

## **X Seminario Red Muni**

**13 y 14 de Agosto**

### **Concepciones y propuestas para la formación trabajadores municipales**

María Laura Pagani\* [mlpagani76@gmail.com](mailto:mlpagani76@gmail.com); fortalecimiento@laplata.gov.ar

**Pertenencia institucional:** Directora de Vinculación con Políticas Públicas y Capacitación, Municipalidad de La Plata

**Panel II:** Problemas y propuestas en torno al empleo público y la capacitación

### **Introducción**

Las medidas que implicaron la reforma del Estado en los '90 significaron importantes transformaciones en las organizaciones públicas respecto a su rol en la sociedad, sus objetivos organizacionales y sus modos de actuación. La ideología neoliberal, impulsada y monitoreada por los organismos internacionales, exigían un Estado "más pequeño" y un mercado más dinámico. En este marco, como señala Estevez (2001) se buscó devolver a los mercados su funcionamiento normal (mediante los procesos de privatización, desregulación, desmonopolización) y llevar a lo que quede del Estado más cerca del ciudadano para mejorar la eficiencia de las prestaciones (a partir de la desconcentración y descentralización, municipalización, responsabilización o imputabilización de los servicios).

Respecto a la implementación de políticas referidas a los recursos humanos del Estado tuvieron por resultados: la reducción de plantas, alta heterogeneidad entre las modalidades de contratación que tendieron a aumentar el personal temporario, capacitaciones dirigidas hacia la innovación y la modernización de la gestión y hacia el logro de mayor competitividad organizacional. Como señala Estevez (2001) debía promoverse un cambio en la cultura organizacional de la burocracia estatal, a fin de que sea más responsable y desarrolle un espíritu empresarial, de tipo

---

\* Lic. En Sociología, UNLP. Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, FLACSO. Docente de Metodología de la Investigación Social I y Sociología de las organizaciones en la carrera de Sociología, UNLP.

“managerialista” y se responsabilice por sus tareas. La burocracia tenía que ser reorientada respecto de los "productos" y los “clientes” y dejar atrás su visión tradicional basada en los procesos y reglamentos. De esta manera, como señala López y Zeller (2007), en las reformas de la administración pública primaron los objetivos relacionados con la reducción del tamaño del Estado y sus “deficiencias” sobre la profesionalización de los cuerpos administrativos y la preservación de los intereses públicos en el aparato del Estado.

Las actividades de formación sumen en este escenario cambiante una especial importancia ya que se las concibe como una política estratégica para generar cambios organizacionales y para actualizar los conocimientos y competencias de los trabajadores públicos. Como señala el trabajo de Bonardo, Ocampo y Hernández (2009: 180) la importancia que adquirió el tratamiento de los recursos humanos en los últimos años en las organizaciones públicas pone “en valor el papel de las personas para el logro de los fines institucionales y la necesidad de encontrar políticas, estrategias y mecanismos para mejorar la gestión de los recursos humanos comprendidos en los aparatos administrativos del Estado”. Sin embargo, muchas veces las capacitaciones se toman o copian del sector privado, contratando consultoras o especialistas de este sector, sin contextualizar el lugar donde van desarrollarse, sin considerar las necesidades y objetivos de una organización pública y las necesidades y motivaciones del sujeto de aprendizaje (un trabajador adulto).

En el presente trabajo, en la primera parte, se reflexiona sobre estas concepciones y se analiza la importancia de las políticas formativas en la escala municipal.

En segundo lugar, se presenta la propuesta de capacitación del municipio de la Ciudad de La Plata (se describen los objetivos y sentidos de la capacitación) y se exponen los principales resultados alcanzados hasta el momento. Por último compartimos algunas reflexiones finales sobre las problemáticas y desafíos de una política formativa en el municipio.

### **Las reformas del Estado y las políticas de capacitación del personal**

Si bien a principios de los ´90, y en consonancia con los lineamientos del "Consenso de Washington", se inició en nuestro país la Reforma del Estado que implicó además de las privatizaciones y descentralización (ya iniciada en los ´70), mecanismos de

desregulación económica y apertura externa, fue hacia la segunda mitad de la década que se avanzó con lo que se llamó “la segunda reforma del Estado”. El objetivo se centraba en la reorganización institucional, en relación a las “asignaturas pendientes” de los países “en vías de desarrollo”. El Estado argentino debía *aggiornarse* a los nuevos contextos mundiales. En palabras de Simone y Huele (2007: 3) “La administración del Estado debía mirarse en el espejo de la supuestamente eficiente administración privada y pasar de la tradicional forma weberiana a una “gerencial”, de modo que adquiriese mas flexibilidad, eficiencia y capacidad de respuesta ante los cambios o demandas políticas”.

Para Veira (1997) desde los años ochenta los valores asociados al mercado fueron incrementado su influencia en el Sector Público. Las privatizaciones no sólo significan la puesta en venta de empresas cuya propiedad era del Estado, sino también, la asimilación de valores del *management* privado (como la competencia y la productividad) que no son compatibles con los fines de la función pública (el interés general y el control legal). En este mismo sentido, Echebarría y Mendoza (1999) reconocen que las limitaciones de este paradigma institucional ha sido importar una lógica de racionalidad económica individual y egoísta concebida para una organización independiente al sector público, que debe orientarse hacia valores colectivos y actuar de forma interinstitucional para la implementación de las políticas públicas.

Es decir que el traslado de las técnicas del *management* privado al sector público, fenómeno denominado como “Nueva Gestión Pública”, desconoció las diferencias en los objetivos y cultura organizacional desde un sector al otro. Además de proponer una nueva cultura, este paradigma asigna a los empleados públicos la “responsabilización” (accountability) y el “empoderamiento” (empowerment) en los procesos de mejoras institucionales (Bonardo, Ocampo y Hernández, 2009).

Esta adopción del *management* privado también implica procesos de transformación en la selección y formación del personal donde priman conceptos tales como eficacia, proactividad, liderazgo, desburocratización. Etkin y Schvarstein (1989) especifican que los procesos de capacitación tienen como resultado la adquisición de las aptitudes cognitivas necesarias para utilizar las capacidades existentes, como posibilitadores de un mejor desempeño de los roles adjudicados al trabajador y un uso más eficiente de su capacidad.

En este marco, los municipios se encuentran en un contexto de múltiples transformaciones. Por una parte, a partir de las políticas de descentralización, y en un contexto de crecimiento de las problemáticas sociales producto de las políticas neoliberales de los 90, los municipios inician un proceso de la redefinición de sus roles.<sup>1</sup> En efecto, el traspaso de parte de los programas sociales, educativos y de salud a la jurisdicción provincial y de ésta a los municipios, ocasionaron nuevas competencias y demandas sobre el Estado local. Además, las ciudades adquirieron importancia en un escenario caracterizado no solo por las reformas estructurales a nivel económico y político, sino también por rápidos procesos de urbanización que ocasionaron crisis en los diseños de las ciudades, las condiciones impuestas por el proceso de globalización y regionalización (por ejemplo el Mercosur). Estos cambios significaron un problema para la instancia municipal “por un lado, se produce una suerte de revitalización de la esfera local y, por otro, el municipio aparece también como punto de condensación de la fragmentación social, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos” (García Delgado, 1998).

En la mayoría de los casos, estas nuevas competencias no fueron acompañadas de mayores recursos, obligando a los municipios a generar una gestión más “eficiente”. De este modo, se hizo necesario adecuar los modelos de gestión e intervención estatal a través de la modificación de sus estructuras, de la implementación de nuevos modos de planificación institucional, organización, comunicación, capacitación del personal y evaluación de las políticas y del desempeño del personal.

Para Arnoletto y Beltrán (1997) este escenario requiere que el rol del funcionario encare una doble y articulada tarea: a) la tarea de gestión administrativa para la marcha normal de la organización municipal: planificar, organizar el sistema, gestionar el personal, gobernar las actividades y controlar los resultados; b) la tarea de política arquitectónica, como gestor del desarrollo local: detectar los requerimientos sociales, inscribirlos en la agenda pública, coordinar los estudios técnicos, promover canales de participación ciudadana, participar en las decisiones

---

<sup>1</sup> Tradicionalmente el gobierno local se ocupaba de los servicios básicos (alumbrado, recolección de basura), de regular el uso y la producción del suelo urbano, de construir infraestructura, etc. Los gobiernos locales aparecían como una dimensión residual; es decir, se ocupaban de aquellos servicios que por alguna razón económica o técnica no se justificaba que los preste el Estado nacional o provincial.

ejecutivas, conducir la ejecución de proyectos, implementar evaluación de resultados y ser un permanente comunicador social de la dinámica municipal. Encarar estos nuevos procesos requiere de políticas de capacitación que acompañen y guíen la implementación de estos cambios.

Además, agregamos la concepción sobre la relación entre los recursos humanos del gobierno municipal y el desarrollo local presente en el trabajo de Bonardo, Ocampo y Hernández (2009: 180) que especifican que “diferentes enfoques respecto del desarrollo local advierten la importancia de los recursos humanos como elemento estratégico de dicho desarrollo. Esto es así, ya que son justamente las personas quienes movilizan (o no) el resto de los componentes o recursos que una organización o comunidad poseen, entendidos como agentes de cambio con un capital intangible de valor irremplazable como lo es el conocimiento.”

Diversos autores (García Delgado, Arroyo, Tecco, Cravacuore, Ziccardi por mencionar algunos) describen los desafíos que requieren los municipios en materia de gestión, participación, planificación, desarrollo y modernización. Sin embargo en la práctica podemos observar que estos procesos se han implementado en forma heterogénea y discontinua, dependiendo de las voluntades políticas, recursos y demandas sociales. Es así que conviven en el mapa municipal distintos casos e instancias de implementación de estas políticas. En este sentido, uno de los objetivos de esta ponencia es presentar los avances y desafíos en materia de capacitación en el municipio platense.

### **La política de capacitación en el municipio de La Plata**

En primer lugar es necesario remarcar que, frente al traspaso de las técnicas y valores del *management* privado al sector público, entendemos que la capacitación laboral en las organizaciones públicas cobran sentido en el marco del proyecto institucional donde se desarrollan. En este punto coincidimos con Pain (1996) que resalta la necesidad de situar la capacitación, el acto pedagógico, en un contexto social y económico. Esto obliga a un análisis previo, que llama estratégico, que implica: la comprensión de la situación inicial, el conocimiento del terreno, el posicionamiento de los actores, el conocimiento de los factores favorables y

desfavorables, es decir, de todo aquello que hace a la puesta en obra de la capacitación. Como marca este autor, también interesa conocer el “por qué” y el “para qué” de la actividad de capacitación que se quiere realizar.

Davini, Nervi y Roschke (2002) también señalan la necesidad de la comprensión estratégica del contexto político-institucional donde se realiza la capacitación, criticando fuertemente la tendencia “instrumental” de la capacitación y “reduccionista”, por la cual se piensa que el problema de la educación del personal es meramente un problema de aplicación de métodos y técnicas pedagógicas.

Teniendo en cuenta estas consideraciones previas comenzamos este apartado describiendo el marco sociodemográfico y político institucional en el que se sitúa la política de capacitación.

La ciudad de La Plata es la capital de la provincia de Buenos Aires y tiene una población de poco más de 600.000 habitantes asentados en una superficie de 942 km<sup>2</sup> (de los cuales 142 km<sup>2</sup> están urbanizados), distribuidos en un casco urbano diseñado y planificado aun antes de asentarse la ciudad, y en barrios periféricos -producto de un rápido crecimiento sin planificación- que concentran a los sectores sociales con menores recursos.<sup>2</sup>

La ciudad es sede administrativa provincial y en ella se asienta la Universidad Nacional de La Plata; estas características se reflejan en el tipo población: la mayor parte de la población ocupada (73,8%) pertenece a la categoría obrero o empleado y más de la mitad de ellos pertenecen al sector público<sup>3</sup>. Esta ciudad cuenta con altos niveles educativos respecto del resto de la provincia: casi la mitad de la población posee secundario completo o niveles superiores -mientras que el promedio provincial sólo alcanza el 31,2%-, en tanto que el porcentaje de los que estudian en la universidad asciende a 36,5% -cifra ampliamente superior al 17% de promedio provincial.

El intendente actual, Pablo Bruera, logra ser electo en el 2007 con el 25,7% del electorado a su favor. Como especificamos en otro trabajo (Arce y Pagani, 2009) su triunfo se debe tanto a una acumulación de fuerzas a su favor, como a un paulatino

<sup>2</sup> En estas zonas se concentran especialmente los datos que arrojó el censo del 2001: población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI): 12,8%; 21% de la población sin agua corriente; 42% sin acceso a la red cloacal; 2,3% de los hogares con hacinamiento crítico; 37,3% de la población sin cobertura en salud.

<sup>3</sup> El 54,8% de empleados públicos en la ciudad es ampliamente superior al 34,2% del promedio de la provincia. Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2001.

desgaste de la gestión de su oponente (Alak quien gobernó durante 16 años la ciudad). Una vez electo, el nuevo intendente se propuso la conformación de un armado político propio (militantes políticos, redes sociales en los barrios y la dirección del PJ platense) y uno de sus objetivos fue lograr la aceptación de la parte del electorado que no lo había elegido o que había votado en contra de la gestión anterior. En este marco comenzaron a implementar políticas “novedosas” y de alto impacto en la ciudad. Entre ellas podemos nombrar el proceso del Presupuesto Participativo, pero también el reciclado de los residuos secos, la recuperación del espacio público con el mejoramiento de las plazas, “desmurallar” la ciudad conectando el casco de la ciudad con los barrios más alejados y ciertas deudas de la gestión anterior en materia de pavimentación, tránsito y cambios en el sistema de transporte<sup>4</sup>. Es de destacar que para la actual gestión es prioridad elevar los niveles de vida de la periferia, equiparando los estándares de vida con el casco urbano. En este sentido son centrales las políticas relacionadas con la infraestructura, la salud, la contención e inclusión social que atraviesa a distintas áreas de la gestión: desde deportes, cultura, salud, desarrollo social, educación, etc.

El organigrama municipal incluye 11 secretarías o equivalentes (Unidades ejecutoras), 5 subsecretarías, 15 direcciones generales y 69 direcciones. Para completar la magnitud de esta organización los empleados municipales son 5000 (entre los de planta y los temporarios)

A pesar de tratarse de una organización de semejante envergadura, no existía en el organigrama municipal un área que identificara e implementara las necesidades de capacitación del personal. Es en este marco que se crea en el 2007, al inicio de la nueva gestión, la Dirección de Vinculación con Políticas Públicas y Capacitación que tiene como objetivo general promover y desarrollar capacidades institucionales a través de la realización de asistencias técnicas y actividades de capacitación orientadas a la actualización y adquisición de competencias técnicas y profesionales

---

<sup>4</sup> En mayo del 2002, durante la gestión de Alak, se inauguró un sistema de transporte con el objetivo de hacer más rápido, económico y eficiente el auto-transporte de pasajeros. En la práctica implicó: desaparición de varios ramales, zonas incomunicadas, malas frecuencias, aumento del precio del boleto. Ante este cambio la ciudadanía reaccionó rápidamente para demostrar su descontento: se realizaron movilizaciones, intervino la Defensoría ciudadana, se realizaron consultas populares (organizada por el Frente opositor que años más tarde gobernaría la ciudad) (Pagani y Rodríguez, 2006)

de los trabajadores municipales a los fines de de mejorar la calidad de los servicios que presta el municipio y la atención al ciudadano.

Dentro de los objetivos específicos encontramos:

1. Diseñar e implementar actividades formativas destinadas a los trabajadores municipales para fortalecer sus conocimientos y capacidades en temáticas de gestión pública.
2. Proponer y diseñar una política de formación integral destinada a fortalecer el proyecto de gobierno, las políticas de Estado y la relación del Municipio con la ciudadanía.
2. Brindar asesoramiento e implementar asistencias técnicas para distintas áreas del municipio que generen mejoras, innovación y modernización en la gestión y promuevan el fortalecimiento del Estado municipal.
3. Acompañar el proceso de descentralización a través de actividades de capacitación.
4. Articular acciones con instituciones locales, nacionales e internacionales dedicadas al fortalecimiento y mejora de la administración pública.

#### - Concepciones de la política de capacitación

Respecto a los para qué y por qué de la capacitación, la concebimos como respuesta y oportunidad para el desarrollo de un proyecto de cambio organizacional, para la resolución de problemáticas de gestión, para desarrollo del trabajador en su ámbito laboral y para la actualización de sus conocimientos y competencias. De esta forma se valora a la capacitación no solo como promotora del mejor desempeño individual sino también organizacional y colectivo. Creemos que es preciso fortalecer al Estado local para que pueda afrontar los nuevos roles que debe asumir en contextos de crisis o turbulencias y dar respuestas a la ciudadanía, con mejores servicios y políticas de inclusión social. Para ello es preciso capacitar a sus trabajadores y promover y acompañar a las distintas áreas de gobierno (a través de asistencias técnicas, reuniones y también de procesos de capacitación) en los procesos de planificación, la implementación de una política que implica un cambio organizacional o un nuevo modo de organizar el trabajo y hacerlo desde adentro del

propio Estado<sup>5</sup>. Ello implica revalorizar los espacios de profesionalización y saberes que se generan en el propio seno de la organización.

Acordamos con la perspectiva metodológica de Iacoviello, Falivene y Díez (1997) para el diseño de un proyecto de capacitación. En este trabajo las autoras mencionan dos momentos:

- La contextualización, que implica el diagnóstico y la detección del problema de capacitación, la elaboración de una propuesta de solución (que se acuerda entre las partes), la justificación de las acciones planificadas, la fundamentación teórica en la que se apoyará y las metas a alcanzar.

- La operativización, está relacionada con los aspectos más concretos operativos del proyecto de capacitación. Incluye el diseño de las acciones, tareas y metodologías para su desarrollo y evaluación. Se acuerdan cronogramas, criterios y pautas para el desarrollo de las estrategias, los recursos materiales de que se dispone y los equipos técnicos necesarios.

En este punto es importante tener en cuenta que el diseño de la capacitación debe ser flexible ya que es habitual que un área requiera una actividad específica, por un problema que resulta manifiesto pero que cuando se realiza el diagnóstico con las autoridades y referentes de la organización o incluso durante la misma actividad de capacitación comiencen a surgir problemas anteriores que originan al que motivó el curso. En este sentido, se acuerda una reorientación de los objetivos de la capacitación o un trabajo posterior que trate esta problemática.

En cuanto a las concepciones que sustentan los proyectos de capacitación tenemos en cuenta los siguientes aspectos, que son los que guían las acciones:

- Trabajar en el diseño de la actividad de formación articuladamente con el área que demanda la capacitación y que esté alineada a un plan institucional que se pretenda desarrollar y fortalecer. En este sentido hemos colaborado con las distintas áreas que lo requirieron en la elaboración de los planes de ejecución anual y en la sistematización de un Plan Municipal.

---

<sup>5</sup> Roschke, Brito y Palacios (2002) advierten sobre la dificultad de acordar programas de capacitación con consultoras externas o conformar grupos o estructuras ad-hoc para la gestión de los proyectos que resultan distantes de las necesidades reales de los servicios locales y la inexistencia de evaluaciones y de memorias institucionales, que permitan recoger la experiencia, analizar obstáculos y resultados y servir de base a futuras experiencias.

- Que la actividad formativa esté enmarcada en una detección/diagnóstico de necesidades capacitación y proponga un marco para la reflexión, aprendizaje e intercambio de experiencias y saberes que contribuyan a la mejora de la organización y de su vinculación con la ciudadanía
- Incluir en las actividades formativas una presentación, análisis y reflexión del contexto socioeconómico del municipio y político institucional donde se inserta la organización. Por ello, se ha elaborado un documento donde se describe el impacto de las políticas neoliberales de los '90 en la ciudad y los resultados socio-económicos de este proceso. En este marco, se realiza una apertura de la capacitación estableciendo la relación de los contenidos a desarrollar con los objetivos y acciones de las distintas áreas.
- La propuesta de formación combina momentos expositivos por parte de los docentes (donde se presentan los distintos temas, los autores referentes, la relación de los conceptos y teorías situadas en la administración pública) y trabajos grupales (para reflexionar y realizar actividades prácticas dirigidas a vincular las distintas temáticas con las prácticas laborales de los participantes y recoger las experiencias de los propios trabajadores). El objetivo del trabajo grupal en taller es que los participantes puedan compartir sus opiniones, pensamientos y expresarse co-construyendo el conocimiento junto con sus propios compañeros y docentes. Coincidimos además con Ducha Rocha y Latorre (2006) en que la metodología de taller es una de las más adecuadas para trabajar con participantes adultos, pues posibilita un espacio pedagógico diferente al de los ámbitos escolares, promoviendo la libertad de expresión, la capacidad reflexiva, integración de contenidos y la interacción entre los pares, al ser ellos mismos partícipes activos en la construcción de conocimiento. Esta modalidad de trabajo es especialmente facilitadora en el caso de trabajadores con bajos niveles educativos y que hace mucho tiempo tuvieron su escolarización (este perfil se refleja en las planillas de inscripción de los participantes de las actividades formativas), es decir, que no están habituados a los espacios de capacitación. El trabajo en taller los incentiva a reflexionar con otros sobre la propia práctica, sobre acciones que realizan habitualmente y sobre el contexto laboral.

- El punto anterior nos da pie para aclarar una perspectiva que creemos fundamental: la participación del destinatario de la capacitación. Para Blacke (1997) cuando se habla de “participación” se debe reconocer la aspiración del que está aprendiendo a “ser parte”, a ser protagonista y que pretende que la diferencia de roles que existe entre él y el docente no se convierta en una categorización donde hay “superiores” que saben e “inferiores” que ignoran.
- Equipos docentes con formación de distintas disciplinas, pero principalmente concedores de la realidad organizacional estatal. Ello está en relación del desarrollo que se pretende lograr de conocimientos y habilidades situados “en” y “para” una organización pública (teniendo en cuenta los objetivos, recursos, formas de funcionamiento, cultural organizacional, etc.) y contextualizadas a las demandas que requiere la sociedad.
- Desarrollar una evaluación transversal que retroalimente el proceso. La evaluación implica un proceso programado de reflexión sobre la acción -basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información- tendiente a emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables sobre las actividades, resultados e impactos de los programas o proyectos (Niremborg, Brawerman, Ruiz, 2000).

#### Diagnóstico que realizamos en el primer año de gestión:

En este corto recorrido hemos identificado las siguientes necesidades organizacionales y demandas de capacitación (algunas de ellas coinciden con el trabajo realizado en ciudad de Buenos Aires por Iacoviello, Falivene y Díez, 1997):

- adquirir conocimientos sobre los procedimientos administrativos, las formas de hacer las notas
- modos de atención con criterios homogéneos
- información sobre las funciones de las diferentes áreas municipales de modo de poder asesorar al público donde dirigirse para realizar trámites y consultas (especialmente en los centros comunales);
- bajos conocimientos en informática

- baja utilización de técnicas de gestión, como la planificación y la evaluación de las áreas
- también identificamos la importancia de conformar equipos de trabajo interdisciplinarios y la comunicación entre áreas
- inexistencia de incentivos para fomentar el reentrenamiento laboral

### Propuestas:

Ejes del proyecto de Capacitación/Fortalecimiento Institucional: según las necesidades y posibilidades organizacionales:

- Acompañar la elaboración de planes estratégicos de las áreas: se realizan reuniones de capacitación y consulta con los distintos directores y asistencia técnica a las áreas que lo requieran. Sistematización de planes.
- Diseños de capacitación en relación con mencionados planes.
- Capacitación en evaluación.
- Capacitación en Centros Comunales: atención al ciudadano e informática. Acompañamiento del proceso de descentralización.
- Fortalecimiento de los equipos de salud de las unidades sanitarias: con un enfoque de derechos humanos, perspectiva de género. Trabajo en equipo y participación comunitaria.
- En general para diversas áreas: informática y comunicación.
- Asimismo acordamos con Veira (1997: 213) que “la formación se ha centrado casi exclusivamente en la *modernización* de la gestión, esto es, en la actualización de los procedimientos y técnicas de *management* con el objeto de alcanzar una mayor eficacia. Pero la función pública no puede ser asimilada sin más al rol de la eficiencia; el rol de la función pública va más allá de una eficaz gestión de los bienes y servicios públicos. También tiene un papel transmisor de los valores democráticos y de servicio a la comunidad”. En este marco, seguimos proponiendo actividades referidas al análisis y

reflexión sobre el para qué del Estado, la importancia de políticas participativas y la formación democrática.

- La participación del trabajador en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Al igual que Vivona (1996), consideramos que los destinatarios de la capacitación no deben considerarse como simples "productos" pues no son receptores pasivos. La calidad de la capacitación supone la motivación y el involucramiento de los participantes. Desde este enfoque no hay formación real sin apropiación. Por ello, el individuo debe ser "actor de su propia formación". En este sentido durante el 2009 desarrollamos una experiencia de capacitación del personal de los centros de salud que fue diseñada a partir de un diagnóstico y propuesta de los propios participantes de las actividades formativas.

También pensamos que es fundamental el involucramiento del personal ante cambios organizacionales que los incluye en el cómo realizar sus tareas, de lo contrario se generan resistencias a implementar nuevos modos de organización del trabajo y se "sabotea" la capacitación.

Para el desarrollo de las actividades de capacitación trabajamos conjuntamente con otros organismos: Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP), Comisión de Reforma Política y del Estado del senado de la provincia de Buenos Aires y el Instituto Nacional de Capacitación Política (INCAP), Dir. de Promoción (Secretaría de Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires)

Durante el 2008 se realizaron 48 actividades a la que asistieron 1077 participantes (la mitad de ellos empleados municipales). Al inicio la propuesta fue de sensibilización sobre los temas más generales del funcionamiento del Estado y la gestión pública, la comunicación, el procedimiento administrativo. Otro eje importante fue la capacitación en informática.

En la segunda parte del año se trabajó sobre aspectos más actitudinales orientadas a la atención del ciudadano y el trabajo en equipo. También se participó en la organización de conferencias sobre temáticas relacionadas al análisis político actual, las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, la crisis internacional, el desarrollo regional y un Seminario Internacional "El Estado y la Transformación social" que se organizó conjuntamente con la Comisión de Reforma Política y del Estado del

Senado de la prov. de Bs As. De éste último evento participaron funcionarios municipales como coordinadores de mesas. Estas conferencias fueron abiertas al público.

Si bien consideramos que en el primer año logramos pequeños pero importantes logros, también identificamos algunas dificultades que es preciso superar. Una de ellas es la de la cobertura, es decir llegar a mayor cantidad de trabajadores municipales. En los últimos cursos comenzamos a observar que las personas se repiten. Una dificultad es la difusión de las actividades de capacitación, que se complejiza por la dispersión geográfica de las dependencias municipales. La sede de la administración local es el Palacio municipal y una de las torres gubernamentales pero otras dependencias centrales se ubican fuera de estos edificios (17 centros comunales, 43 centros de salud, el Pasaje Dardo Rocha donde funcionan las oficinas de la Secretaria de Cultura; la Subsecretaría de Derechos Humanos y el Consejo de la Mujer; Control Urbano, Obras Particulares, la Secretaría de Desarrollo Social funciona en 7 edificios distintos, la secretaria de Desarrollo Económico y Modernización en 3 edificios, etc ). Es prioridad para el área descentralizar las acciones de capacitación y capacitar al personal en su lugar de trabajo. Pero ello implica multiplicar los esfuerzos organizativos y de recursos.

Luego de nuestro primer año de gestión podemos evaluar que el 97% de los trabajadores demostraron conformidad con la capacitación recibida valorando entre “buena y muy buena” nuestras actividades. Especialmente se aprecia el aporte de nuevos conocimientos para mejorar el trabajo, remarcando que el espacio de capacitación posibilitó la oportunidad de reflexión sobre la tarea, reconocimiento de nuevas prácticas de gestión, socialización entre pares, vinculación entre áreas, motivación, etc

#### Desafíos:

- Alentar procesos formativos al interior de la organización, formar “comunidades de prácticas” que pueden convertirse en “comunidades de aprendizaje”, plenamente realizables con recursos internos y que valorizan la gestión del conocimiento disponible (Bonifacio, 2003).

- Promover a los trabajadores municipales a integrar equipos técnicos profesionales para la realización de asistencias técnicas y equipos docentes. Esta práctica apunta a formar una red de formación de formadores en la organización y que la capacitación deje capacidad instalada en la gestión de las respectivas áreas.
- Evaluar los resultados e impactos de la capacitación. En este punto podemos tomar cuatro aspectos que propone Blake (1997) que el contenido responda estrictamente a una necesidad de la organización, que lo que se enseñe sea aprendido, que lo aprendido sea trasladado a la tarea y que lo trasladado a la tarea sea sostenido en el tiempo. Sin embargo, en el mencionado trabajo de Iacoviello, Falivene y Díez (1997) se especifica la dificultad que existe de alcanzar resultados lineales definidos con anticipación en el diseño del proyecto, en un contexto marcado por el cambio en los lineamientos políticos y la alta movilidad de sus ejecutores. Los procesos de capacitación en tanto prácticas sociales contienen componentes de incertidumbre y cambios, mediada por conflictos de intereses en los distintos niveles de la organización, obstáculos multidimensionales, distintas interpretaciones que los participantes hacen con respecto a la propuesta o proyecto formativo específico y sus procesos de reflexión en y sobre la práctica. A esta complejidad podemos sumar las identificadas por Davini, Nervi y Roschke (2002) quienes consideran que la capacitación se desarrolla bajo una gran variedad de condiciones institucionales, políticas, ideológicas y culturales, que anticipan y sobredeterminan el espacio dentro del cual la capacitación puede operar, sus límites y sus alcances<sup>6</sup>. Además critican el “inmediatismo”, de aplicación rápida, casi como efecto mágico, que se espera de un proyecto de capacitación.

---

<sup>6</sup> Etkin y Schvarstein (1989) también advierte que en los procesos de capacitación no se presentan carente de conflictos ya que se desarrollan en una realidad organizacional heterogénea y muchas veces contradictoria. Especialmente si el tema de la capacitación se relaciona con la asunción y adjudicación de roles, donde podríamos agregar está atravesada por relaciones jerárquicas y de distintas cuotas de poder en el desarrollo de las tareas.

## **Reflexiones finales**

Comenzamos este trabajo exponiendo que las reformas incluyeron la adopción de herramientas de gestión empresarial que pretendieron recrear en el ámbito público condiciones semejantes al funcionamiento del sector privado. En este marco, se legitiman como explica Suarez e Isuani (1998), ciertas innovaciones que terminan resultando “transplantes acrílicos” en los cuales la calidad y la relevancia de los conocimientos en juego resultan los aspectos de menor valía.

Estos trasplantes implicaron la implementación de “modelos gerenciales” y un auge de la “consultocracia” como emergente organizacional de los noventa (Estevez, 2001).

Coincidimos con Ciappina (2007) en que, luego de más de tres décadas de desmantelamiento y extrañamiento de la gestión pública, el rol del Estado es clave como principal organizador de un modelo de desarrollo inclusivo e incluyente. En este marco, la formación y la capacitación de los trabajadores son centrales para acompañar la recuperación estatal. Porque la recuperación y fortalecimiento del rol estatal está articulado con una idea de capacitación en sintonía con todos los niveles de la gestión. Es así que, “planificar en el Estado, desarrollar estructuras alineadas a un plan, avanzar en materia de relación de empleo público e innovar la gestión requieren, obviamente, de una formación y capacitación alineadas a dichos procesos” (Ciappina, 2007: 5).

Sobre las concepciones de la política de capacitación en el Estado, remarcamos una vez más en estas reflexiones finales, que deben favorecer el análisis y reflexión de las prácticas y la movilización de las capacidades de los propios trabajadores, fortalecer las instituciones públicas y la inclusión como escenario político necesarios para alcanzar la gestión que requerimos y deseamos. De este modo, como expresa García Laval y Napolitano (2005) contribuye a la generación de condiciones para “nuevos posibles”, en la que los propios destinatarios de la capacitación se convierten en los protagonistas. Ello supone el involucramiento y la motivación de los participantes. Esta perspectiva es central en la política de Capacitación en el municipio de La Plata.

Si bien el área es reciente y las actividades desarrolladas son incipientes para el logro de una “gestión moderna” pensamos que estamos en el camino correcto y que es indispensable capacitar al personal en un proceso continuo para el mejor desempeño laboral y organizacional. También reconocemos que es un derecho del

trabajador acceder a espacios de capacitación. Sin embargo, todavía es una cuenta pendiente la implementación de un sistema de mérito y profesionalización que deviene de la carrera administrativa.

En cuanto a la evaluación de las actividades de capacitación para los trabajadores públicos identificamos dos polos donde las experiencias se ubican en un continuo. Por un lado, los proyectos de formación que enfatizan los proyectos sustentados en una racionalidad instrumental o tecnológica subyacente. En este enfoque los logros están medidos en el cumplimiento de las actividades, las metas, los resultados y los productos. Por otro, una mirada que reconoce la complejidad que implica la evaluación de las políticas formativas y, que como práctica social, “difícilmente pueda ser evaluada a partir del logro de los resultados esperados. Sin embargo, sí pueden evaluarse los acuerdos, negociaciones e identificaciones de los actores involucrados alcanzadas así como las transformaciones observables en las actividades laborales cotidianas” (Iacoviello, Falivene y Díez, 1997: 16). La incorporación de esta perspectiva es uno de los principales desafíos para los próximos años. Elaborar una propuesta de evaluación que reúna las distintas perspectivas de los actores implicados, las limitaciones y potencialidades del contexto organizacional y considere especialmente la voz de los destinatarios de nuestra capacitación, que son la cara del Estado más cercana al ciudadano.

## **Bibliografía**

- Arce, Eray y Pagani, Ma. Laura (2009), “Relaciones sociales y representaciones en torno a las nuevas prácticas de participación en la escala local” VIII Reunión de Antropología del Mercosur (RAM) "Diversidad y poder en América Latina", UNSAM (en prensa)
- Arnoletto, Eduardo y Beltrán, Eduardo (1997), “Gestión Pública y participación ciudadana en el ámbito municipal” en García Delgado, Daniel (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, Buenos Aires, FLACSO.
- Blake, Oscar (1997), *La capacitación, un recurso dinamizador de las organizaciones*, Macchi, Buenos Aires.

- Bonardo, Dora; Ocampo, Ma. Emilia y Hernández, Romina (2009), “Construyendo capacidades estatales: La capacidad y el desarrollo del personal como instrumento para la profesionalización del empleo público. El caso de la municipalidad de Viedma, provincia de Río Negro” en *Revista Administración Pública y Sociedad N° 16*, IIFP, UNC, Córdoba (en prensa).
- Bonifacio, José Alberto y colab. (2003), *La política de formación de funcionarios del INAP*, Buenos Aires.
- Davini, Ma. Cristina, Nervi, Laura, Roschke, María Alice (2002), *Capacitación del Personal de los Servicios de Salud. Proyectos relacionados con los procesos de reforma sectorial*, OPS/OMS, Serie Observatorio de Recursos Humanos en Salud, Washington, DC.
- Ducha Roca, María Florencia (2006), “Antropología e investigación pedagógica: construyendo un espacio de reflexión y evaluación pedagógica del dictado de talleres de antropología social”, en *IV Jornadas de investigación Antropología Social*, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Ciappina, Carlos (2007), Formación para el cambio cultural en el Estado: El caso del Instituto Provincial de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires, en Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública, Buenos Aires
- Etchebarria, Koldo y Mendoza, Xavier (1999), “La Especificidad de la Gestión Pública: el concepto de Management Público” en Carlos Losada Marrodán (Editor), *De Burócratas a Gerentes?*- BID; Washington DC.
- Estevez Alejandro (2001), La consultocracia como emergente organizacional de los noventa, Primer Congreso Argentino de Administración Pública, Facultad de Ciencias Política y Relaciones Internacionales UNR.
- Etkin, Jorge y Schvarstein, Leonardo (1992), *Identidad de las organizaciones, Invariancia y cambio*, Buenos Aires, Paidós
- García Delgado, Daniel (1998), *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, Ariel, Buenos Aires.

- Iacoviello, Mercedes, Falivene, Graciela y Díez, Ma. Laura (1997), “Capacitación y Desarrollo”, en *Revista Aportes N° 9*, [Asociación de Administradores Gubernamentales](#).
- López, Andrea y Zeller, Norberto (2007), “Reformas del Estado. Administración Pública Nacional en la Argentina. Impacto de las reformas”, en Chaves, Guillermo (comp) *La nueva política del pensamiento a la acción*, La Plata, EDULP – Ministerio de Gobierno.
- Napolitano, Andrea y García Laval, Bettina (2005), “Formación para el fortalecimiento de la Gestión Pública desde y con las organizaciones: las experiencias del Instituto Provincial de la Administración Pública de Buenos Aires”, *Tercer Congreso Argentino de Administración pública. Sociedad, Gobierno y Administración. Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo*, AAEAP. AAG, Miguel de Tucumán.
- Niremberg, Olga, Brawerman, Jostte y Ruiz, Violeta (2000), *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*, Paidós, Buenos Aires.
- Pagani, María Laura y Rodríguez, Darío (2006), “Nuevas formas de ciudadanía en la ciudad de La Plata.” En Isidoro Cheresky (comp), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Miño y Davila
- Pain, Abraham (1996), *Formación de Formadores*, Serie los documentos. Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires.
- Roschke, María Alice; Brito-Quintana, Pedro; Palacios, María Amelia (2002), *Gestión de proyectos de educación permanente en los servicios de salud. Manual del Educador*, OPS/OMS, Serie PALTEX N° 44, Washington, DC.
- Simone, Vanina y Huele, Beatriz (2007), “El componente capacitación en uno de los proyectos de reforma de la administración de justicia” en V Jornadas de Sociología, UNLP.
- Suárez, Francisco e Isuani, Fernando (1998), “Innovación en las Organizaciones: una perspectiva comparada entre organizaciones públicas y privadas” en *Revista Nueva Época*, N° 0, segundo semestre, INAP, Buenos Aires.

- Veira, Jose Luis (1997), "Cambio cultural y formación en las organizaciones públicas" *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, Nº 77/78, Madrid, España.
- Vivona, Viviana, (1996), *Nuevos roles en los procesos de capacitación en los municipios argentinos. El enfoque de la Ingeniería de Capacitación*, IFAM.