

Continuidades y rupturas en la formación para el gobierno y la gestión de lo público¹

Claudia Bernazza²
María Celeste de Pascual³

Presentación

A lo largo de los últimos cincuenta años, la preocupación por la formación de cuadros ha atravesado a todas las fuerzas populares. Esta preocupación también ha sido largamente expresada en el ámbito de la administración estatal, necesitada de equipos capaces de resolver los retos de la gestión pública.

Sin embargo, al rastrear las iniciativas y acciones que se llevaron adelante en la materia hasta la crisis del 2001, encontramos más búsquedas que certezas, programas interrumpidos y capacitaciones “desde afuera” diseñadas para la reforma del Estado y la suplantación de contenidos políticos por conocimientos del campo administrativo y económico.

Hoy, en un contexto de recuperación de roles estatales, emergen propuestas para la formación de cuadros directivos y equipos de gestión desde una perspectiva diferente. La irrupción de la política como voluntad de gobierno a partir del año 2003 y la definición de proyectos y planes estratégicos para instaurar un modelo económico y social con fuerte énfasis en la inclusión y el mercado interno resignifica al propio Estado y, por lo tanto, a su funcionariado.

Hoy, a partir de una clara ruptura con las concepciones dominantes en los 90, el rol del Estado y sus funcionarios se está redefiniendo. Y esta batalla por el sentido de lo público se libra muy especialmente en el campo de la formación de dirigentes políticos y agentes estatales.

Para comprender esta irrupción de nuevos objetivos y contenidos de formación, recorreremos las iniciativas previas en la materia. El recorrido que realizaremos, tanto en el campo político y social como en el ámbito estatal, no

¹ Artículo publicado en la Revista *APORTES. Para el Estado y la Administración Gubernamental*. Asociación de Administradores Gubernamentales. Año 18 - N° 30, diciembre de 2012.

² Ingeniera agrónoma. Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO, Argentina). Integrante del Consejo de Expertos en Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Asesora de la Unidad Ministro, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

³ Lic. en Ciencia Política (UBA). Maestrando en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO, Argentina).

refiere a la educación formal y su desarrollo en los últimos años, período en el que pasa a ocupar un lugar relevante de la agenda. Sobre este tema, solamente diremos que el sistema educativo ha desplegado estrategias para la finalización de estudios primarios y secundarios en una escala sin precedentes en nuestra historia reciente. Del mismo modo, el apoyo a la investigación científica y la creación de nuevas universidades le han dado al sistema universitario una vigorosa presencia en todo el territorio nacional. Este sistema recibe hoy a un sinnúmero de compatriotas que no pudieron ejercer su derecho a la educación bajo el enfoque excluyente de los noventa. En alguna de las nuevas universidades, el 80% de su población estudiantil es primera generación de universitarios.⁴

Si bien estas novedades impactan directamente en el tema que nos ocupa, este artículo se centrará en las iniciativas para la formación de cuadros dirigenciales y gestores públicos que se realizan por fuera del sistema educativo formal.

La formación de cuadros políticos y agentes públicos durante el siglo XX

¿Cómo definirías un cuadro político a secas, y que entendés por un cuadro “nacional y popular”?

Yo entiendo el cuadro político como el que media entre el dirigente y el militante, es decir aquel que se ha capacitado suficientemente en la teoría y en la práctica como para estar en condiciones de dirigir una revista, dar una conferencia, dar un debate, el que está por encima de las tareas del militante común y en tren a ser un dirigente, creo que esta sería una forma simple de calificarlo. Cuando ese cuadro ha roto con el esquema de ideas dominantes, es decir cuando ha roto con la historia liberal, con la economía liberal, con las geografías exóticas y la literatura como un juego, estamos en presencia de un cuadro nacional y popular.

Entrevista a Norberto Galasso, 28 de junio de 2011.

Los movimientos y partidos populares se ocuparon, en los intersticios de las luchas que libraron, de la formación de sus dirigentes y cuadros de conducción, a partir de una clara conciencia de las destrezas que se necesitaban para orientar y conducir el proyecto que los animaba.

El radicalismo, desde su fundación en 1891, se enfrentó con claridad y firmeza al régimen de la oligarquía. Desde sus orígenes, intentó suplantar un sistema político excluyente por otro de participación ampliada que permitiera la incorporación de una incipiente clase media. Entre las estrategias puestas en

⁴ Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ), según datos del Consejo Interuniversitario Nacional, Boletín N° 42. Disponible en http://www.cin.edu.ar/boletin42/boletin42_9.html

juego para lograrlo, nos interesa comentar la que convirtió a esta fuerza política en un movimiento de masas. Norberto Galasso explica el método “pedagógico” del período yrigoyenista: *“Algún día habrá que rastrear en memorias, recuerdos, declaraciones, para explicarse el milagro de construcción política alcanzado por Don Hipólito. Carece de los medios que normalmente utilizan los líderes para granjearse la confianza del pueblo, para influirlo ideológicamente... Su sistema es altamente primitivo y se lo ha calificado “de oreja a oreja”. Convence a determinados hombres, les habla paternamente, les insufla una mística especial y luego los envía a una provincia, a una ciudad, con precisas instrucciones para moverse según las particularidades del terreno, especialmente en cuanto a las tradiciones políticas con las cuales hay que entroncar.”* (Galasso, 2001: 7- 8)

Contemporáneamente, el socialismo elaboró su pensamiento político analizando la realidad nacional y latinoamericana a partir principios y conceptos fraguados en otras latitudes. Este procesamiento desembocó en un lenguaje complejo y de difícil decodificación con el que se divulgaron ideas y propuestas especialmente a través del periódico *La Vanguardia*. En los albores del siglo XX, el socialismo también actuó a través de organizaciones sociales y sindicales.

Con estas estrategias, se apostaba a una educación – acción que “iluminara” al obrero y le permitiera liberarse del yugo opresor. Este enfoque iluminista coincidía, seguramente sin proponérselo, con el enfoque pedagógico normalista y disciplinador del sistema que se combatía: *“Justo confiaba en que la lucha socialista condujera a una transformación del capitalismo a través de la construcción de “una contra sociedad” ... por la acción concurrente y transformadora de la lucha gremial y del cooperativismo como acción económica de los trabajadores, de las bibliotecas socialistas para la formación política y ciudadana y de la participación política electoral y parlamentaria...”* (Graciano, 2010: 8 - 9). Mientras en nuestros países el pensamiento de izquierda no pudo superar esta contradicción, la revolución soviética hacía emerger pedagogos de la talla de Antón Makarenko, capaz de proponer sistemas claramente disruptivos. Su obra no fue conocida ni divulgada en nuestro país⁵.

Con la irrupción del peronismo, el quiebre con el enfoque pedagógico precedente se expresó en la contundente y provocadora consigna “Alpargatas sí, libros no”, la que convocaba a repudiar la formación impartida por las elites dominantes en contra de los trabajadores y los sectores empobrecidos. El

⁵ Para conocer la obra de este autor, se recomienda la lectura de *Poema pedagógico*. Disponible en <http://frentepopular.files.wordpress.com/2009/11/poemapedagogico.pdf>

trabajo sería la escuela, y por lo tanto, la fuente de los nuevos principios, contenidos y banderas a defender.

Este movimiento político, abrevando en las denuncias y estudios que producía el grupo FORJA, se enfrentó al desafío de elaborar un pensamiento situado y propio que pudiera sintetizarse en conceptos memorizables para una población mayoritariamente analfabeta. La radio sería el medio de comunicación preferente en una carrera vertiginosa contra el tiempo y la cultura dominante.

Preocupado por la herencia de su proyecto, Perón pone en marcha en 1951 la *Escuela Superior Peronista* como espacio para desarrollar una concepción doctrinaria y preparar cuadros dirigenciales. Alejándose de los modelos académicos vigentes en el período, el conocimiento a difundir debía dialogar con la acción. En la clase inaugural de la institución expresa que *“la acción está siempre por sobre la concepción, porque en este tipo de preparación de multitudes lo que hay que presentar en un punto de partida es una unidad de concepción, para que esa unidad de concepción, consecuente en la marcha del tiempo, vaya realizándose como absoluta unidad de acción. Solamente así es posible vencer en los grandes movimientos colectivos.”* (Perón, 1952b: 4)

En la organicidad que buscó darle al movimiento, la Escuela Superior Peronista debía cumplir cuatro objetivos fundamentales: *“en primer lugar, es función y es misión fundamental de la Escuela desarrollar y mantener al día la doctrina. En segundo término, es su misión inculcarla y unificarla en la masa. En tercer lugar, debe formar los cuadros justicialistas. Y en cuarto lugar, debe capacitar la conducción. Vale decir, trabajar para la formación de los conductores del Movimiento.”* (Perón, 1952b: 5)

En esta etapa, el ámbito de la administración pública fue escenario de una preocupación orientada en el mismo sentido: había que formar a los funcionarios públicos, los que muchas veces privilegiaban las reglas institucionales preestablecidas por sobre el proyecto de quien gobernaba.

En su *“Discurso acerca de los deberes y obligaciones de los funcionarios gubernamentales”*, Perón expresaba que la organización del Gobierno y del Estado sólo puede alcanzarse cuando existe una doctrina que orienta los destinos de la Nación. Pero para que esa doctrina se exprese *“no puede haber un funcionario de ninguna categoría ni un empleado destinado al servicio de la Nación que no piense estrechamente dentro de la doctrina nacional, porque él es el ejecutor directo de esa doctrina.”* (Perón, 1952a: 6)

Para construir una organización estatal al servicio de un proyecto de Nación, Perón apuesta a la capacitación en servicio: *“el ideal sería que cada funcionario público se convierta en un maestro para enseñarle a los demás lo que él sabe y*

para darle también al alma de los demás lo que él tiene de calificado en su propia alma, educarlo e instruirlo en la función.” (Perón, 1952a: 10 - 11)

La interrupción de su gobierno por parte de fuerzas de cuño conservador, así como la violencia del golpe perpetrado, abortaron estas iniciativas. La formación de cuadros se trasladó a la vida gremial y a los focos de resistencia popular, mientras la formación para la función pública fue retomada como política orgánica recién en 1973.

En los años subsiguientes, la Acción Católica ocupó un lugar relevante en materia de formación de cuadros dirigenciales, los que en general surgían de familias de clases acomodadas vinculadas a la Iglesia. Sin embargo, las transformaciones culturales y las luchas populares en toda la región dieron lugar, años más tarde, al surgimiento del Movimiento de Sacerdotes del Tercer Mundo, los que pudieron esbozar una teología y una pedagogía liberadora de los mandatos dominantes. Durante las décadas del 60 y 70, este movimiento organizó y formó comunidades de base en barriadas urbanas y en el ámbito rural a partir de un enfoque pedagógico conocido como *pedagogía de la liberación*. En 1970, en el comunicado del Tercer Encuentro Nacional del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo⁶, sus fundadores expresan: *“Hicimos nuestra opción por un ‘socialismo latinoamericano’ que implica necesariamente la socialización de los medios de producción, del poder económico y político y de la cultura... En la Argentina constatamos que la experiencia peronista y la larga fidelidad de las masas al movimiento peronista constituyen un elemento clave en la incorporación de nuestro pueblo a dicho proceso revolucionario... Creemos que el reconocimiento de este hecho por parte de todas las fuerzas revolucionarias ayudará a concretar la unidad de todos los que luchan por la Liberación Nacional”* (Mangione, 2004: 16). La Acción Católica y la catequesis impartida en las parroquias fueron alcanzadas en muchos casos por estas opciones que realizaban sus pastores, lo que promovió un fuerte compromiso con la realidad social y política de la Argentina en toda una generación de dirigentes.

La Campaña Nacional de Alfabetización de Cuba, que redujo el analfabetismo de un 20 a un 3,9 % entre 1959 y 1961, la formación de funcionarios de la revolución llevada adelante por Ernesto “Che” Guevara como ministro y presidente de la banca estatal, así como la vasta obra alfabetizadora del pedagogo brasileño Paulo Freire colaboraban con este clima de época. A principios de los setenta, podía asegurarse que se había dejado definitivamente de lado una praxis educativa ajena a las condiciones políticas.

⁶ *Comunicado del Tercer Encuentro Nacional del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo*, Santa Fe, 1 y 2 de mayo de 1970.

La experiencia del tercer gobierno peronista participó de ese clima cultural. En 1973, José Albistur y un grupo de militantes del peronismo, junto a profesionales vinculados a la comunicación y la publicidad, crea los *Equipos de Difusión*, un equipo político-técnico destinado a difundir los logros y alcances del movimiento nacional. En el ámbito público, el Instituto Nacional de la Administración Pública, creado en febrero de 1973 a instancias de UPCN y del gobierno de facto saliente, reorienta sus programas para adecuarlos al *Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977* (Bernazza, 2006: 128). Pero estos esfuerzos por conjugar proyecto de gobierno y gestión administrativa sufren una abrupta interrupción con la instauración del gobierno de facto de 1976 y la desaparición o el exilio de sus mentores. Sectores sociales, gremiales y eclesiásticos acompañaron el disciplinamiento social y el terrorismo de Estado que modificarían el clima cultural imperante en los tempranos 70.

La democracia emergente en 1983 retoma la iniciativa en materia de formación de dirigentes y funcionarios. Sin embargo, los esfuerzos se vuelven divergentes: la formación del funcionariado se focaliza en temas de índole administrativa con independencia de posturas políticas partidarias (Negri, 2005: 4), mientras la formación de cuadros políticos queda relegada por la crisis de representación. La Escuela Nacional de Gobierno fundada en 1991 con la idea de “*responder a las necesidades de formación y profesionalización de los cuadros y dirigentes jóvenes de los partidos políticos y de otros interesados en participar de las funciones políticas y gubernamentales*”⁷ se ve superada por las propuestas que reducían el rol estatal a cuestiones administrativas.

Durante esos años, la Escuela de Negocios de Harvard irrumpe con una serie de cursos para la alta dirección pública cuya hipótesis central giraba en torno a la necesidad de que los funcionarios asimilaran el “espíritu empresarial”⁸. En simultáneo, el Banco Mundial y el BID acompañaban los préstamos para la modernización del Estado con cursos de capacitación que operaban en la misma dirección.

2003: La batalla por la cultura

La crisis social, política e institucional que culmina en las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001 abrió las puertas a cambios profundos en las concepciones y prácticas fraguadas en la década del noventa. El ciclo de gobierno iniciado en 2003 transparentó la presencia de la política en las

⁷ INAP (1999). *INAP 1989-1999: Una década de apoyo a la Reforma del Estado en la Argentina*, Directora y coordinadora Nélica Redondo, Buenos Aires.

⁸ Osborne, David y Gaebler, Ted (1994). *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en sector público*, Paidós, Madrid.

decisiones de gobierno y retomó el debate sobre el modelo de desarrollo. El conflicto suscitado por la Resolución 125 interrumpió las discusiones “de superficie” para retomar los debates sobre el desarrollo y los intereses económicos en pugna. En este marco, las diferentes concepciones sobre el rol del Estado volvieron al centro de la escena pública.

La recuperación de la militancia política, la participación de los movimientos sociales en el gobierno, la reestatización de empresas y programas como la Asignación Universal por Hijo aceleraron los tiempos y acortaron los “plazos de gracia” para saldar la deuda formativa en materia de acción política y gestión de lo público.

Iniciativas como los Equipos por el Proyecto Nacional, dedicados a la formación de dirigentes y equipos de gestión, anticiparon, a escala regional, las propuestas que se están desplegando⁹. En el año 2010, Néstor Kirchner inaugura GESTAR, Instituto de formación y políticas públicas, espacio que ofrece a los militantes propuestas presenciales y no presenciales para recorrer una historia que puede, peligrosamente, quedar circunscripta a la memoria de unos pocos.

En el acto inaugural de GESTAR, Néstor Kirchner puso énfasis en la necesidad de que *“aparezcan y se fortalezcan los nuevos cuadros, necesitamos que quienes ejercen la función pública o que quienes ejercemos la función pública, no nos burocraticemos en el ejercicio cotidiano de la responsabilidad pública y entendamos que todos los días tenemos que rendir examen para mejorar, para servir más a la patria, más al gobierno, para poder seguir cambiando la Argentina.”*¹⁰

La Corriente de Liberación Nacional que conduce Alicia Kirchner puso en marcha, durante el año 2011, el *Programa Nacional de Formación Kolina* a partir de la constitución de una Secretaria Nacional dedicada a esta actividad. La estrategia prevé la puesta en marcha de planes provinciales y la realización de cursos orientados por tres grandes ejes: *formarnos para militar, formarnos para elegir, formarnos para gobernar.*

Los desafíos del presente

La formación para el gobierno obliga a revisar los programas de capacitación destinados al funcionariado. En muchos casos, la naturalización de una actividad estatal reducida a lo administrativo hace perder de vista la necesidad de formular una propuesta superadora de los tradicionales cursos dedicados a

⁹ Ver www.equiposweb.com.ar

¹⁰ Lanzamiento de GESTAR, Teatro El Nacional, 7 de junio de 2010.

la atención al público o el procedimiento administrativo. En muchos casos, esta capacitación se “moderniza” incorporando cursos de informática, perdiendo de vista el valor de un debate previo sobre el rol que están llamados a cumplir los agentes del Estado.

La formación de los trabajadores estatales debe reconocer que la actividad política forma parte de la gestión del Estado, obligado a gobernar y gestionar a partir de un mandato popular. Este curriculum no es neutro, como no fue neutro el Estado que instauró el régimen conservador de principios del siglo XX o el régimen neoliberal de los noventa.

En este sentido, las experiencias de formación de cuadros políticos, sindicales, religiosos y sociales que promovieron la justicia distributiva a lo largo del siglo XX tienen mucho que aportar a la formación de gestores públicos, cuya tarea, en ningún caso, se reduce a la administración de procesos. La militancia y el compromiso, las luchas populares, las concepciones políticas y económicas en pugna, temas largamente ausentes en los cursos destinados a la función pública, deberán quedar definitivamente incorporados. De otro modo, y si los espacios de capacitación remanentes en el Estado se circunscriben inercialmente a las destrezas instrumentales, el Estado quedará reducido a la burocracia “sin nombre y sin pueblo” que conviene a los poderes fácticos.

Todo programa de formación debe anclar en el proyecto de Nación que le da origen y sentido. Pero también es insoslayable el abordaje de los temas que hoy componen el campo de los derechos humanos. La larga noche del terrorismo de Estado debe hacerse presente en los cursos destinados a trabajadores públicos como un contundente *Nunca Más*.

Finalmente, creemos necesario abordar temas referidos al liderazgo y la conducción grupal, así como temas contables, presupuestarios, de procedimiento y redacción administrativa. Nociones de planificación, organización, presupuesto y comunicación, así como contenidos propios del organismo en el que se actúa, colaborarán con la tarea de los agentes del Estado siempre que el compromiso con un proyecto de Nación se anteponga como enfoque y mirada.

La Plata, 1 de julio de 2012.

Bibliografía

- Bernazza, Claudia (2006). *La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*. Disponible en http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/1023/1/Tesis_Claudia_Bernazza.pdf
- Galasso, Norberto (2001). *La 'Causa Radical' contra el 'Régimen Conservador' (1850-1928)*, en Cuadernos para la Otra Historia, Centro Cultural "Enrique S. Discépolo", Buenos Aires, Argentina. Disponible en http://www.discepolo.org.ar/files/causa_radical_1.pdf
- Galasso, Norberto (2011). *Formación de Cuadros*, en Entrevista a Norberto Galasso, Redacción Popular, realizada por Fabián Mettler el 28 de junio de 2011. Disponible en <http://redaccionpopular.com/articulo/formacion-de-cuadros>
- Graciano, Osvaldo (2010). "El Partido Socialista de Argentina: su trayectoria histórica y sus desafíos políticos en las primeras décadas del siglo XX", en Revista Acontracorriente, Vol. 7, No.3, Spring 2010. Disponible en http://www.ncsu.edu/acontracorriente/spring_10/articles/Graciano.pdf
- INAP (1999). *INAP 1989-1999: Una década de apoyo a la Reforma del estado en la Argentina*, Directora y Coordinadora Nélide Redondo, Bs. As. Disponible en <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/MEMORIA.pdf>
- Kirchner, Néstor (2010). *Lanzamiento de GESTAR*, 7 de junio de 2010, Teatro El Nacional. Disponible en <http://gestar.org.ar/documentos/discursos-kirchner.pdf>
- Makarenko, Antón (1933-1936). *Poema pedagógico*. Disponible en <http://frentepopular.files.wordpress.com/2009/11/poemapedagogico.pdf>
- Mangione, Mónica (2004): "El Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo", Kolektivo Editorial "Último Recurso", Rosario, Santa Fe.
- Negri, Sergio Ernesto (2005). *Ser o no ser administrador gubernamental*, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18 – 21, Oct. 2005, Santiago de Chile, Disponible en http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/paginas/ponencias/docs/clad_x/Ser_o_no_ser_administrador_gubernamental.pdf
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1994). *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en sector público*, Paidós, Madrid.

- Perón, Juan Domingo (1952a). *Conceptos sobre la Gestión Pública. Discurso del presidente de la República, General Juan Domingo Perón acerca de los deberes y obligaciones de los funcionarios gubernamentales*, reunión con subsecretarios y altos funcionarios del Gobierno Nacional, 2 de julio de 1952. Disponible en www.claudiabernazza.com.ar, Sección Textos, Otros autores.

- Perón, Juan Domingo (1952b). *Conducción Política*, Ediciones Mundo Peronista, Buenos Aires, Argentina. Disponible en www.claudiabernazza.com.ar, Sección Textos, Otros autores.