sector público, más abierta a los cambios y a las ideas renovadas, las entidades públicas del estudio muestran claramente algunas características de las organizaciones burocráticas, lo cual se traduce en una limitante de importancia para el aprendizaje organizacional. La existencia de prácticas clientelistas, de reglas y manuales, trámites y procedimientos preelaborados propios de estas entidades, son percibidas de manera negativa por los participantes, toda vez que el mérito, la

iniciativa y la creatividad individuales no tienen cabida; en este marco, las soluciones propuestas y las respuestas a situaciones problemáticas corresponden a formas estereotipadas y “de cajón”.

Valga comentar aquí que la estabilidad laboral fundada en la carrera administrativa y en una evaluación inadecuada del desempeño -la cual no se usa para retroalimentar el aprendizaje de los trabajadores- genera, en algunos casos, “cierta tranquilidad”, que afecta negativamente la motivación hacia el aprendizaje individual, todo lo cual acentúa otras manifestaciones burocráticas como la alta resistencia al cambio. Además, gran parte de la población entrevistada manifiesta la prevalencia de los puntos de vista de los superiores jerárquicos sobre los dirigidos. En otros casos, se manifiestan actitudes de no querer afrontar las responsabilidades, bajo el pretexto de que “sólo respondo por las obligaciones de mi cargo”.

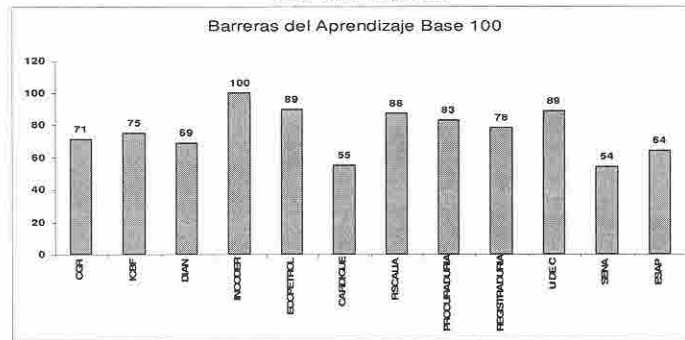
CALIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES CON RESPECTO A LAS BARRERAS PARA EL APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL.

De acuerdo con el análisis efectuado se observa que la entidad con mayores dificultades para el aprendizaje es INCODER, mientras que la institución con menos barreras es el SENA, tal como se observa en la Gráfica 7.

De hecho, se puede apreciar que el SENA tiene un nivel de barrera de aprendizaje menor en 45.9 puntos que el INCODER, que es la entidad con mayor problema en cuanto a este ítem, y que además tiene la menor cultura e impulso de aprendizaje con 39.3 puntos y frene a 44.4 puntos de la mejor entidad en cuanto a estos componentes (SENA) (Gráfica 7).

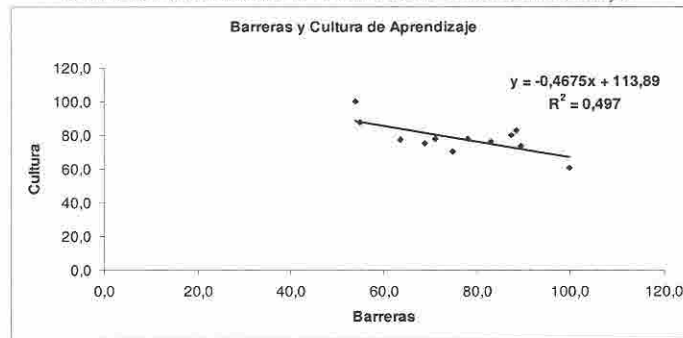
Por otra parte, el Análisis de Componentes Principales aplicado arrojó una correlación inversa entre el componente cultural y las barreras del aprendizaje, lo que significa que las entidades de menor calificación en cultura son, también, las que tienen una mayor calificación en las barreras (Gráfica 8).

GRÁFICA 7. CALIFICACIÓN DE BARRERAS PARA EL APRENDIZAJE EN LAS ENTIDADES



Fuente: Elaboración del autor a partir de encuesta, 2006

GRÁFICA 8. BARRERAS Y CULTURA DE APRENDIZAJE



Fuente: Elaboración del autor a partir de encuesta, 2006

En general, toda esta información indica que las entidades públicas del orden nacional en el Departamento de Bolívar presentan problemas en sus procesos de aprendizaje, lo que dificulta la contribución efectiva de sus servidores al logro de la misión institucional.

CAUSAS E IMPACTOS DE LOS FACTORES QUE AFECTAN EL APRENDIZAJE EN LAS INSTITUCIONES DEL ESTUDIO.

Mediante las entrevistas realizadas a los gerentes del talento

humano²² en las instituciones del estudio se obtuvieron las principales causas que explican los factores que inciden sobre el aprendizaje organizacional en éstas, las cuales se describen a continuación. Estas causas fueron calificadas en la escala de 1 a 5, siendo 1 poco importante y 5 muy importante. La calificación final de cada causa corresponde a la proporción del puntaje calificado por los encuestados.

CAUSAS E IMPACTOS DE LAS PRINCIPALES BARRERAS.

Las principales causas e impactos de estos factores son:

- **La falta de recursos para capacitación.** Tres causas principales se asocian con la falta de presupuesto para formación y desarrollo de los trabajadores en las entidades del estudio. La primera tiene que ver con el financiamiento insuficiente por parte del Gobierno, lo cual se ratificó en este estudio, toda vez que las apropiaciones presupuestales son bastante exiguas, a excepción de la de ECOPETROL; la segunda causa está asociada a problemas de gestión, para el caso específico se trata de mala planeación de las entidades, de manera que los planes de capacitación se realizan, por lo general, con base en los recursos disponibles (siempre escasos) y no en las necesidades reales; la tercera causa es la actitud negativa de los directivos con relación a la inversión en las personas: por lo general, el esfuerzo económico en formación y desarrollo se considera un gasto que afecta la eficiencia de la entidad, de manera que siempre que sea posible, este se evitará.

Entre los impactos más significativos que pueden relacionarse tenemos: la formulación de programas de capacitación intrascendentes o de contenidos poco pertinentes, la pérdida de oportunidades para el mejoramiento de la fuerza laboral con estancamiento de habilidades y capacidades en el desempeño de las funciones y el desinterés y la discontinuidad en el proceso de gestión de las competencias claves en la organización, lo que de paso puede afectar los resultados de las instituciones.

²² En las instituciones del estudio las responsabilidades sobre los procesos de formación y desarrollo de personal están a cargo de los departamentos de gestión del talento humano, de manera que los gerentes de éstos procesos tienen un conocimiento cercano de las fortalezas y limitaciones en las variables estudiadas, sin desconocer que todos los servidores de dichas instituciones pueden poseer conocimiento de las mismas.

- **La excesiva carga laboral que restringe el tiempo para capacitación.** Entre las causas de mayor calificación para este factor tenemos la actitud negativa de los trabajadores en querer cambiar las rutinas, procedimientos y las formas de abordar el trabajo, es decir, hay alta resistencia al cambio, lo cual es característico de las organizaciones burocráticas; lo anterior se suma a que desde la administración se ofrecen pocas condiciones para el desarrollo de la iniciativa y la creatividad de los trabajadores; otra causa significativa es la inadecuada planeación de las cargas laborales, ya que éstas se asignan sin estudios de ningún tipo; la tercera causa en importancia de este factor corresponde a las sucesivas reestructuraciones que se han hecho en las entidades, lo que ha significado recortes de personal y la redistribución de funciones, que efectivamente elevan la carga laboral de los servidores.

Los impactos que podrían generar estas causas son: el aumento del riesgo de enfermedades profesionales y pérdidas económicas asociadas a éstas, la fatiga física y mental que conlleva a bajos rendimientos y escasa participación en actividades grupales y trabajo en equipo, y la percepción negativa del entorno laboral por parte de los servidores públicos. Lo anterior puede incidir, también, en desmotivación con impacto en los resultados institucionales.

- **La carencia de políticas, planes e incentivos para formación.** Una causa relevante de este factor es la persistencia en los directivos de la idea de que los trabajadores deben llegar formados a la empresa y que ésta solo debe darle formación complementaria; de igual manera, no se considera prioritaria la formación del personal al punto de que en algunas entidades, se suprime cuando hay dificultades financieras. Otra causa de consideración es que las políticas y planes no se aplican cabalmente, respondiendo más a criterios de forma que de contenido.

Las consecuencias más relevantes de la situación planteada son: desactualización de los conocimientos y las competencias clave en las instituciones, lo que hace a éstas menos competitivas y menos aptas para el cumplimiento de sus propósitos misionales y para responder adecuadamente a las exigencias del contexto social; además, produce una fuerza laboral sin las competencias técnicas y

éticas para un mejor compromiso para el servicio social, lo que a su vez genera baja calidad del servicio público. En este mismo sentido, impiden la aplicación de modelos de gestión del aprendizaje que integren efectivamente la formación del personal con la prestación del servicio público.

- **La gestión del talento humano deficiente y excluyente de algunos directivos.** Entre las causas de mayor significación de este factor tenemos: la ineficacia de los controles a la administración pública, especialmente del control interno y del control disciplinario. El control interno debe velar porque la administración aplique los principios de la función pública²³ de acuerdo con los requerimientos institucionales, el control disciplinario en cabeza de la Procuraduría debe velar por la conducta de los servidores públicos y sancionar las que contradigan los principios de la gestión pública citados. Otra causa de gran impacto es la actitud displicente de los directivos con relación a los programas de formación, lo que se articula, además, con protuberantes fallas en la aplicación de las políticas y programas.

Todo lo anterior podría generar desmotivación de los servidores públicos al percibir la inequidad en la distribución de compensaciones, beneficios o estímulos. Por otro lado, se produce un enrarecimiento del clima laboral y predisponen los ánimos hacia conflictos innecesarios. Como efecto también, está la falta de confianza en la administración por parte de los trabajadores, lo que agudiza aún más la crisis de liderazgo en el sector público.

- **La resistencia al cambio, temores y celos en la entidad.** Capítulo especial merece el problema de la resistencia al cambio en el sector público. En el caso bajo estudio es evidente la creencia de que todo cambio es negativo, que por lo general se beneficia el Gobierno o el Estado, pero no los trabajadores; es obvio, entonces, que todos los cambios que se proponen sean rechazados por éstos,

²³ La Ley 489/98 establece: Artículo 3°. Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

aún más cuando se cuenta con un liderazgo débil, sin compromiso ni voluntad política para gestionar los cambios institucionales, lo que de paso origina gran desconfianza en las políticas gubernamentales.

Esta situación puede generar bloqueos de la motivación de los trabajadores para emprender mayores compromisos con su formación y desarrollo, resentimientos del personal que afectan los resultados finales de la entidad; igualmente, puede conllevar a dificultades para la implementación de nuevas tecnologías y procesos, afectando el mejoramiento continuo. Además, impulsa sentimientos que afectan las relaciones entre directivos y trabajadores y entre éstos mismos. Por otro lado, conlleva a pérdida de confianza en la administración y en el gobierno.

- **El poco número de capacitaciones u oportunidades de acceso a capacitación.** La baja frecuencia de eventos y horas de formación de los trabajadores se explica no solo por la falta de presupuesto, sino por la poca importancia que algunos servidores le dan a la capacitación, al punto que para algunos de ellos es más importante el diploma que el conocimiento en si, es decir, la certificación tiene más valor que el aprendizaje mismo. Otra causa de interés es que no existen programas de formación y desarrollo a largo plazo en las entidades, sino programas de corto plazo y poco alcance que responden a la anualidad del presupuesto y no a la necesidad de adquirir competencias clave. Esta situación negativa es potenciada por la gestión excluyente o clientelista de los directivos quienes escogen los capacitadores y capacitandos con criterios distintos a la méritocracia.

Lo anterior tiene efectos negativos sobre la capacidad institucional para mantener un proceso de aprendizaje individual y colectivo a largo plazo, presentándose discontinuidades en la creación o acopio del conocimiento clave en las instituciones. Así mismo, fortalece la percepción utilitarista de la capacitación por parte de los trabajadores.

- **La actitud individualista y egoísta de los trabajadores.** El individualismo y el egoísmo, en su máxima expresión, es fomentado en las entidades del estudio por la gestión excluyente y parcializada de algunos directivos, y en otros casos, por modelos

de gerencia autocráticos y represivos; así también, es un tipo de respuesta a la indiferencia del Estado colombiano hacia sus servidores. Sin embargo, es también de considerar la inadecuada gestión del talento humano que se manifiesta en el reconocimiento al desempeño individual, con poca atención al trabajo de equipo.

Estas situaciones pueden dar origen a incongruencia de los objetivos individuales con los objetivos institucionales, a falta de sentido de pertenencia por parte de los trabajadores y, sobre todo, a incoherencias de las habilidades personales con los requerimientos del trabajo en equipo.

- **La falta de interés de los servidores en las capacitaciones.** Esta desmotivación es explicada porque el servidor no percibe la relación entre el nivel de competencias y el éxito laboral, es decir, se cree que una mayor capacitación no redundará en promociones o mejoramiento salarial y prestacional del trabajador; esta actitud es, también, una respuesta a la indiferencia del Estado hacia sus servidores lo cual es favorecida por la existencia de un liderazgo poco motivador.

Esta situación impacta negativamente a la fuerza laboral de estas instituciones que la hace poco competente y desactualizada. Además, lleva a que persista la falta de compromiso con la institución y con el logro de los fines esenciales del Estado.

- **Las características burocráticas de las entidades.** Las entidades del estudio en su mayoría conservan procedimientos disfuncionales, característicos de organizaciones burocráticas estatales, que afectan el aprendizaje institucional. Entre los que se destacan la excesiva reglamentación, la centralización y la complejidad de algunos procedimientos de formación, situaciones que dificultan el acceso a la formación debida por parte de los servidores de estas entidades, por demás, está bastante arraigado el "culto" a la norma que desincentiva el interés para la formación, lo que a su vez lleva a la existencia de trámites complejos e innecesarios para acceder a capacitación y beneficios.

Entre los impactos destacados de este factor se señalan: poca participación voluntaria en procesos de formación y desarrollo y la desviación de la atención de los trabajadores hacia áreas de

formación no articuladas con la misión y la visión de las instituciones a que pertenecen.

Todas las causas mencionadas tienen un gran impacto negativo en los resultados misionales de las instituciones del estudio.

PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO

¿Por qué mejorar la gestión del aprendizaje? Colombia, como todo Estado moderno, debe garantizar permanentemente más y mejores servicios a la sociedad, orientando sus políticas hacia una gestión pública eficiente, eficaz y transparente, bajo un modelo democrático y participativo, como reza la Constitución Política. En este escenario, los servidores públicos juegan el papel más importante, al ser los productores y prestadores de los servicios destinados a satisfacer las necesidades de la sociedad en general. Para que ello sea posible el Estado debe contar con una fuerza laboral leal y competente, lo que justifica el emprendimiento de estrategias y acciones para el aprendizaje permanente en las instituciones estatales, lo que debe contribuir, finalmente, al logro de los fines esenciales del Estado colombiano.

En este orden de ideas, el proceso de aprendizaje deberá aumentar la capacidad estratégica de dichas instituciones para cumplir su objeto misional y, de esta manera, responder más eficientemente a las demandas del medio; deberá, así mismo, reforzar su capacidad operativa, al incorporar nuevas formas de abordar el trabajo y nuevas aptitudes y actitudes que permitirán mejorar la habilidad colectiva para visualizar los problemas y sus soluciones; y preparará a la organización pública para un aprendizaje continuo del conocimiento estratégico, es decir, para aprender a aprender.

Por estas razones, el proceso de aprendizaje en el sector público debe orientarse hacia el mejoramiento de la capacidad de las instituciones para desarrollar sus actividades y prestar más eficientemente los servicios públicos bajo su responsabilidad. Esta capacidad operativa de las entidades públicas depende, sin duda, de la capacidad de aprendizaje colectivo de sus servidores, para una comprensión más completa del entorno y sus demandas, así como de los ajustes internos necesarios para responder adecuadamente a éstas, es decir, la capacidad institucional

depende, en gran medida, del desarrollo y fortalecimiento de la capacidad de aprendizaje de los servidores públicos que la integran.

Bajo esta reflexión, el proceso de formación y desarrollo de los servidores públicos se convierte en una herramienta de trascendental importancia, pues sólo a través del mismo es posible garantizar la actualización de sus conocimientos y el mejoramiento permanente de sus competencias y, por ende, de las entidades en las cuales prestan sus servicios. Este perfeccionamiento de saberes y capacidades de los servidores públicos es decisivo, entonces, para el logro de los fines esenciales del Estado.

En esencia, una excelente gestión del aprendizaje en las entidades públicas deberá apoyarse en: la generación, captación y sostenimiento del conocimiento clave en la organización; así mismo en la identificación, sistematización y difusión de las mejores prácticas en el sector público. Como consecuencia de lo anterior, estas instituciones podrán ser más ágiles y oportunas en la prestación de sus servicios y responder así a las exigencias de una mayor responsabilidad y transparencia en la gestión pública.

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN DEL APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL. Con este marco de referencia, se presentan las siguientes propuestas de mejoramiento de la gestión del aprendizaje en las entidades públicas del orden nacional en Departamento de Bolívar.

- **Formular una política orientada al desarrollo del aprendizaje organizacional** que incluya un enfoque de gestión por competencias desde la perspectiva constructivista y que trascienda el marco legal establecido en el Decreto N° 2539 del 22 de julio de 2005. El constructivismo sugiere que el aprendizaje es más efectivo cuando las personas aprenden en un contexto próximo a su realidad, tanto aquella que constituye el entorno vital de la persona como la que forma parte de su realidad laboral. En este sentido, el aprendizaje profesional debe ser *significativo*, ya que no se trata de aplicar mecánicamente lo aprendido, sino que pueda usarlo en diversas situaciones en su actividad laboral. En este orden de ideas, se debe estructurar la didáctica del aprendizaje acorde con las características de los actores, enfatizando en el desarrollo de

aprendizaje de actitudes, para lo cual se pueden aplicar diversas estrategias como son: aprendizaje por medio de vivencias, modelos y procesos reflexivos.

Desde este enfoque el aprendizaje en el puesto de trabajo se constituye en una de las formas más importantes de aprender, partiendo de la idea de que aprender trabajando es la vía más efectiva para interiorizar competencias nuevas y poder aplicarlas a continuación en el trabajo.

Esta propuesta es coherente con los planteamientos del denominado *aprendizaje permanente*, el cual es proactivo y busca que las personas aprendan y se desarrollen de manera continua a lo largo de su vida laboral y que mejoren perennemente su rendimiento. Esto implica, por supuesto, asociar la formación al puesto de trabajo y a la mejora en el desempeño (Training Club, 2000, 60).

- **Uso de tecnologías orientadas al conocimiento.** La entidades públicas nacionales en el Departamento de Bolívar deben adoptar un modelo de aprendizaje que atienda la demanda de cada una de ellas dentro de una estructura académica misional, preferiblemente en un ambiente multimedia para todos sus servidores, con contenidos pertinentes para las particularidades de cada entidad y cada cargo, con didácticas y modelos pedagógicos apropiados, así como con el número suficiente de eventos y horas que se dedican para el proceso de aprendizaje.

Una forma de contribuir a mejorar las competencias de estos servidores es el aprovechamiento de las modernas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) para la difusión de la información y el conocimiento en la organización. En este orden de ideas, elementos como internet, campus virtuales, intranets, bases de datos, aplicaciones de trabajo grupal, etc., están a la orden del día.

Por otra parte, el *e-learning* es una herramienta que abre inmensas posibilidades al aprendizaje institucional al integrar las modalidades presencial y a distancia, que incluyen autoaprendizaje y actividades colaborativas en un entorno virtual, mediadas por tecnologías de información y comunicación (TIC) y

actividades que requieren de la interacción directa entre todos los actores del proceso enseñanza - aprendizaje. Valga resaltar que el *e-learning* utiliza el concepto de "aprendizaje distribuido" basado en la convergencia tecnológica e implica el acceso por parte del individuo a los recursos educativos en cualquier momento desde cualquier lugar.

Además, a través del *campus* virtual se administra y controla el conjunto de servicios para el esquema *e-learning*, soportado en componentes como: sistema de videoconferencias, aulas virtuales, *software* de administración cursos en línea, sistema de *webcast*, *software* de biblioteca virtual, laboratorio de producción multimedial, *software* de administración de cursos en línea, entre otros.

Otro aspecto importante a considerar en las acciones formativas de los servidores públicos nacionales en Bolívar se relaciona con el manejo del tiempo en la jornada laboral. En este aspecto la planeación juega un papel importante en el propósito de ofrecer el tiempo y espacio necesarios a los trabajadores para que participen en procesos de capacitación.

- **Crear comunidades de prácticas o de aprendizaje.** Los servidores de distintas instituciones pueden convertir sus saberes individuales en colectivos mediante la creación de comunidades de prácticas. En éstas los miembros comparten su pericia, y todos son aprendices y tutores mientras comparten conocimiento. En el caso del sector público nacional en Bolívar, estas comunidades pueden constituirse por personas pertenecientes a distintas entidades, pero unidas por intereses comunes relacionados con conocimientos y quehaceres específicos, por lo que estarían cumpliendo una función importante en la acumulación y difusión del conocimiento. En este sentido, por las experiencias conocidas en otros países, estas comunidades son verdaderos ámbitos de aprendizaje individual y organizacional. En ellas el conocimiento implícito, mediante las dinámicas creadas en su interior, se convierte en tácito y es compartido, primero por el grupo y luego por la propia organización.

- **Inventariar el conocimiento de las organizaciones.** Es necesario que las organizaciones identifiquen a las personas poseedoras del

conocimiento clave de las mismas, de manera que pueda elaborarse un inventario de habilidades y competencias críticas, y se pueda saber en cualquier momento cual es el cúmulo de conocimientos disponibles, quiénes son sus poseedores, su ubicación rápida y oportuna, cuál es el déficit de conocimiento y, sobre todo, saber cómo gestionarlo para mantenerlo actualizado y en continuo crecimiento²⁴.

- **Articular las organizaciones con centros de conocimiento.** De igual manera, es importante que se establezcan relaciones más colaborativas y productivas entre las instituciones públicas y las universidades y demás centros de estudio e investigación. En este propósito, la academia deberá jugar un papel más activo en la investigación y transferencia de conocimientos al sector público que el que hasta ahora ha jugado. Tanto en el caso de las entidades que poseen escuelas de formación para sus trabajadores como las que no, deberán explorar la posibilidad de establecer los convenios necesarios con las instituciones de educación para la formación continua y avanzada de sus servidores.

- **Implementar modelos de gestión más democráticos y participativos,** que impulsen la creación, conservación y fortalecimiento de culturas corporativas proclives al aprendizaje permanente y al mejoramiento continuo de las instituciones, que impulsen actitudes favorables para compartir información y experiencias, el trabajo en equipo, el diálogo abierto, la solidaridad y el compañerismo. El ambiente generado por los líderes motivadores facilitaría otras acciones estructurales como la rotación de los servidores por diferentes cargos, una evaluación más objetiva del desempeño basada en *coaching*, así también, ayudaría al examen sincero de los fracasos con el fin de extraer lecciones y conformar un banco de “lecciones aprendidas”, contribuiría, además, a premiar no solo el desempeño sobresaliente sino también el compromiso con el crecimiento personal y profesional. En fin, un liderazgo que estimule la creatividad y la iniciativa individual y colectiva y que se apoye en los méritos como única norma de justicia y equidad.

²⁴ En este tema el caso de ECOPETROL y su programa denominado “Páginas Amarillas” es un claro ejemplo de cómo se puede construir un inventario de habilidades y conocimiento (Ver Anexo E).

- **Organizar sistemáticamente ejercicios de *benchmarking* entre las distintas entidades públicas.** La difusión y aprendizaje de las mejores prácticas en el sector público colombiano sólo será posible en la medida en que podamos organizar ejercicios de *benchmarking* entre las distintas entidades, de un mismo sector o de diferentes sectores. Estas acciones contribuirán a neutralizar la tendencia a “mirar hacia adentro” y a remover la desconfianza y el recelo que prima en muchas de estas entidades, y a crear, por tanto, una cultura de cooperación y reciprocidad entre éstas. De manera que el conocimiento de prácticas exitosas, fracasos costosos y nuevas propuestas de solución para problemas trascendentales estarían disponibles para todas las entidades, enriqueciendo la calidad de la administración de todo el Estado.
- **Presupuestos realistas basados en las necesidades.** La falta de recursos para la formación y desarrollo de los servidores públicos del orden nacional en Bolívar es un problema estructural de todo el Estado colombiano, cuya solución desborda el alcance de este trabajo. No obstante, es recomendable impulsar desde el nivel regional la apropiación de los recursos necesarios y suficientes para la formación de una fuerza de trabajo leal y competente en el sector público. En la actualidad se apropian los recursos para capacitación de acuerdo a las disponibilidades presupuestales que resultan de la definición de prioridades, en las cuales la formación del trabajador no es relevante, por lo que la capacitación se programa de acuerdo con los recursos disponibles, y no lo contrario. Es, por tanto, una tarea de inaplazable gestión proponer presupuestos realistas, basados en las necesidades particulares de cada entidad. A esto se debe agregar que no se discute la necesidad de mejorar, también, la calidad de la administración de dichos recursos.
- **Apoyarse en las intervenciones del desarrollo organizacional.** El tema de la resistencia al cambio, el cambio de cultura corporativa, los temores, los celos y otras actitudes requiere la intervención de especialistas en Desarrollo Organizacional (DO) y en Gestión Humana. Por fortuna, estas disciplinas poseen todo un arsenal de técnicas para el manejo actitudinal y volitivo de los individuos y los grupos en el trabajo. Se trata de impulsar las estrategias de cambio cultural con el propósito de modificar las creencias, actitudes, valores y estructuras de las organizaciones, para que estas entidades se adapten mejor a nuevas situaciones,

tecnologías, mercados, y por tanto, puedan ser más competentes para contribuir a los logros de los fines esenciales del Estado. En el caso de este estudio, los cambios buscados deberán elevar el interés de los servidores en la búsqueda del conocimiento y en su crecimiento personal, mejorar el clima laboral, incentivando actitudes favorables al trabajo en equipo en contra del individualismo y el egoísmo, la reducción de conflictos interpersonales e intergrupales, ayudarán a crear y sostener una nueva cultura orientada a resultados, a la autoevaluación y al mejoramiento continuo; así mismo, se mejorará el sentido de pertenencia de los servidores y se podrá fortalecer la condición ético-axiológica de éstos.

CONCLUSIONES GENERALES

En el presente trabajo se identificaron los factores que inciden en los procesos de aprendizaje organizacional en las entidades del sector público del orden nacional en el Departamento de Bolívar, y se analizaron sus principales causas e impactos. Con base en los resultados obtenidos se presentó una propuesta de mejoramiento de la gestión del proceso de aprendizaje en estas instituciones.

De manera general, se puede afirmar que la política de formación y desarrollo del talento humano de las entidades del estudio no es efectiva, debido entre otras causas, a que está centralizada en Bogotá y que en muchos casos no responde a las necesidades regionales, aún cuando existen algunos organismos especializados en investigación y formación en algunas entidades. Así mismo, es evidente la insuficiencia de los recursos asignados por estas entidades para la formación, así como de la cobertura de la capacitación, que en el caso de Bolívar, se está por debajo del promedio nacional.

Es de notar, también, que en la mayoría de las entidades del estudio prevalecen modelos de capacitación laboral que no están acordes con las corrientes pedagógicas aplicadas al entorno laboral y que, por lo tanto, no son percibidos como instrumentos valiosos para el mejoramiento de las competencias laborales. En este orden de ideas, se observa que la forma más usual para acopiar competencias en las entidades es la selección directa de los trabajadores y no precisamente los programas de capacitación.

Otro aspecto destacable es la prevalencia de las características de la cultura jerárquica observada en la mayoría de las entidades, en concordancia con su naturaleza burocrática; no obstante, las tres instituciones educativas incluidas en el estudio (SENA, Universidad de Cartagena y ESAP) presentan destacadamente una cultura de clan, con predominio de las relaciones humanas. ECOPEPETROL y Fiscalía, por su parte, se destacan por su cultura orientada al mercado (lo que aparenta ser atípico). Entre las entidades estudiadas el SENA presenta una mayor calificación integral de los factores que impulsan el aprendizaje y el INCODER la mayor calificación entre las barreras.

El estudio presenta también, los resultados correspondientes al segundo objetivo específico, es decir, la identificación y análisis de los factores que inciden positiva y negativamente en el aprendizaje individual y organizacional en dichas entidades. Entre los factores impulsores se destacan: la capacitación permanente, el interés por la superación personal, la misión institucional, las políticas de apoyo y estímulo institucional, el trabajo en equipo y las relaciones humanas, la tecnología, el intercambio de conocimientos y experiencias, la experiencia directa y la filosofía, los principios y valores de la entidad. Al respecto, es necesario manifestar que dichos factores deben ser aprovechados y gestionados, en el entendido de que solamente una gestión adecuada de los mismos permitirá el enriquecimiento del conocimiento y el sostenimiento de las competencias claves en estas instituciones.

Entre los factores negativos o barreras para el aprendizaje colectivo en estas instituciones se destacan en el estudio: la falta de recursos o presupuesto insuficiente, la carga laboral excesiva, la carencia de políticas y planes institucionales de formación y desarrollo y de incentivos, la gestión deficiente y excluyente de los directivos, la resistencia al cambio, los temores, los celos y la antigüedad; también se señalaron: las pocas capacitaciones u oportunidades de acceso a formación laboral de calidad, el individualismo y el egoísmo de algunos trabajadores que se niegan a compartir conocimientos y experiencias, la falta de interés de los servidores por la formación y, además, la burocratización disfuncional de estas entidades, que impone trámites y requisitos incomprensibles e innecesarios para el acceso a la formación de sus servidores.

Como se observa, algunas de esas barreras son de orden estructural cuya remoción corresponde a decisiones que trascienden las recomendaciones de este trabajo, otras son asociadas al modelo de gestión aplicado en dichas entidades, y otras más son de orden actitudinal o cultural. Estas dos últimas requieren, para su mejora, la aplicación de intervenciones de Desarrollo Organizacional y voluntad de los directivos y servidores de las entidades públicas.

En el mismo sentido, se presentan los resultados que corresponden al tercer objetivo específico relativo al análisis de las causas e impactos de los factores que afectan el aprendizaje en las instituciones señaladas, ejercicio que permitió estructurar la propuesta de mejoramiento de la gestión del aprendizaje en las instituciones participantes.

Las causas más relevantes asociadas a las barreras para el aprendizaje son: financiamiento insuficiente por parte del gobierno, mala planeación en las entidades, la persistencia de la idea de que los trabajadores deben llegar formados a la empresa, la creencia de que todo cambio es negativo, la importancia del diploma y la certificación, aun por encima del conocimiento mismo, la poca relación percibida por los servidores entre el nivel de competencias y el éxito laboral, el débil liderazgo en las instituciones, la ineficacia de los controles a la administración pública, la excesiva reglamentación, centralización y complejidad de algunos procedimientos de formación, la actitud negativa de los trabajadores en querer cambiar las rutinas, la desconfianza en las políticas institucionales, la inadecuada planeación de las cargas laborales, la gestión inequitativa y excluyente de los directivos, y el "culto" a la norma que desincentiva el interés para la formación, entre otras.

Los impactos se manifiestan principalmente en la conformación de una fuerza laboral desmotivada, poco productiva, sin sentido de pertenencia y, por lo mismo, poco comprometida con las metas y propósitos de estas organizaciones. Así también, se resaltan otras consecuencias como la desactualización de los conocimientos, el surgimiento de actitudes negativas y, por ende, la baja calidad del servicio público.

La propuesta de mejoramiento que se presenta es, apenas, un esfuerzo para agregarle valor a la gestión de las entidades públicas del orden nacional; en ella se plasma un aporte para contribuir a la solución de los importantes problemas de aprendizaje planteados en el cuerpo del trabajo, por tanto, no se aspira que sea considerada la panacea para resolver todas las disfunciones del proceso. Dicha propuesta contiene en líneas gruesas las siguientes estrategias: la formulación de una política de aprendizaje organizacional basada en un enfoque de gestión por competencias desde la perspectiva constructivista, más pertinente y ajustado a las condiciones de la población laboral estudiada, el aprovechamiento y uso intensivo de tecnologías de la información y la comunicación orientadas al conocimiento; la creación de comunidades de prácticas o de aprendizaje; la realización de los inventarios del conocimiento en las instituciones; la articulación de las organizaciones con centros de conocimiento, la implementación de modelos de gestión más democráticos y participativos, la organización sistemática de ejercicios de *benchmarking* entre las distintas entidades públicas, la formulación de presupuestos realistas basados en las necesidades reales de las entidades y la implementación de intervenciones de Desarrollo Organizacional.

Estas estrategias, aplicadas de manera articulada y complementaria, no solucionarán definitivamente las fallas en el proceso de aprendizaje organizacional ni resolverán el problema de la efectividad de las entidades estudiadas, pero contribuirán a mejorar la gestión del aprendizaje, a elevar la calidad de los resultados de la gestión organizacional en las mismas y por ende, apoyará el cumplimiento de los fines del Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aramburu, N. (2000). Un estudio del aprendizaje organizativo desde la perspectiva del cambio: implicaciones estratégicas y organizativas. Tesis doctoral. Universidad Deusto, San Sebastián.
- Argyris, Ch. (2001). Sobre el aprendizaje organizacional. 2ª. ed. México, D. F. Oxford. University Press.
- Argyris, Ch. y Schon, D. (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Addison-Wesley, Reading Mass.
- Barrados, M. (2003). Can Organizations in Governments Learn? En <http://www.oecd.org/dataoecd/25/2/2496071>. Acceso: 26/02/2006.
- Chadwick, Clifton. (1998). La Psicología de Aprendizaje del Enfoque Constructivista. En <http://www.pignc-ispi.com/articles/education/chadwick-psicologia.htm>. Acceso: 05/09/2005.
- Chaparro, F. (2001). Conocimiento, aprendizaje y capital social como motor del desarrollo. En <http://www.ibict.br/cionline>. Acceso 25-05-2004.
- CEOE y CEPYME. III Acuerdo Nacional de Formación Continua (ANFC) por las organizaciones patronales (CEOE y CEPYME) y los sindicatos CC.OO, U.G.T. y C.I.G., con vigencia para el período 2.001- 2.004, suscrito el 19 de Diciembre de 2.000. Disponible en www.logos-net.net/ilo/195_base/init/spa. Acceso 10-10-2005.
- Colombia. Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. (1995). Documento N° 2790, p. 4, versión Internet. Bogotá D. C. En www.dnp.gov.co.
- Contraloría General de la República. Colombia. 1999-2006. Informes de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral. Documentos de archivo de la Gerencia Departamental de Bolívar.

- _____. Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral, Audite 2.2 y 3.0. Disponibles en CD.
- _____. (2004). Segundo Informe del Programa por el Buen Uso de los Recursos Públicos. En www.contraloriagen.gov.co. Acceso: 05/05/2005.
- _____. Rendición de Cuentas a la Nación. (2005). En www.contraloriagen.gov.co. Acceso: 05/04/2006.
- Dalhman, C. y Aubert, J. (2001). China and the Knowledge Economy. Seizing the 21st Century. October. WBI Development Studies, World Bank Institute y World Bank, East Asia and Pacific Region, Washington D.C.
- Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP. 2001 y 2003. Plan Nacional de Formación y Capacitación para el Sector Público.
- _____. (2006). Evaluación de la Política de Bienestar y Capacitación en las Entidades Públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional. Informe Ejecutivo. Agosto. Disponible en www.dafp.gov.co/capacitacion. Acceso 01/09/2006.
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2005). Resultados e impacto de la Gestión Pública. Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública - SINERGIA, DNP, Colombia. En www.sinergiacolombia.org. Acceso 02/02/2006.
- Díaz De Rada, V. (2003). Técnicas de Análisis Multivariante para Investigación Social y Comercial. Madrid. Editorial Rama.
- Dibella, A. J., Nevis, E. C., y Gould, J. M., (1995). Understanding organizational learning capability, *Journal of Management Studies*, vol 33, No 3. 1996, 361-379. Citados por Aramburu, 2000, p. 30.
- Drucker, P. (1998). The coming of the organization. *Harvard Bussiness Review*. Jan-feb. p. 45-53.

- Duncan, R. y Weiss, A. (1979). Organizational Learning: implications for organizational design. STAW, B. (Eds.) Research in Organizational Behavior, London, JAI Press, T. 1. p. 75-123. Citados por Aramburu. 2000, p. 39.
- Fiol, C. y Lyles, M. (1985). Organizational learning, Academy of Management Review, No. 10, N° 4, p. 803-813.
- Flórez, R. (2005). Pedagogía del conocimiento. Segunda edición. Bogotá, D. C. Mc Graw Hill.
- Garvin, D. (2000). Crear una organización que aprende. En Harvard Business Review. Gestión del Conocimiento. Deusto. Bilbao. P. 51-89.
- Guns, B. (1996). Aprendizaje Organizacional. Cómo obtener y mantener la ventaja competitiva. Prentice Hall. 1996.
- Hedberg, B. (1981). How Organizations Learn and Unlearn. Handbook of Design. Oxford. Oxford University Press.
- Iniciativa para del Desarrollo, IDI, INTOSAI. (2000). Curso Regional en Auditoría de Deuda Pública. Guía del Capacitador. Módulo III. Cómo aprenden los adultos.
- Kleiner, A. y Roth, G. (1997). How to make experience your company's best teacher. Harvard Business Review. Sept-oct. p.172-177. En <http://www.emeraldinsight.com>. Acceso: 08-04-2006.
- Kolb, D. (1984). Experiential Learning: Experience as the source of learning and development. Nueva Jersey. Prentice Hall.
- Leonard, D. y Straus. (1997). S. Putting your company's whole brain to work. Harvard Business Review. Jul-Aug. Vol 75, N° 4, p.110-122.
- López C., J. Y Leal F., I. (2002). Cómo aprender en la sociedad del conocimiento. Barcelona, Gestión 2000.

- Marquardt, M.J. (1996). *Building the Learning Organization*. McGraw-Hill, citado por Aramburu, 2000, p. 30.
- Martínez, M. (2002). *Ideas para el Cambio y el Aprendizaje en la Organización*. Bogotá, D. C., Ed. ECOE. Universidad de la Sabana.
- Martínez, C. (2000). Gerencia de Organizaciones Inteligentes. *Innovar. Revista de ciencias administrativas y sociales*. Enero-Junio. Universidad Nacional de Colombia, N° 15.
- _____. (2005). *Teoría Avanzada de Organización y Gestión*. Bogotá D. C. Universidad Nacional de Colombia.
- Mayo, A. y Lank, E. (2000). *Las Organizaciones que Aprenden. (The Power of Learning)*. Ediciones Gestión 2000. Barcelona, España.
- Medina S., C. y Espinosa E., M. (2003). *El Aprendizaje Organizacional: El estado del arte hacia el tercer milenio*. Universidad Autónoma de México/Azcapotzalco. DSCH/Departamento de Administración. En: <http://www.AZC.vani.mx/publicaciones/gestión>, número 10/doc. 6.
- Mertens, L. (1996). *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos. Herramientas para la transformación N° 2*. Oficina Internacional del Trabajo. Montevideo. Polform-Cinterfor.
- National Vocational Qualification. NVQ. En: www.dfes.uk/nvq/what/shtml. Acceso 10/10/2005.
- Nonaka, I. (1988). *Creating organizational order out of chaos: self-renewal in Japanese firms*, *California Management Review*, Spring.
- Nonaka, I. y Takeuchi, H. (1999). *La organización creadora de conocimiento*. México, D. F. Oxford. University Press.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. Consejo Económico y Social. Comité de Expertos en Administración Pública, Jul.

- (2002). La función esencial de la administración pública y la buena gestión de los asuntos públicos en la aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas: desarrollo de los recursos humanos. Nueva York.
- Organization for Economic Co-Operation and Development. (2003). Conclusions from the result of the survey of knowledge management practices for ministries/agencies of central governments in OECD members countries. En: www.oecd.org. Acceso 10/03/2006.
- Peluffo, M. y Catalán, E. (2002). Introducción a la Gestión del Conocimiento y su aplicación al Sector Público. Santiago de Chile. ILPES.
- Prieto, I. y Revilla, E. (2004). La naturaleza dual de la gestión del conocimiento: implicaciones para la capacidad de aprendizaje y los resultados organizativos. *Revista Latinoamericana de Administración*, N° 32. Bogotá, D. C. Cladea. P. 2.
- Prieto, I. (2004). Sinopsis de la tesis propuesta acerca de la gestión del conocimiento en el desarrollo de la capacidad de aprendizaje en las organizaciones: un modelo integrador. Universidad de Valladolid. En www.gestiondelconocimiento.com.
- Probst, G. Y Büchel, B. (1995). *La Pratique de l'Entreprise Apprenante*. Les Éditions d'Organisation. Paris (versión en inglés: *Organizational Learning*. Prentice-Hall. Citados por Aramburu. 2000, p. 39.
- Quinn, J. Anderson, P. y Finkelstein, S. (1996). Managing professional intellect: making the most of the best. *Harvard Business Review*. Vol. 74 No.2, p. 71-80.
- Quinn R. y Rohrbauch Y..(1983). A Spatial Model of Effectiveness Criteria:Toward a Competing Values Approach to Organizacional Análisis, en *Management Sciences* 29 (3),
- Rampersad, H. (2002). Increasing Organizational Learning Ability Based On A Knowledge Management Quick Scan. *Journal of*

- Knowledge Management Practice. October. En:
www.tlinc.com/articl40. Acceso 05/03/2006.
- Rodríguez-Arana, M. J. (2002). Formación Continua y Aprendizaje Permanente. 8-11 Oct. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Schaff-Johnson, D. (1993). Learning Organizations: Towards an Evolutionary Paradigm/Chaos Development Model. Tesis Doctoral. Walden University. Minnesota. Citado por Aramburu. 2000, p. 14.
- Scott, G. (2003). Learning Government. En:
www.oecd.org/dataoecd/25/28/2495818. Acceso:
07/04/2006.
- Senge, P. (1992). La Quinta Disciplina: el arte y práctica de la organización inteligente. Buenos Aires. Granica.
- Stiglitz, J. October 19, (1998). Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Process. World Bank, Prebisch Lecture.
- Taylor, F. (2003). Principios de la Administración Científica. Edigrama.
- The World Bank. (2003). Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy. Challenges for Developing Countries. A World Bank Report. Washington D.C. En www.worldbank.org. Acceso 10/10/2005.
- Tidd J. (2000). From Knowledge Management to Strategic Competence. Measuring Technological, market and organizational innovation. Series on Technology Management, September Vol. 3. Imperial College Press.
- Training Club. (2000). Designing Learning Programmes (Planificación de la Formación) Barcelona Ed. Gestí.

- Von Krogh, G., Ichijo, K. y Nonaka, I. (2001). *Facilitar la Creación de Conocimiento*. México. D. F. Ed. Oxford. University Press
- Wei Choo, Ch. (1999). *La Organización Inteligente*. Oxford, University Press.
- Yeung, A., Ulrich, D., Nason, S. Y Von Glinow, M. (2000). *Las capacidades de aprendizaje en la organización. Cómo aprender a generar y difundir ideas con impacto*. Oxford University Press.