

EXPERIENCIAS

«CAPACITACIÓN EN SERVICIO PARA FUNCIONARIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

(Una experiencia de educación abierta)

Adriana A. De Stefano
Responsable Equipo Técnico del CEAP. Argentina

Toda propuesta es opción y decisión, es propósito y logro, es en parte aspiración y en parte realización. Se elabora en una oscilación entre aquello que proyectamos y los límites que la realidad nos impone.

Es el resultado de una integración entre asimilación y acomodación, pensamiento y acción, teoría y praxis, idealidad y realidad.

Es un aprendizaje no sólo para sus destinatarios, sino para aquellos que lo proyectan.

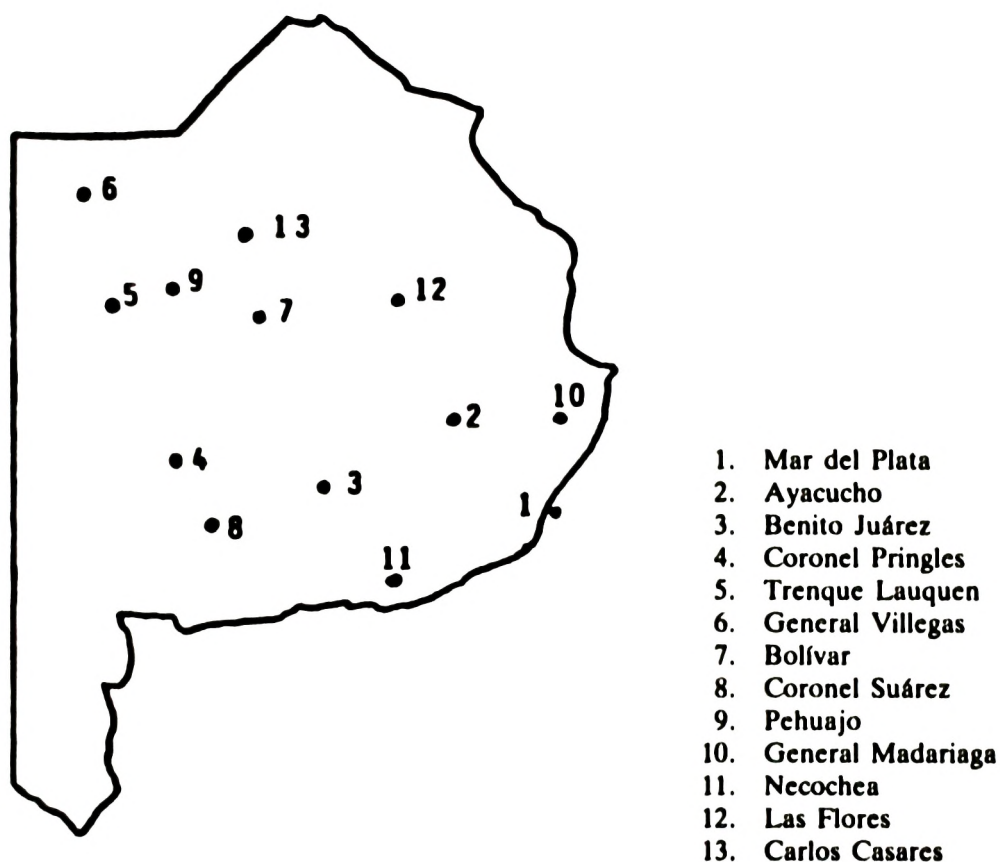
En esta perspectiva toda propuesta se ve modificada en su forma originaria para adecuarse a la realidad de sus destinatarios. En nuestra experiencia de capacitación en servicio para funcionarios públicos municipales, las modificaciones involucran tanto aspectos relativos al diseño curricular como a las estrategias de implementación, la producción de medios educativos, así como las situaciones de aprendizaje.

La capacitación abarca el área de influencia del Proyecto de Universidad Abierta de la UNMP¹. Convoca a los funcionarios públicos del nivel jerárquico a reflexionar acerca de las posibles vías de acción para el mejoramiento de la administración pública. Tiene una duración de cuatro cuatrimestres, siendo su característica particular así como condición para

¹ Localización de los Centros Regionales de Educación Abierta y Permanente en la Provincia de Buenos Aires, República Argentina.

participar en **estar en servicio**, es decir, trabajando en la municipalidad de su localidad.

LOCALIZACIÓN DE LOS CENTROS REGIONALES DE EDUCACIÓN ABIERTA Y PERMANENTE EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES REPÚBLICA ARGENTINA



En la actualidad se ha desarrollado aproximadamente la tercera parte de la capacitación. En base al análisis de los datos obtenidos en la matriculación y en la primera evaluación, podemos afirmar que la media que indica el perfil del participante caracteriza a una persona adulta de 37-40 años, con estudios secundarios completos, con 9 años de antigüedad en la municipalidad, perteneciente al área de administración.

Para la definición de la propuesta se partió de un perfil ideal y deseable del funcionario público elaborado en base a capacidades que implican la consecución de ciertos logros.

PERFIL DEL FUNCIONARIO PÚBLICO

I.—Éticamente comprometido con su realidad.	● Comprender el ambiente global en que actúa. ● Relacionarse activamente con los principales problemas del municipio. ● Comprender el municipio como organización político-institucional básica.
II.—Capaz de promover acciones a partir de reconocer al municipio como núcleo político base de la comunidad.	● Proyectar estudios de necesidades en función de la realidad de su comunidad. ● Realizar sencillas investigaciones. ● Establecer interrelaciones funcionales con otras instituciones locales, regionales, provinciales y nacionales.
III.—Capaz de producir y hacer uso de tecnología administrativa.	● Comprender el procedimiento administrativo en la estructura peculiar de la municipalidad. ● Producir tecnología administrativa para resolver problemas específicos. ● Operar adecuadamente procesos de transferencia tecnológica de acuerdo al interés municipal (regional y/o provincial y/o nacional).
IV.—Habilitado para la toma de decisiones y desempeño profesional idóneo.	● Conocer los componentes del proceso decisorio. ● Conocer y aplicar técnicas de dirección. ● Estructurar decisiones operacionales. ● Elaborar políticas (de área o departamento).
V.—Capaz de ejercer liderazgo.	● Comprender la dinámica de las relaciones interpersonales e institucionales. ● Adquirir habilidad para detectar necesidades de capacitación en el personal. ● Conducir grupos humanos. ● Evaluar desempeño en forma abierta y cooperativa como proceso de crecimiento personal y grupal.
VI.—Dotado de criticidad respecto de su rol profesional y con apertura al cambio.	● Receptividad ante nuevas ideas. ● Formulación y puesta en práctica de ideas innovadoras. ● Respuesta a situaciones administrativas nuevas según principios.

Estas capacidades no están concebidas como talentos o aptitudes, sino en la primera acepción del término: como espacio hueco de alguna cosa para contener otra u otras. Como «espacios» a desarrollar, a completar, a elaborar, a construir; como «espacios» de análisis, de reflexión, de actuación, de compromiso, de problematización...

Estos «espacios capacidades» configuraron el punto de partida para la elaboración del diseño curricular basado en núcleos problemáticos. Un modelo curricular desde una perspectiva intradisciplinaria, que trasciende la óptima de una disciplina para penetrar en las implicaciones que un contenido adquiere en una realidad particular.

En este marco el problema es un recorte de la realidad, es un desgarramiento de ella, donde se exhibe el conflicto que necesariamente exige una respuesta o solución.

Un problema implica un desafío, un acto permanente de descubrimiento de la realidad que compromete tanto nuestra inteligencia como nuestra percepción y voluntad.

Podemos visualizar este enfoque problematizador en el modelo curricular, enfoque que se sustancia en cada situación de aprendizaje. Los aspectos teóricos tienen mayor peso en el primer cuatrimestre, a medida que avanzamos se acentúan aquellos que involucran una praxis. En el último de los cuatrimestres se propone una actuación del participante en su medio laboral a modo de pasantía.

Adoptamos una modalidad de enseñanza caracterizada por la utilización de una metodología multimedial.

En la práctica hemos utilizado materiales escritos (como guías de análisis y tratamiento de la información - módulo metodológico - guías de trabajos prácticos - documentos de apoyo, etc.) y vídeos que cumplen una función aclaratoria en torno a algunos contenidos que presentaban dificultades.

Hemos planificado y llevado a cabo encuentros presenciales con la modalidad de taller, promoviendo experiencias autogestionarias.

Coincidimos en que la autogestión favorece:

- el aprendizaje por descubrimiento;
- la integración de la teoría y la práctica;
- el trabajo cooperativo;
- la posibilidad de llevar a la acción los conocimientos previos;
- las relaciones interpersonales, intergrupales;
- la participación, el diálogo.

En la producción de los medios educativos, ya sea que apelamos a

la palabra escrita, a la imagen, al sonido o a la presencia intentamos una praxis que implica:

- Partir del perfil del sujeto de aprendizaje, es decir apertura ante sus necesidades, intereses, inquietudes, motivos, etc.
- Seleccionar y estructurar los contenidos de modo que se vinculen con la realidad personal y social del destinatario.
- Apelar a sus experiencias y conocimientos previos.
- Motivar el aprendizaje por descubrimiento.
- Aportar ideas contrapuestas, distintos enfoques, promoviendo la reflexión y la síntesis personal.
- Motivar para la acción mediata o inmediata sobre la realidad. Apelar al compromiso, el plano de los valores que quita la supuesta neutralidad de los contenidos intelectuales.

GUÍAS DE ANÁLISIS Y TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN (algunos ejemplos)

Guía II

FERNÁNDES, PRAXY: «OPTIMA». El enfoque del Instituto Internacional de Empresas Públicas para países en desarrollo (ICPE) para una gestión autogenerada de las empresas públicas.

El «ICPE» propone una reforma a partir de una gestión autogenerada de las empresas públicas, donde la búsqueda de efectividad es un objetivo prioritario.

1. Lograr que la administración pública sea eficiente y efectiva es un objetivo de todo gobierno y una necesidad para los países latinoamericanos.
 - ¿Qué factores básicos considera prioritarios para una reforma de nuestra administración pública, en función de la búsqueda de efectividad?

DISEÑO CURRICULAR: PRIMER CUATRIMESTRE

PROBLEMAS CAPACIDADES	I PROBLEMA: ¿Cómo se ha configurado históricamente el Estado?		RESULTADO DE APRENDIZAJE
	¿Qué es el Estado?	¿Cuáles son los fines y funciones del Estado?	
Éticamente comprometido con su realidad	Conceptualización acerca del Estado. Definiciones y características del Estado. Análisis histórico.	Doctrina de los fines y funciones del Estado. Relación entre fines y funciones. Importancia de los fines en la definición del Estado. Clasificación de los fines y funciones del Estado.	Conocer diferentes concepciones de Estado Comprender la evolución histórica de los modelos de Estado. Analizar los fines y funciones del Estado en la sociedad actual. Inferir que a cada concepción de Estado corresponde una forma de organización de la Hacienda Pública.
	II PROBLEMA: ¿Cómo se organiza la Hacienda Pública?		RESULTADO DE APRENDIZAJE
Capaz de promover acciones a partir de reconocer al municipio como núcleo político base de la comunidad.	¿Qué es la Hacienda Pública?	¿Qué hace el Administrador Público?	Conocer las características de la Hacienda Pública Argentina Diferenciar los subsectores de la Hacienda Pública Nacional. (Administración Nacional y Hacienda Pública) Comparar diferentes formas de organización (empresas del Estado, Sociedades Anónimas, Sociedades del Estado, Empresas Mixtas).
	Necesidades: su satisfacción. Bienes: Mercancías y servicios. Sector por los que se canaliza la satisfacción de las necesidades: Pública y Privada. La Hacienda Pública Argentina. Concepto. Caracteres. Clasificaciones. La Hacienda Pública Nacional:	Conoce el Proyecto Nacional. Conoce planes nacionales y regionales. Coparticipa en la elaboración de planes de mediano y corto alcance.	

Subsectores, Administración Nacional y Empresas Públicas. Importancia relativa de ambos. Las Haciendas cuasi-públicas. Las Haciendas Públicas Provinciales. Hacienda Pública Nacional: Subsector Administración: Administración Central. Cuentas especiales y Organismos descentralizados: Concepto y caracteres. Hacienda Pública Nacional: Subsector Empresas Públicas. Diferentes formas orgánicas: Empresas del Estado: Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria: Sociedades Anónimas cuyo capital es total o parcialmente propiedad del Estado: Empresas mixtas: Sociedades del Estado: Entes que responden a una Ley propia y exclusiva.	Conoce los elementos que hacen a la planificación presupuestaria de la Hacienda Pública. Dispone de los elementos para la elaboración del plan anual operativo y el presupuesto económico. Conoce la planificación Argentina del Sector Público. Analiza su rol en el ámbito de la Administración Municipal.	Analizar y comparar planes nacionales y regionales. Conocer técnicas de investigación documental. Aplicar técnicas de investigación documental para conocer documentación en general. Conocer diseños exploratorios. Participar en grupos de trabajo para realizar sencillas indagaciones de necesidades interinstitucionales y comunitaria.
Las Haciendas cuasi-públicas: Concepto y caracteres. Servicios especiales de la Hacienda Pública: Organismos específicos y mixtos de control. La Hacienda Pública Argentina y la aplicación del principio de la subsidiariedad del Estado. Descentralización: Municipios.		

SEGUNDO CUATRIMESTRE

PROBLEMAS CAPACIDADES	III PROBLEMA: ¿CÓMO SE PLANIFICA Y PRESUPUESTA LA GESTIÓN?		
	¿QUÉ ES LA GESTIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA?	¿QUÉ TAREAS REALIZA EL ADMINISTRADOR PÚBLICO?	¿CÓMO LAS REALIZA?
I.—Éticamente comprometido con su realidad. III.—Capaz de producir y hacer uso de tecnología administrativa. IV.—Habilitado para la toma de decisiones y desempeño profesional idóneo.	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	Planeamiento: Plan anual operativo Presupuesto Económico: PRESUPUESTO: CONCEPTO: ESTRUCTURA Y RESULTADOS ESPERADOS CONCEPTOS DE GASTOS: Metas genéricas y específicas; Cursos de acción para lograr dichas metas; Unidades de organización sujetos de los cursos de acción; Gravitación económica; Bienes de utilización intermedia; Determinación de costos. CONCEPTO DE INGRESOS: Clases y gravitación económica. El presupuesto de la Hacienda Pública como componente del presupuesto económico y de la planificación general. La política fiscal y el presupuesto. El déficit fiscal y la Inflación. EL PRESUPUESTO BASE CERO. Componentes del presupuesto; Económico; Financiero; de Caja, Concepto. Clasificaciones que conforman la estructura de los componentes. Resultados esperados; Ahorro-Inversión positivo o negativo (económico); Déficit o Superávit (Financiero); Variación de la disponibilidad (de caja); Metas u objetivos. La necesidad de financiamiento.	Selección y evaluación de proyectos; Aplicación en el sector Público. Doble participación del sector público, autor y sujeto de su ejecución parcial. Dificultades en la planificación y la ejecución de lo planificado. La planificación Argentina y el sector público. Presupuesto de la Administración Nacional; Normas del Decreto-Ley 6.L90/63; Normas vigentes de la Secretaría de Hacienda de Nación para su elaboración. LA LEY DE PRESUPUESTO; Los decretos de desagregación; Resoluciones y otros ordenamientos secundarios; breve análisis de la ley de Presupuesto de la Administración Nacional vigente; crítica a su esquema de ahorro-inversión. Breve análisis del presupuesto de la Provincia de Buenos Aires y del partido municipal de Gral. Pueyrredón, vigentes. EMPRESAS PÚBLICAS: Forma común; pronóstico de fuentes y usos de fondos. EMPRESAS PÚBLICAS: Formas específicas de presupuesto.

TERCER CUATRIMESTRE

PROBLEMAS		IV PROBLEMA: ¿Cómo se pone en marcha la gestión?	
CAPACIDADES	¿Qué es la gestión en la Hacienda Pública?	¿Qué tareas realiza el Administrador Público?	¿Cómo las realiza?
I.—Éticamente comprometido con su realidad. III.—Capaz de producir y hacer uso de tecnología administrativa. IV.—Habilitado para la toma de decisiones y desempeño profesional idóneo.	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	Adquisición y utilización de bienes de uso, de consumo y de servicio de terceros. Contratación de construcción, adquisición o fabricación de bienes de uso. Servicio de la deuda pública, aportes de capital, préstamos y transferencias. Etapas del gasto; afectaciones preventivas, compromisos, obligaciones y otras formas definitivas. Legislación vigente. Fijación y efectivización de ingresos. Ingresos corrientes de capital de la Administración Nacional. Detalle y conceptos de los vigentes. Aplicación en gastos e ingresos de Leyes especiales, de contabilidad, impositivas y complementaria permanente de presupuesto. Ejecución de gastos e ingresos en el subsector Empresas Públicas. SISTEMAS DE CONTABILIDAD. Condiciones que deben cumplir; su integración con las cuentas nacionales. El sistema de contabilidad integral de la Nación (Decreto 1181/66) para la Administración Nacional. Conceptos Generales. Componentes y plan de cuentas del Sistema de Contabilidad Integral. Sistemas de Contabilidad aplicables a las empresas públicas. Consolidación contable en cada subsector y entre éstos.	Aplicación de la Ley de contabilidad y otros Estatutos legales. La centralización de suministros. Aplicación de la Ley de Obras Públicas y otros Estatutos Legales. Obras por Administración.

CUARTO CUATRIMESTRE

PROBLEMAS CAPACIDADES	VI PROBLEMA: ¿CÓMO SE TOMAN LAS DECISIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?			
	¿QUÉ ES UNA DECISIÓN?	¿PARA QUÉ SE TOMAN LAS DECISIONES?	¿CÓMO SE TOMAN LAS DECISIONES?	
IV.—Toma de decisiones y desempeño profesional idóneo. V.—Capaz de ejercer liderazgo. VI.—Dotado de criticidad respecto de su rol profesional y con apertura al cambio.	Concepto de decisión. Componentes del proceso decisorio.	Tipos y clarificación de decisiones. Análisis de problemas.	Técnicas de dirección. Elaboración de política de área o departamento.	
PROBLEMAS CAPACIDADES	V PROBLEMA: ¿CÓMO SE CONTROLA (EVALÚA) LA GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?			
	PROBLEMAS CONVERGENTES CAPACIDADES	¿QUÉ ES EL CONTROL DE GESTIÓN?	¿QUÉ HACE EL ADMINISTRADOR PÚBLICO?	¿CÓMO SE CONTROLA LA GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?
	I.—Capacidad de actuación ética en relación a los Intereses Nacionales.	Control en la Administración Pública. Concepto. Clasificaciones. Controles de legalidad y eficiencia. Juicio de cuentas y juicio administrativo de responsabilidad. Control jerárquico Ascendente y Descendente.	(Mecanismos de control de gestión)	(Formas específicas en la Municipalidad)

- ¿Se consideran algunos de esos factores en nuestra administración pública?
 - ¿Qué relaciones establece entre los factores propuestos y los parámetros reales de nuestra empresa pública?
2. El enfoque «OPTIMA» diseña una estrategia de cambio en base a una serie de instrumentos estrechamente relacionados.
 - A partir de los conceptos de planificación corporativa y planificación de interenlace, ¿cómo caracterizaría a la planificación en su municipio? Identifique y analice un ejemplo concreto que tenga vinculación con los problemas de su comunidad.
 3. En la fase de planificación quedarían diseñados aquellos criterios de ejecución y mecanismos de evaluación que su instrumentación requiere. Según el ejemplo citado en el ítem 2, desglose aquellos indicadores que considere pertinentes, tomando como referencia los criterios recomendados por OPTIMA.
 4. La habilidad para resolver problemas se presenta como meta de logro en casi todas las actividades que impliquen necesariamente algún nivel de toma de decisiones. La Administración Pública no es ajena a esta tendencia.

Las etapas críticas de la resolución de problemas dan cuenta claramente de los pasos a seguir en este proceso.

- ¿Podría Ud. delinear un ejemplo de un problema puntual que esté contenido en su trabajo como funcionario municipal? Puntualice las etapas críticas hasta llegar a la toma de una decisión.
5. Para la operacionalización de OPTIMA se propone una metodología renovadora de lo tradicionalmente entendido por «consultoría».
 - ¿Qué opinión le merece la propuesta?
 - ¿Qué adaptaciones sugeriría en relación a una posible consultoría de expertos para su Municipio?

Guía n.º I

BERNARDO KLISBERG. «LA GERENCIA PÚBLICA NECESARIA. HACIA UN REPLANTEO INTEGRAL»

Es evidente que las reformas administrativas en Latinoamérica apuntan a subsanar la crisis a partir de una reconstrucción del aparato público y a la elevación sustancial de su capacidad de gestión.

Basándose en el análisis del material propuesto le sugerimos la siguiente ejercitación:

1. Bernardo Klisberg caracteriza varios indicadores para la reforma del aparato público que conforman una idea base para la nueva política. ¿Qué indicadores tomaría en consideración para caracterizar la crisis en nuestra administración pública?
2. A usted le ha tocado desempeñar como funcionario público en una situación de crisis. Reflexione acerca de su quehacer concreto como funcionario público actual; tenga en cuenta que, al hacerlo, está reflexionando sobre su propio perfil como administrador público.
3. ¿Con cuál paradigma de la gerencia pública señalado por Klisberg identifica dicho perfil?
4. ¿Qué características adquiriría la gerencia pública en una política de reforma en nuestro país?

A partir del análisis de las cuestiones anteriores seguramente usted visualiza la necesidad de redefinir el perfil del gerente público, para lo cual se requerirá acentuar distintos aspectos de su formación.

5. ¿Qué aspectos deberán enfatizarse para una adecuada preparación de funcionarios públicos? Infiera qué capacidades deberán desarrollar para operar en nuestra realidad nacional actual.
6. De la propuesta de formación analizada anteriormente surge un perfil del gerente público necesario. ¿Podría usted contrastarlo con su propio perfil esbozado en el punto 2 de la ejercitación propuesta?

7. ¿Qué criterios utilizaría usted si tuviese que realizar selección de personal en función de méritos?

Guía n.º I

OSCAR OSZLAK. «PONENCIA: DEMOCRACIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: CONDICIONES DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEMOCRÁTICA»

Los principales aportes del presente trabajo son los siguientes:

- Evolución histórica del Estado y su aparato institucional en América Latina.
- Grado de congruencia o conflicto entre el gobierno y las exigencias de un sistema democrático.
- Relación régimen-burocracia-clientela:
 - restricciones tecnológicas, culturales y políticas.
 - promoción de instituciones y valores democráticos.
- Líneas de acción tendentes a reforzar las pautas culturales democratizantes.

1. Los elementos trabajados por el autor configuran una primera aproximación al concepto de Estado. ¿Podría esbozarla?
2. A partir del análisis histórico realizado por el autor, identifique tres o cuatro etapas bien diferenciadas desde la autoridad centralizada del Estado Colonial a la conformación del Estado Nacional como sistema de dominación consecuente del proceso de capitalismo.
3. Afirmamos que la especificidad de cada Estado latinoamericano es reflejo de la especificidad de los respectivos capitalismos. Analice las nuevas connotaciones del concepto de Estado.
4. En la evolución actual de los Estados latinoamericanos y en particular en la Argentina, podemos visualizar la presencia de cuatro continuos, con situaciones polares, que establecen la tendencia en términos de fortalecimiento o debilitamiento en las instituciones democráticas.
Ejemplifique cada una de ellas con hechos o procesos de nuestra historia reciente que involucren a su comunidad.

5. En la configuración de las tendencias polares reconocemos claramente tres clases de actores:

- el Estado (régimen).
- la Sociedad (clientela).
- la Administración Pública (burocracia).

que establecen diversos tipos particulares de interacciones.

Analice los intentos de democratización en los últimos 50 años en nuestro país y establezca relaciones entre régimen-burocracia-clientela.

6. ¿En qué acciones comunales se refleja el uso de las denominadas «libertad positiva» (participación social) y «libertad negativa» (derechos y garantías individuales frente a la omnipotencia del Estado)?

7. Cuando el autor se refiere a la democratización del aparato estatal distingue entre racionalidad y racionalizar como acciones de distinta cualidad.

¿Qué acciones planificaría en su municipio para cumplir con estos objetivos?

Con respecto a nuestra modalidad de trabajo valoramos la labor en equipo sin desconocer las dificultades que nos presenta.

En esta experiencia trabajamos contadores públicos, diseñadores gráficos, especialistas en educación, sociólogos y empleados administrativos tratando de integrar las diferentes ópticas e intereses para configurar una perspectiva interdisciplinaria.

Podríamos aseverar que en el trabajo en equipo el «otro» es necesario, es «casi» imprescindible. Esta necesidad del otro implica descentrarnos de nuestra posición individual, trascenderla, ocupar el «sitio» del otro. Así podremos configurar un espacio común en el que sea posible un «nosotros». Ello depende de una ejercitación cotidiana, en la que se producirá el enfrentamiento, la discusión, ..., el diálogo, la correflexión; pero también de una actitud que es existencial y que debemos buscar aquellos que pretendemos llevar a cabo acciones que consideramos educativas y que caracterizamos como «abiertas».

Es nuestra intención enrolar esta experiencia de capacitación así como otras acciones que promueve el PUA ² en este camino.

² PUA, Proyecto de Universidad Abierta, aprobado como Centro de Educación abierta y permanente.