

Política formativa en el ámbito público: reflexiones y recomendaciones para el caso del Instituto Provincial de la Administración Pública

Claudia BERNAZZA
Juan María HEALION
Carlos PEREYRA

Introducción

Estos papeles intentan comentar algunas cuestiones que hemos aprendido los educadores que trabajamos en y para el sector público provincial y municipal de la provincia de Buenos Aires.

Una aclaración inicial que debemos hacer es que, en este documento, hablaremos de capacitación por ser el nombre más difundido para identificar las acciones formativas que emprenden las organizaciones tanto públicas como sociales o privadas. **Pero debe tenerse en cuenta que preferimos hablar, en forma más genérica, de formación, para referirnos al conjunto de actividades que personas y organizaciones realizan a fin de aumentar sus capacidades, como expresión de su voluntad de mejorar su actuación en el mundo en el que viven, así como de transformar ese mundo según los valores que sustentan.** En nuestro caso, estos valores se asocian al deseo de justicia, de autonomía de los pueblos, de respeto de los derechos humanos, entre otros valores que la comunidad universal ha expresado como propios.

En relación con el **método formativo**, no presentaremos aquí las reflexiones que el tema merece. Diremos simplemente que abogamos por una sociedad dispuesta a aprender de su historia, que busca en sus repliegues los aprendizajes que hicieron sus hombres y mujeres a fin de comunicarlos, difundirlos y aplicarlos en pos de una vida mejor para las presentes y futuras generaciones. También valora las enseñanzas y los aprendizajes que pueden aportarle otras sociedades, pero los enmarca en la "elección de sí misma" que realiza a la hora de decidir su perfil y su destino.

La capacitación en el sector público: antecedentes recientes

Cuando en la década del noventa se iniciaron los procesos de reforma del Estado, se presentaron ante agentes y funcionarios de los tres niveles estatales las propuestas de capacitación “post desarrollistas”. Uno de los antecedentes más ruidosos en esta materia fueron las acciones masivas de capacitación que acompañaron la privatización de empresas públicas a principios de los 90: 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 YPF¹. Posteriormente, durante las etapas de reestructuración y transformación estatal –reformas de “segunda generación”-, la capacitación comenzó a percibirse como un proceso diferenciado que respondía a su propia lógica y que podía acompañar proyectos gubernamentales con el fin de fortalecerlos y fortalecer las capacidades del Estado.

¹ *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 cuándo empezabas los cursos, pero no entrabas más a Destilería...”... 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...”* **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.

Orientaciones de la capacitación

Hoy por hoy, pasadas las euforias que supo despertar “la solución final” en el ámbito público, se observa una suerte de convivencia de todas las corrientes que recomiendan la capacitación como forma de aumentar la capacidad del Estado.

Para algunos, la capacitación se vincula a la creación de un “Estado técnico”, aquel que supo crear institutos tecnológicos a fines de los cincuenta y a lo largo de los sesenta y que debe prever el desarrollo de carrera de los agentes. Siguiendo esta lógica, pero necesitados de priorizar los saberes que los legitiman, algunos actores de la burocracia buscan un conocimiento cabal del derecho administrativo y la contabilidad pública, de la redacción administrativa y los principios procedimentales. Los reformistas, mientras tanto, le piden a la capacitación que construya las habilidades necesarias para el Estado que, en cada caso, pretenden. En este tiempo, ya quedan pocos casos de quienes sugieren reconvertir agentes en desocupados, claro que muy “competentes” para emprender una búsqueda laboral. Son aquellos tecnócratas de la capacitación que no supieron leer las lecciones aprendidas en los noventa, que no creen en los hombres y mujeres del Estado como personas capaces de participar de nuevas formas de organizarse y actuar.

Por su parte, una democracia debilitada y en crisis está exigiendo contenidos que refieran a las nuevas formas de hacer política, al conocimiento de los nuevos escenarios sociales y a la promoción de la participación. También se busca reflexionar sobre la crisis de representación, las nuevas formas de legislar, las estrategias para gobernar y la consecución del desarrollo humano, lo que obliga a escuchar a dirigentes políticos y sociales, a estudiosos de las ciencias de gobierno, como así también a quienes conforman el llamado campo popular, otorgando visibilidad a hombres y mujeres desestimados por un mercado al que ya no le preocupa su participación.

Estos marcos de referencia traen aparejados, a la hora de capacitar, contenidos diferenciados y, muchas veces, en conflicto: tengamos en cuenta que el

diseño de un currículum es, básicamente, la expresión de una cosmovisión. Simplificando la cuestión, habrá, por un lado, una tendencia a la preservación del *statu quo*, fortaleciendo el conocimiento acerca de lo que el Estado es (su normativa, sus procedimientos, su lógica) para el correcto desempeño de un servidor público que no está ahí para proponer cambios ni buscar causas a la crónica ineficiencia. En pocas palabras, una preocupación por legitimar lo *instituido*.

Por otro lado, desde las múltiples perspectivas de reforma y desde quienes intentan democratizar un Estado con resabios autoritarios, se busca 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, las innovaciones en materia de gobierno y administración.

En cualquier caso, es el sujeto el que pone en marcha un proceso de formación, el que “elige” el objeto de aprendizaje y, por lo tanto, el rumbo que ese aprendizaje debe tomar y el horizonte utópico al que se dirige. Esta es, sin lugar a dudas, una decisión profundamente política.

En cada nivel estatal, son sus actores los que deciden qué conservar, qué transformar y hacia dónde ir, definiendo un modelo de Estado. En forma concomitante y para lograrlo definen, explícita o implícitamente, una *política de adquisición de competencias* que, en algunos casos, puede expresarse como una política de formación. Podemos inferir, entonces, que la formación /capacitación en el ámbito público no es ni buena ni mala en sí misma: es una actividad puesta al servicio de políticas de Estado. Una política formativa demuestra una voluntad transformadora de la realidad estatal y social, que busca un cambio cultural que vaya más allá de la mera expresión normativa de las políticas estatales.

El caso del Instituto Provincial de la Administración Pública en el marco de la Secretaría para la Modernización del Estado - Provincia de Buenos Aires, 2002.

Dado que las actividades formativas del IPAP se enmarcan en el presente en un proceso de modernización, los docentes que el IPAP convoque deben conocer previamente los contenidos de este proceso y, fundamentalmente, sus objetivos². Este conocimiento supone aportes, sugerencias e incluso recomendaciones para cambios de rumbo de dicho proceso, ya que la actividad formativa es la que “media” entre la realidad estatal provincial y municipal y los procesos de cambio que se deciden encarar.

Los encuentros formativos que promueve el IPAP son “**encuentros entre equipos**”: equipos docentes dispuestos a cotejar la teoría que presentan con la experiencia que “cargan” los participantes de los encuentros, talleres o cursos, a quienes se considera como integrantes de equipos políticos, profesionales y técnicos de la administración. La convicción que sustenta estos encuentros es que las organizaciones involucradas (IPAP, organismos públicos, ONGs) no serán iguales luego de la actividad: todas habrán “aprehendido” cuestiones a aplicar en la organización. Para todos los participantes, la participación en la actividad formativa supone adquirir un “valor agregado”, un “plus” con el que no contaban antes de la actividad.

Los equipos docentes, con su carga de saberes, van al encuentro de los hombres y mujeres de las organizaciones públicas y la sociedad civil para mejorar la formulación y ejecución de las políticas públicas, para aplicar una tecnología más eficaz y eficiente, para evaluar críticamente los resultados obtenidos, para compartir y aprovechar experiencias, para recomenzar desde un lugar diferente. En estos

² Los procesos de modernización tienen sus connotaciones específicas en cada organización y en cada tiempo. Para conocer el proceso de modernización encarado por la Secretaría para la Modernización del Estado de la Provincia de Buenos Aires, ver: “*Modernizar el Estado y Reformar la Política*”, Cdor. F. Randazzo.

encuentros, circulan también saberes no previstos en los programas institucionales: son aquellos que aportan los agentes públicos por su experiencia o formación.

Finalmente, en estas actividades se promueve el aprendizaje de métodos de análisis situacional (conocimiento y análisis crítico de la historia y la identidad de la organización a la que se pertenece), principios y técnicas referidos a la comunicación interpersonal, el liderazgo y la organización de grupos, la conformación de equipos. Muchos de estos saberes colaboran para la conformación de equipos integrados por agentes políticos, administrativos y técnicos, capaces de reunirse alrededor de proyectos. La histórica confrontación entre estos grupos, que los lleva a recelarse mutuamente y a anular esfuerzos, es un tema a debatir y superar.

La misión del IPAP, en este sentido, es la de lograr equipos de trabajo enmarcados en políticas de Estado, con la disposición y las competencias técnicas necesarias para llevarlas “a buen puerto”. En este sentido, libra una “batalla cultural” en relación con formas de organización y funcionamiento desactualizadas, promoviendo una modernización que no refiere a tecnicismos ni al simple aumento de capacidad informática, sino a la necesidad de contar con un plan de acción, gestionar por resultados, monitorearlos, comprometerse con la sociedad a la que se sirve, lograr una participación real y efectiva de sus organizaciones, entre otras cuestiones.

Modalidades operativas

Estas convicciones dan lugar a dos tipos de intervenciones que, a grandes rasgos, pueden definirse como:

1- Actividades formativas: cursos, seminarios y talleres que puedan sensibilizar, informar y/o formar a los participantes en materias que son necesarias para el funcionamiento del Estado y para su modernización.

2- Asistencias técnicas: en este caso, se trata de encuentros y talleres con una intervención más directa en una organización, ya que se realiza una contribución conceptual y metodológica a fin de fortalecerla en materia de gobierno, administración, planificación y/o aplicación de técnicas o normativas específicas enmarcadas en el proceso de modernización³.

En ambos casos, el objeto de análisis y de aplicación de la materia que se está “enseñando y aprendiendo” es el mundo social y organizativo de los participantes. El estudio de casos, técnica difundida por la Escuela de Negocios de Harvard, es para nosotros un método que no debe recurrir a casos ajenos ni elaborados en laboratorio. Los casos son nuestras organizaciones, los rumbos que se han trazado para ellas, los cambios que deben encarar, la distancia que las separa de los objetivos que pretenden, los problemas que atraviesan.

Sobre la organización de los talleres y/o las asistencias técnicas

Debe tenerse en cuenta:

- La actividad formativa se enmarca en un proceso de cambio organizacional.
- El IPAP articula con los equipos encargados del seguimiento de los procesos de modernización en los diferentes organismos gubernamentales.

Por esta razón resulta vital la información del ámbito de intervención a través de reuniones previas ya sea con los equipos de modernización o con el equipo técnico del IPAP. En este sentido, un supuesto inicial es que los docentes conocen la Constitución Provincial y lo que ésta establece, las políticas de estado y la organización ministerial vigente, los sistemas administrativos clave de la

³ Para un mayor detalle, ver documento del “Programa de Formación para la Modernización del Estado” en el que se enmarcan casi todas las actividades institucionales.

Administración Pública Provincial (procedimiento administrativo, sistema de recursos humanos, sistema de compras y contrataciones), las características de la administración municipal bonaerense, etc..⁴ Desde este supuesto inicial, los docentes se adentran en las características específicas de la jurisdicción en la que actúan en cada caso;

- Cada actividad formativa debe ser muy clara en sus objetivos, contenidos, modalidad de trabajo, resultados que se esperan, forma de evaluarlos.
- En cuanto a la actividad en sí, resulta clave el manejo del tiempo (inicio-fin): el de los destinatarios y la puntualidad de todos los momentos;
- La disposición en el lugar deberá garantizar la comunicación fluida y el intercambio de saberes (herradura simple o doble, círculo simple o varios círculos concéntricos; para el trabajo en grupo: pequeños círculos); y
- Documentar la memoria del taller/asistencia técnica a través de *relatorías* (informe escrito + observación general), que sirva de documento base para concretar acuerdos, establecer compromisos e implementar propuestas y continuidad de cada proceso. Ver documentos sobre el tema.

Dinámicas grupales⁵

Ya en el marco de la actividad formativa, para aplicar dinámicas grupales, debemos tener en cuenta:

- En cada caso concreto hay que adaptarlas y recrearlas de acuerdo a las circunstancias o problema que se enfrenta y, especialmente, de acuerdo a las características del grupo. El saber elegir técnicas adaptadas a las circunstancias es el principal conocimiento a adquirir;

⁴ Si se tienen dudas sobre esta materia, el IPAP puede suministrar documentos de apoyo (discurso de apertura de la Asamblea Legislativa de cada período, objetivos y políticas generales y ministeriales, Ley de Ministerios y estructuras orgánicas vigentes, Ley de Presupuesto, documento síntesis sobre marco jurídico provincial).

- Ninguna técnica puede aplicarse en toda circunstancia, por lo cual es muy recomendable "no aficionarse" a una o dos técnicas que se conocen y se saben aplicar con eficacia. Para cada caso hay que buscar la o las técnicas más adecuadas,
- Nunca hay que aplicarlas de manera rutinaria o ritual. El puro formalismo las vacía de espíritu y significado;
- No descuidar:
 - pensar *más de una dinámica* para un mismo momento;
 - el *clima* de la reunión al momento de proponerlas.;
 - la *cantidad* de participantes necesarios y presentes;
 - los *materiales* necesarios y disponibles;
 - el *lugar* necesario y disponible;
 - las posibilidades que nos brinda el *espacio físico*;
 - *consignas* claras y precisas.

Hechas estas consideraciones de tipo práctico en lo concerniente al uso de las técnicas grupales, se nos presenta otro problema: ¿cómo elegir la técnica adecuada? Como ya advertimos, no hay una técnica más adecuada en abstracto, de ahí que es de suma importancia práctica elegir la técnica *probablemente más adecuada* para cada caso. No cabe ni es posible proporcionar una pauta aplicable a cada situación particular, de modo que se pueda tener una especie de recetario que indique "para tal caso"..."tal técnica".

Sin embargo, existen algunos criterios o factores que hay que tener en cuenta para esta elección, y que deben utilizarse cada vez que haya que seleccionar una técnica entre varias, a saber:

⁵ Texto extraído de "Técnicas de animación grupal" de María José Aguilar.

- los objetivos que se persiguen;
- la madurez y entrenamiento del grupo;
- el tamaño del grupo;
- según el ambiente físico;
- las características del medio externo;
- las características de los miembros;
- la capacidad de quien conduce o coordina.

Después de estas recomendaciones prácticas, podemos plantearnos ahora cuáles son las técnicas más utilizadas. Vamos a presentar una visión de conjunto de la totalidad de las técnicas grupales. Las técnicas que aquí se presentan⁶ pueden complementarse o combinarse entre sí, dependiendo del grupo, del tiempo disponible, etc.

⁶ Este cuadro ha sido enriquecido en relación con el presentado por María José Aguilar en su libro.

DINÁMICAS GRUPALES - CUADRO SÍNTESIS

Técnica grupal	Características	Para qué sirve	Limitaciones
Mesa redonda	Exposiciones sucesivas de especialistas que tienen diferentes puntos de vista acerca de un mismo tema o problema. Puede o no ser seguida de discusión. Interviene un moderador.	Conocer un problema o tema desde posiciones divergentes u opuestas.	Se corre el riesgo de que la discusión tienda a morir.
Entrevista pública	Un experto es interrogado por uno o varios del grupo sobre un tema, ante un auditorio.	Obtener información y documentación sobre un tema.	La calidad de la dinámica depende de la capacidad de comunicación del entrevistado.
Simposio	Exposiciones orales de un grupo de individuos (cuatro a seis) sobre diferentes aspectos de un mismo tema o problema. Las diferentes exposiciones se complementan entre sí.	Proporcionar información sobre diferentes aspectos de un problema o diferentes perspectivas de análisis.	No ofrece oportunidades para la participación del público.
Diálogo o debate público	Dos personas específicamente invitadas conversan ante un auditorio sobre un tópico, siguiendo un esquema previo.	Conocer diferentes puntos de vista sobre un tema.	El grupo tiene una actitud pasiva.
Panel	Un grupo de expertos, no expone sino dialoga ante el grupo en torno a un tema determinado.	Permitir diferentes formas de enfrentar o considerar un problema.	Generalmente participan los que tienen más hábito de hacerlo o los que carecen de inhibiciones.
Philips 66	Un grupo grande se subdivide en grupos de 6 personas que tratan en 6 minutos la cuestión propuesta. Después se realiza una puesta en común.	Ampliar la base de comunicación y participación. Hace posible la discusión y el intercambio de puntos de vista de cada uno, aún cuando se trata de grupos. Sirve para que en poco tiempo se recojan todos los aportes de la gente.	Los aportes suelen ser superficiales y frecuentemente dispersos.
Grupos de discusión	Un grupo reducido trata un tema o problema en discusión libre o informal conducido por un coordinador.	Permitir el intercambio de experiencias, de conocimientos, resolver problemas y eventualmente la toma de decisiones.	Número limitado de participantes.
2-4-8	Sobre un tema específico, primero dialogan dos personas que no se conocen previamente. Luego se encuentran con otra pareja formando un cuarteto, el que finalmente se reúne con otro cuarteto, formando un grupo de ocho personas. En cada momento, comentan lo que hablaron antes y los acuerdos alcanzados sobre el tema. Luego se reúnen en plenario.	Contribuir a la integración grupal.	Su realización demanda mucho tiempo.
Eco	Esta técnica exige, para tomar la palabra, repetir la última frase del orador anterior.	Desarrollar la atención.	Alarga el debate.
Foro	El grupo en su totalidad discute informalmente un tema, conducido por un coordinador.	Conocer a un tiempo las opiniones de todos.	Suelen dominar la escena los más audaces, y quedan relegados los más tímidos.
Comisión	Grupo reducido que estudia un punto para presentar conclusiones a un grupo mayor.	Promover la expresión.	Debe organizarse cuidadosamente la agenda de la comisión para que su trabajo no se alargue en el tiempo.

Velada o Fogón	Encuentro de todo un grupo para presentar dramatizaciones, chistes, canciones, poesías, etc., acerca de un tema previamente acordado o tema libre.	Contribuir a la integración grupal.	Debe contar con un coordinador-animador capaz de integrar personas de diferentes edades y estilos.
Cuchicheo	Un grupo reducido discute un tema en voz baja. Luego, al azar, algunos de estos grupos presenta su opinión al plenario.	Permitir la participación en grandes auditorios.	No se logra conocer todo la opinión de todos, lo que puede desanimar a los grupos.
Método de casos	Se estudia un caso real, se discute y se sacan conclusiones.	Estimular los pensamientos originales, e incitar a las decisiones.	La preparación de materiales es compleja y demanda mucho tiempo.
Dramatización	Representación de una situación real por los miembros del grupo. No se trata de “decir” acerca de un problema, sino de “mostrar”.	Conocer una Situación en profundidad y estudiar las relaciones humanas.	Necesita un animador experimentado y de una cierta madurez en el grupo.
Juego de roles (role-playing)	Se determinan los roles característicos de una situación problema. El grupo estudia la conversación que mantienen los que representan los roles, observando relaciones que se han establecido entre ellos, repercusiones en el auditorio y frases y gestos significativos. Se abre la discusión general.	Analizar una situación problemática para el grupo, reviviendo los aspectos conflictivos a través de las diferentes posturas con que se puede enfrentar.	Al ser una representación improvisada se puede correr el riesgo de no mostrar cómo son realmente los roles que intervienen. No lleva necesariamente a la búsqueda de soluciones.
Método de proyectos	Estudio en común de un problema y elaboración de una solución.	Adquirir experiencias y en especial, desarrollar la capacidad de formular problemas y proponer alternativas de acción.	Demanda mucho tiempo y esfuerzo para su preparación.
Sesión de Tribunal	El grupo debate un problema escenificando un juicio, asumiendo cada integrante un rol específico (juez, acusado, etc.).	Debatir un tema sin llegar a discusiones acaloradas.	El grupo debe tener conocimiento suficiente sobre el problema, sus causas y posibles soluciones.
Torrente de ideas (brainstorming)	Un grupo pequeño presenta ideas o propuestas a una cuestión, sin ninguna restricción o limitación.	Estimular la capacidad creadora y propiciar un clima favorable a la comunicación y a la promoción de ideas y soluciones no convencionales.	Necesita de un coordinador o director de grupo muy avezado para organizar y sistematizar los diferentes aportes.
Emisión de radio, composición de poema o canción	Un grupo prepara una emisión de radio, poema, canción, etc., sobre un tema preestablecido, para presentarlo en plenario.	Permitir la expresión por medios alternativos.	El grupo necesita experiencia previa en la utilización de técnicas grupales.
Teatro-imagen	Se presenta una imagen (estatua) que expresa una situación real que se requiere cambiar. El grupo forma la imagen y se dialoga sobre ella. Luego los integrantes de la imagen cambian de posición mostrando como se supera la situación anterior. Se sigue una nueva discusión.	Visualizar el paso de una situación problema a una situación que el grupo estima como ideal. Tener en cuenta el proceso a seguir y las diferentes fuerzas que actúan sobre él. Muy útil para ser utilizado entre aquellos que se expresan más fácilmente con gestos y actitudes que con palabras.	Es necesario un “calentamiento corporal y psíquico” previo a la formación de las estatuas. Ya que si los participantes están muy inhibidos, la representación no sería real y la discusión tampoco.
Seminario	Grupo reducido que estudia un tema intensivamente en varias sesiones en las que todos participan aportando sus indagaciones. Es a la vez una técnica de grupo y una	Profundizar en un determinado problema.	Supone que los participantes tengan una capacitación previa para investigar.

	técnica de investigación.		
Conferencia	Exposición oral, que puede ser seguida de coloquio.	Proporcionar información a muchos en poco tiempo. Transmitir conocimientos de manera sistemática. También sirve para motivar y persuadir	Escasas posibilidades de participación entre los miembros del grupo. Si el conferenciante no tiene una buena capacidad de comunicación puede aburrir.
Jornadas	Reuniones de estudio y trabajo en las que participa un grupo de personas a las que reúne una problemática común.	Impartir información, instrucción e identificar, analizar y resolver problemas.	Problemas de costo porque exige un régimen de internado y problema de tiempo puesto que las personas deben dejar completamente sus tareas habituales.
Congreso	Reunión en la que participa un gran número de personas.	Tomar decisiones, resolver problemas, e intercambiar información, etc.	Tendencia a la pasividad de una parte de los congresistas.
Asamblea	Reunión numerosa de personas convocadas para un fin determinado. En las asociaciones, la asamblea es la reunión de todos sus miembros debidamente convocados y que tiene poderes soberanos para efectos internos de la asociación.	Mantener informados a todos los miembros de una asociación, para implicarles como parte de la misma y para que participe efectivamente en la marcha general.	Tendencia a la pasividad en la mayoría de los componentes de la asamblea.

La Plata, octubre de 2002.