

LA CAPACITACIÓN DE LOS AGENTES MUNICIPALES

Claudia Bernazza

Entenderemos por capacitación **una acción que, nacida o promovida en el seno de una organización, procura intervenir en las competencias de los actores que la componen para transformarla y acercarla al logro de sus objetivos explícitos e implícitos.** Esta definición nos aleja de las propuestas formativas pensadas “para el individuo” -como podría ser la oferta de formación profesional del mundo educativo, aún cuando tiene o debería tener en cuenta el contexto social-, y nos ubica en las propuestas “para la organización”. Esto no significa desconocer la íntima vinculación individuo - organización, sino cambiar el eje.

En cuanto a las competencias, nos remitiremos a las definiciones que, sobre el particular, se han generalizado: **conjunto indisoluble de saberes intelectuales, relacionales, destrezas y habilidades simbólicas e intrumentales que se necesitan para transitar con éxito los procesos organizacionales:** capacidad de abstracción, desarrollo de un pensamiento sistémico complejo e interrelacionado, habilidad de experimentación, capacidad de trabajo en equipo y de asunción de liderazgos (CEPAL, UNESCO, 1992), aplicación de saberes técnicos e instrumentales provenientes de una formación general abstracta y abarcativa y una capacitación técnica amplia que puede complementarse con una cualificación específica a fin de adaptarse a los requerimientos de diferentes puestos de trabajo y a empresas cada vez más flexibles. Siguiendo lo expresado por el Informe de la Comisión SCANS¹ de 1991, y aprovechando el pragmatismo que caracteriza a las definiciones americanas, podríamos decir que son los conocimientos o preparación básica que se necesitan “para obtener y conservar un buen empleo”.

Desde una perspectiva pedagógica, lo anterior nos remite al paradigma de la formación continua. Partiendo de las disciplinas de la administración y desde un enfoque sistémico, estas afirmaciones nos proponen un proceso dinámico y permanente que integra complejos

¹ Secretary's Commission on achieving necessary skills, U.S. Department of Labor.

sistemas de producción política, asistencia técnica, toma de decisiones y conducción de grupos, para provocar, a partir de ese conjunto integrado, un cambio organizacional.

Capacitación en el sector público: los procesos de reforma del Estado

Los procesos de reforma del Estado han colocado en un lugar protagónico a los gobiernos locales. Esta situación ya ha sido comentada en la primera sección de este trabajo, pero vale la pena ampliar algunos conceptos acerca de qué se entiende por procesos de reforma, dado que son en el marco de éstos que se expresan las acciones de capacitación, una producción institucional sin antecedentes en el Estado argentino.

Estos procesos forman parte de las modificaciones que se produjeron en la relación Estado - sociedad a partir de la crisis de un tipo de “representación del mundo” que consideraba una historia lineal y progresiva, todo esto unido a la consolidación de un modelo democrático liberal y al fortalecimiento de la economía de mercado por sobre las regulaciones de los poderes públicos, en un contexto de globalización que se inicia a partir de la gigantesca transformación mundial operada en las últimas décadas.

A partir de estas transformaciones, el Estado ha resignado su rol benefactor tal como lo cumplía en cada región de Occidente -en nuestro caso, como un *Estado de bienestar periférico*-. Derrumbado este modelo, se tornan difusas sus imágenes y representaciones, los márgenes de acción estatal se restringen y aparece un nuevo modelo: el Estado post-social, protagonista de una transformación estructural, funcional y cultural multidimensional y compleja que los diversos actores reconocen bajo la denominación polisémica *reforma del Estado*.

Aún cuando se han producido tensiones en torno a este proceso ligadas a la lógica de la primera de una serie de etapas progresivas -etapa de ajuste, etapa de reestructuración, etapa de transformación-, se ha generado un consenso diferenciado en torno a las acciones de capacitación que surgieron en forma concomitante.

La capacitación en empresas públicas en proceso de privatización

Uno de los antecedentes más “ruidosos” en esta materia fueron las acciones masivas de capacitación que se llevaron a cabo con la privatización de empresas públicas a principios de la presente década. Estas acciones llevaron a la población en general y a los agentes públicos en particular a relacionar en forma directa la capacitación con el despido, la única cara que parecía tener la modernización del Estado. Los cursos se visualizaron como parte de las políticas de ajuste, casi como su eufemismo, lo que se confirmaba ante experiencias tales como la privatización de YPF:

*La organización de cursos de capacitación para el personal prescindible que no se había acogido al retiro voluntario fue...una de las alternativas ofrecidas por YPF : “...vos te presentabas a trabajar y en la entrada los de seguridad te decían que tenías que pasar por personal a elegir qué curso ibas a hacer e irte a tu casa hasta que te dijeran cuando empezabas los cursos, pero no entrabas más a Destilería...” Se debe señalar que no todos los empleados que asistían a los cursos finalizaban su capacitación: muchos optaron, al promediar la misma, por el retiro voluntario. Esto no sólo por una cuestión de no percibir las ventajas de continuar con una capacitación laboral... sino por el **clima de anomia, tensión y ausencia de perspectivas** que experimentaban... Debe mencionarse que no existió ningún tipo de control o exigencia de certificado de concurrencia a las actividades de capacitación... Muchos testimonios coinciden en evaluar falta de interés, por parte de la empresa, en la orientación de la capacitación: “la capacitación no existió, fue una mentira, porque te mandaban a tu casa y después nunca te llamaban, eso sí, te pagaban el sueldo como si todos los días fueras a la empresa...”²*

Posteriormente, durante las etapas de reestructuración y transformación estatal, y en mayor medida en el escenario que se configuró en el Estado Bonaerense, la capacitación comenzó a percibirse como un proceso diferenciado que respondía a su propia lógica y que podía acompañar proyectos políticos defensores de otros modelos de Estado.

Capacitación municipal: ejes orientadores

Desde el paradigma de la función pública, que se comentará en el próximo capítulo, la capacitación municipal no sólo se vincula a los procesos de reforma, sino también al fortalecimiento de la vida republicana y al desarrollo de carrera de los agentes. Este marco de referencia tiene puntos de encuentro con la voluntad capacitadora de los actores de la

² **La reinserción laboral de los empleados desplazados del Estado: el caso de la Destilería La Plata de YPF.** Serie III. Políticas Públicas, Documento N° 38. INAP, 1997.

reforma, si bien trae aparejados contenidos diferenciados y, en algún caso, en conflicto, por su tendencia a la preservación del *statu quo*: desde esta perspectiva, se trata de fortalecer el conocimiento acerca de lo que el Estado es (su normativa, sus procedimientos, su lógica), velando por el correcto desempeño y la asunción de valores éticos por parte del servidor público. En pocas palabras, se trata de conocer lo *instituido*. Desde la perspectiva de la reforma, se trata de conocer lo que el Estado debe ser, contenido que, si bien depende del modelo que se proponga en cada caso, remite, invariablemente, a lo *instituyente*: las nuevas formas de relación Estado-sociedad, las nuevas instituciones de representación social, el rol de las ONGs, la conformación de redes sociales y equipos de trabajo, entre otros temas. En este contexto, aparece un eje orientador específico de los proyectos de capacitación municipal: la asunción, por parte de los municipios, de un rol protagónico en las dinámicas descentralizadoras y en los procesos de integración y regionalización.

Corrientes teóricas de la capacitación

Capacitación para el desarrollo: teoría del capital humano

Las ciencias de la administración, desde sus inicios, dedicaron un capítulo especial a la formación y “conformación” de los recursos humanos. Para los padres de las ciencias administrativas, la empresa adquiriría su perfil óptimo si dedicaba tiempo y esfuerzo a esta actividad, ya que así como aumenta el capital físico, económico y financiero de una empresa, puede aumentarse su capital humano. El entrenamiento puede crear habilidades laborales, los gastos en salubridad pueden alargar vidas productivas, por lo que la ecuación deberá revisar qué cuesta menos: sostener trabajadores experimentados o capacitar nuevas generaciones. Para esta concepción, la capacitación tiene como objetivo el cambio de conducta para la mejor operación económica.

Las elaboraciones teóricas más ajustadas tuvieron lugar durante el período desarrollista, en el que se afianza la teoría del capital humano. Esta teoría intenta medir un factor “escurridizo” en la función de producción: el conjunto de habilidades y conocimientos de

un individuo, su talento para resolver y superar problemas, sus saberes instrumentales, su creatividad, aplicados a la producción. Dado que este conjunto “aplicado a la producción” es incuantificable, los economistas se dedicaron al cálculo del beneficio económico que reportaría midiendo su fuente: la educación.

Si bien esta teoría tiene fisuras, su popularidad obedece a que es capaz de integrar el valor diferencial del ser humano en la ecuación económica. El gasto educativo aparece no sólo como consumo sino como inversión: parte del gasto representa una inversión porque la educación recibida produce efectos económicos en un futuro más o menos cercano. Históricamente, estas teorías vincularon el desarrollo a los años de escolarización del individuo. Actualmente, el acceso al conocimiento y la adquisición de determinadas competencias - independientemente del acceso a la escuela- se postula como determinantes de las ventajas competitivas en los nuevos procesos productivos.

En los modelos formativos contruidos desde este paradigma, la actividad estatal puede reducirse a una ecuación económica de mercado, por lo que las propuestas de capacitación para el sector público no difieren de las recomendadas para el sector privado. En las agencias adscriptas a esta concepción, los cursos que se ofrecen a los funcionarios nacionales, estatales y locales de todo el mundo son muy similares a los ofertados a los hombres de negocios, si bien ya se ha planteado el debate en virtud de la especificidad de la gestión pública³.

Capacitación en el Estado: la formación del servidor público

El pensamiento continental europeo postula un funcionario público diferenciado del hombre de negocios, la formación en valores pasa a ser lo primordial, y si bien se necesita cierto adiestramiento gerencial, el Estado es un mundo distinto, de hombres nacidos para conducir y garantizar la vida democrática. De esta corriente abrevan los institutos de

³ *Análisis de problemas y toma de decisiones, resolución de conflictos, Atención al cliente, Ventajas competitivas, Excelencia de servicio, El arte de la motivación, Total Quality Management (TQM), Negociación, Liderazgo y conducción de grupos, Cómo conducir “gente difícil”*, son los cursos que forman parte del Programa 1996-1997 de la **American Management Association** (AMA), con sede en Nueva York -la mayor organización de entrenamientos de ejecutivos del mundo-. En la misma línea temática se inscriben los cursos de la **Escuela de Negocios de Harvard**.

formación en administración pública cuyo exponente más prestigioso es la Escuela Nacional de Administración de Francia, formadora de numerosas generaciones de funcionarios de carrera del Estado Francés. En algunos casos, estos institutos están vinculados con Unidades Académicas (Canadá); en otros, son organismos con cierta autonomía dependientes de áreas centrales de gobierno (Argentina, España). En todos los casos, el espíritu fundacional es académico, alejado de la capacitación de estilo americano o de las propuestas alfabetizadoras de origen popular que se describen a continuación.

La educación de adultos

Cuando en el mundo educativo surgieron inquietudes en torno de la educación del adulto - fruto de la voluntad integradora que vislumbró la segmentación provocada por la escuela del Estado Moderno- se produjeron importantes movimientos alfabetizadores, preocupados por el cumplimiento real del contrato inicial entre la escuela y la sociedad: la integración social y la construcción de la ciudadanía. Estos movimientos dieron lugar a una concepción pedagógica cuyo máximo referente es un pedagogo latinoamericano: Paulo Freire. Este autor basó su teoría en su experiencia como alfabetizador, con la que demostró que la educación no era casual ni neutral: era una práctica liberadora y, por lo tanto, adscribía a una ideología, a una visión del mundo. En esta teoría, la historia explica razones y necesidades y configura la modalidad educativa, porque la educación parte de necesidades e inquietudes histórica y socialmente configuradas. Para esta corriente, la educación está presente en la vida del adulto porque éste la necesita para convertirse en sujeto y transformar el mundo.

En nuestro país, desde su surgimiento, el sindicalismo construyó su propuesta formativa desde este paradigma. Lamentablemente, se ha perdido el rastro de una larga y rica trayectoria en formación de dirigentes sindicales. Si bien algunos sindicatos ofrecen cursos, el espíritu de sus escuelas de dirigentes se ha perdido, no casualmente, en el tiempo: los

cortes abruptos de la vida democrática impidieron su continuidad⁴. Lo mismo ha ocurrido con experiencias de formación de dirigentes políticos o sociales, por la misma razón.

Presencia de las corrientes en las políticas de capacitación municipal

Ninguna de estas tres grandes corrientes es ajena a la formulación de políticas de capacitación municipal, por lo que se pueden detectar en las visiones expresadas por quienes las diseñan.

Las distintas agencias ofrecen programas de capacitación enmarcados en alguna de estas tradiciones, y los sistemas municipales, receptores de estas ofertas, expresan sus concepciones teóricas en una suerte de integración “desordenada” que responde a cuestiones pragmáticas antes que a convicciones ideológicas (la oferta se contruye con lo que los gestores pueden “conseguir”).

La que aún no tiene una presencia gravitante es la educación popular, que puede rastrearse en cursos de gestión de proyectos sociales, pero no en las agencias dedicadas a la formación del funcionariado.

Extraído de:

Bernazza, Claudia (2000), “Diseño de Sistemas de Capacitación Municipal”, Estudio 5, en Informe IEFE Número 101, Instituto de Estudios Fiscales y Económicos, La Plata, abril de 2000.

⁴ Cursos de capacitación para niveles de conducción intermedios y superiores de la Confederación General del Trabajo y cursos y congresos de sindicatos de trabajadores del sector público.