

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.

Expositora: Andrea Napolitano
Betina García Laval

A manera de presentación

El campo que nos ocupa hoy, es el de la formación y capacitación en la gestión pública provincial con énfasis en la *planificación y gestión*, con eje en las instituciones, los sujetos, y la construcción de identidades.

La definición política de gobierno de la Subsecretaría de la Gestión Pública se sustenta en la construcción de una gestión pública para la inclusión. En este sentido direcciona su accionar a partir del Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007, un programa fundado en principios y convicciones surgidos de la propia experiencia de gobierno que postula tres ejes de acción:

1. Fortalecimiento del Estado como proyecto político social y como organización.
2. Modernización e incorporación de innovaciones en el ámbito público.
3. Formación para el cambio cultural. A través del IPAP, la tarea básica es la formación de funcionarios y trabajadores públicos, y miembros de organizaciones políticas y sociales; simultáneamente, debemos ocuparnos de forjar una nueva cultura estatal. En ese sentido, la **política de formación** se asienta en ciertos principios: una ética pública basada en la responsabilidad, el bien común, la equidad y la inclusión; la identidad como cultura de lo propio; pensarse y no ser pensado; el fin de mitos y apatías aprendidas que alimentan el descreimiento; la duda acerca de verdades aprendidas.¹

El desafío que nos motiva a trabajar sostenidamente en esta línea, es el de lograr que la formación y capacitación en nuestras organizaciones, no se reduzca a una actividad puntual aunque meritoria, (legado de las posibilidades infinitas de las tecnologías de gestión) sino que forme parte de un proyecto institucional que exprese y de cuenta del valor de la formación de los trabajadores y funcionarios para el fortalecimiento de la gestión pública y la recuperación estatal.

Esta presentación puede ubicarse en la intersección entre política, pedagogía, gestión y planeamiento es decir en la zona donde se articulan según un modelo de Estado, los saberes, las técnicas y las prácticas de los trabajadores en las instituciones públicas, para la producción de nuevas respuestas a los desafíos que la gestión, de cara a la ciudadanía hoy nos plantea.

El IPAP como organismo rector de la formación y capacitación, impulsa la conformación de la Red de Formación Institucional de la Provincia de Buenos Aires para el fortalecimiento de los proyectos de formación de las jurisdicciones y municipios desde el enfoque de formación para el cambio cultural contenido en el Plan de Gestión Pública 2004-2007 y con las tecnologías de gestión al servicio de la formación y capacitación.

Si bien no queremos hacer demasiadas reflexiones teóricas o metodológicas sólo destinada a "los capacitadores", hay algunos planteos metodológicos y análisis teóricos que en nuestra opinión, son completamente indispensables para la planificación y gestión de la formación en las organizaciones públicas.

Varias décadas de ejercicio profesional en la formulación y gestión de proyectos educativos nos convencieron de que esta práctica no halla su expresión en las prescripciones de una metodología a menudo más tecnocrática (formularios, documentos marcos, protocolos), ni en las prevenciones "antiplanes" de los místicos de la fusión afectiva. Por eso nos parece indispensable tratar de explicitar los principios, los procedimientos y las modalidades de intervención institucional que cotidianamente llevamos a cabo para la planificación y gestión de la formación desde el IPAP.

¹Anuario 2004. Instituto Provincial de la Administración Pública. Dirección de Estudios e Investigaciones.

El **principio** que sostenemos es que el Plan de Formación fortalece el Plan Institucional, que siempre está en las organizaciones, más o menos formalizado, más o menos sentido, más o menos explicitado y socializado. De allí que nuestra primera orientación a los planificadores y gestores de la capacitación, se centra en este "rescate" del Plan Institucional. Y decimos "rescate" porque en tiempos de reflexiones sobre los impactos de las políticas de los 90, advertimos una separación /vaciamiento/distanciamiento del trabajador, de la razón de ser de cada organismo en la sociedad, de su función social. La política sustantiva en los 90 no era tema de agenda, sí las tecnologías de gestión, las planificaciones tecnocráticas y la proliferación y consecuente demanda de índices para la formulación de proyectos educativos.

Nuestra práctica, entre sus ejes principales, incluye el trabajo pedagógico, sostenido y continuo con los referentes y coordinadores de capacitación de cada organismo, con quienes nos propusimos encarar la articulación de dos ejes: uno referido a la política sustantiva del organismo, el otro expresado en las tecnologías de gestión vinculadas con el gobierno y administración o lo que es lo mismo con la "gestión pública" específicamente. Estos ejes que durante mucho tiempo actuaron separadamente, se convierten hoy en nuestro punto de partida, en nuestro enfoque cultural para planificar y gestionar la formación con los organismos provinciales.

A partir de la realización del **Seminario** Gestión de la Capacitación en las organizaciones públicas para referentes de capacitación y de las **Mesas de Trabajo** que conformamos con referentes y actores institucionales involucrados en cada actividad formativa nos proponemos generar y/o afianzar en estos perfiles, un movimiento, un **cambio cultural** que implica ir, en cada caso, "del Plan institucional al Plan de formación y del Plan de Formación nuevamente al Plan institucional". Un diálogo necesario y ausente. **Ausencia de vinculación** que se profundizó, como ya mencionamos a partir de los 90.

Para promover este acercamiento, en este seminario y como primera práctica de aprendizaje invitamos a los referentes de capacitación, **antes** de planificar, a relevar fuentes secundarias de información: decretos fundacionales, organigramas, etc.; a realizar entrevistas a actores claves que pudieran dar cuenta del impulso fundador del organismo; a leer materiales institucionales: anuarios, informes de gestión, gacetillas, etc. que hablan del origen de cada institución. Para luego, a partir de este **reconocimiento**, formular o reformular el Programa de Capacitación. Este programa desplegará el diagnóstico institucional: necesidades y demandas, mapa de saberes, de ofertantes /docentes, de participantes, vínculos interinstitucionales, socios estratégicos, red de actores institucionales, etc.

El planeamiento educativo desde un enfoque estratégico cultural en las organizaciones públicas

Todo sujeto, grupo o institución que diseña y gestiona un proyecto formativo está tratando de **intervenir en la realidad** con el fin de introducir cambios, de modificar las características que presenta esa realidad.

Este abordaje de un fenómeno o situación educativa que se intenta modificar implica el **diseño de cursos de acción** a partir del análisis explicativo del problema educativo, para la consecución de una situación objetivo. Situación objetivo, o "lugar de llegada" que intenta la transformación de las características de la población destino y del contexto donde se interviene.

Formular y evaluar proyectos educativos no es un ejercicio normativo o prescriptivo sino una **acción concreta** en la realidad educativa institucional que no se limita a la implementación de decisiones sino que se amplía, por **su potencia**, a la capacidad de generar *procesos decisorios*, a la creación concreta, en y desde la acción, de procesos decisorios emergentes de la acción.

Desde esta perspectiva, planificar y gestionar la formación no es una cuestión meramente técnica, logística o instrumento de las políticas formativas previamente asumidas sino un método revestido de lo político y lo ideológico, que **expresa y hace viable** esas políticas en un contexto institucional determinado en el cual influye y por el cual es influida.

A continuación presentamos la guía orientativa que a manera de trayecto, presenta las "estaciones" donde se recomienda "detenerse", reflexivamente, con mayor atención para la construcción de un Proyecto Formativo en las organizaciones públicas. Al mismo tiempo opera como facilitadora, como dispositivo para el aprendizaje de planificadores, gestores, coordinadores de capacitación. De esta manera se fortalecen los referentes y se fortalece el lugar estratégico de la formación. Esta guía define y visibiliza, una serie de aspectos que "preceden y presiden" las acciones de gestión de la capacitación.

Se trata de un particular recorrido que enlaza las políticas públicas bonaerenses en cada caso, con la planificación y gestión de la capacitación en los organismos.

Los pasos para la formulación de un proyecto de formación y capacitación en los organismos públicos que pusimos en práctica en el Seminario Gestión de la Capacitación como mediación pedagógica para facilitar la formulación o reformulación de los Planes Formativos por organismo son:²

1- Presentación del Organismo: quiénes somos

Dependencia en la Administración Pública Provincial

Estructura

Población destinataria de la política sustantiva

Enfoque, modelo, incumbencia del Estado propuesta

2. Antecedentes

Aquí se hace referencia al origen del organismo, decreto de creación, intenciones iniciales.

3. Contexto

Un análisis actualizado del contexto sociopolíticocultural es condición necesaria para desde allí actualizar el sentido de la misión institucional. El actual camino de estabilización institucional, y así está expresado en el PEI del IPAP -luego de una aguda crisis política, económica y social-, la recuperación del Estado y su revinculación con la sociedad aparecen como condición necesaria para lograr un grado de gobernabilidad que tienda a la construcción de un modelo de desarrollo provincial y nacional.

² Cabe aclarar que en el marco del Seminario Gestión de la Capacitación en las organizaciones públicas y en diálogo con la guía orientativa se trabajaron los siguientes contenidos: **1-Marco político institucional** : Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007. Visiones del Estado y la sociedad
El proceso de recuperación estatal . Política Formativa. El lugar de la formación para el cambio cultural. **2-La Formación en el Estado:** historias, sujetos y prácticas formativas en las organizaciones públicas
Principios, fines, valores de la formación y su relación con las prácticas a desarrollar. 3-La unidad diagnóstica, planificación y gestión de sistemas de capacitación: Detección de necesidades de capacitación. Cómo y con quiénes se define la demanda. Establecimiento de acuerdos de trabajo. Identificación de actores claves.
Con quiénes, cómo, cuándo se planifica. El *nacimiento* del proyecto formativo con enfoque estratégico.
Los materiales educativos, apropiación. 4- Tecnologías de gestión: La gestión de la Capacitación
Características de cada modalidad formativa: cursos abiertos (con eje en el trabajador del Estado), fortalecimientos o asistencias técnicas (con eje en la organización); cursos abiertos; presenciales y autogestionados. El valor de la organización del espacio. La convocatoria y el acompañamiento de los participantes. Registro del impacto en el proceso. **5-Evaluación de la capacitación:** Evaluación del proyecto y de los aprendizajes. Modalidades evaluativas según fines, valores y competencias expresados en el proyecto formativo. Diseño de la evaluación. Instrumentos. Evaluación de impacto. La visualización y valoración de los aprendizajes en la gestión pública.

4. Misión

Contribución de orden trascendente que le da sentido y justifica la razón de ser de una organización en la sociedad. Implica interrogarse acerca del para qué de la institución. Su ser social. Política sustantiva.

5. Visión

Tendencia, esperanza, horizonte utópico deseado y no siempre plenamente alcanzable, que guía, conduce, orienta las acciones de una organización. Al tensionar lo instituido con la lente referencial del contexto se amplía la mirada, y entonces se avanza y proyecta. La visión reconoce una concepción determinada del hombre y de la vida. Establece un marco de valores y cualidades hacia las que apuntarán las acciones.

6. Ejes temáticos

Núcleos de contenidos relevantes derivados de la política sustantiva y que atraviesan la gestión institucional dándole sentido al hacer.

7. Situación Inicial.

Momento explicativo o situación diagnóstica de la organización pero desde su relación con los actores de la formación, implica la identificación de la situación actual de capacitación institucional. Este es el punto de partida de la planificación de la capacitación que se apoya en el interrogante de cuál es hoy la estrategia de capacitación y, ampliando la mirada preguntarnos *qué aportan las actividades de formación a los proyectos de la institución? Cuántos potenciales destinatarios tiene el plan de capacitación? A qué destinatarios estamos abarcando?*

Esto nos conduce al interrogante de cómo está organizado el sistema capacitación? Cuáles son sus principales acciones, cuáles sus modalidades y recursos, qué registros tenemos en términos de valoración de procesos y resultados educativos.

Implica pensar, revisar las acciones, destinatarios, modalidades y la evaluación de la formación capacitación

Un análisis de la situación deberá referirse a los actores intervinientes y avanzar hacia la **explicación de los problemas percibidos en la situación de formación.**

A modo de ejemplo y teniendo en cuenta la visión, algunos de los interrogantes claves son: cuánto se acerca, o se hace presente la visión a la hora de diseñar y gestionar la capacitación? qué saberes circulan por nuestro sistema de capacitación y cuáles no?. Cuáles atendemos, cuáles desestimamos, cuáles invisibilizamos.

Tanto en la percepción de los problemas pedagógicos como en la configuración de la situación objetivo influye la autoreferencia o perspectiva desde la que el equipo planificador analiza, explica y trata de modificar esa realidad.

En el plano teórico conceptual, al momento de caracterizar tanto la situación inicial como la objetivo, se pueden identificar tres factores que influyen en la visión de los sujetos sociales para la definición de una situación educativa como problema: el *estilo educativo*, es decir la función, el valor que le otorga el actor a la formación en la construcción de la imagen de Estado que quiere construir, la forma como se articula la formación en el proceso institucional; las *teorías* o enfoques que el actor admite como válidos para el análisis de la educación -reproductivista, transformadora- y las *Teorías del Aprendizaje*, teorías que explican el aprendizaje humano

8. Situación objetivo

En este momento nos enfrentamos a la construcción de la situación objetivo. En términos operativos es el enunciado inverso de la situación inicial.

La situación objetivo, es la propuesta, para nuestro caso, formativa que expresa fundamentalmente el objetivo direccional y el universo destinatario de dicha propuesta.

Se deberán tener en cuenta los recursos y medios con los que se cuenta para modificar esta situación inicial.

Es esta situación objetivo la que guía y orienta el conjunto de acciones formativas, expresa y configura la política formativa del organismo

Como interrogantes claves para esta construcción debemos tener presentes :
qué entendemos por actividades de formación en el ámbito estatal ?
cuál es la finalidad de planificar y gestionar capacitación en la institución?

El objetivo que nos convoca como gestores de la formación es de alguna manera: Mejorar la gestión de la formación/, entendida ésta como una zona de continua relación entre los aspectos instrumentales(modalidades, infraestructura, recursos, logística) y los *fin*es formativos en el marco de la política institucional.

9-Programas de acción

Conjunto coherente de proyectos educativos de acción que alteran significativa y positivamente la situación educativa inicial en una dirección planificada. Incluye objetivos, características y destinatarios

10.Modalidades de formación y capacitación

Para llevar a cabo su objetivo, y según los principios, valores y fundamentos de la política formativa, se seleccionan en este punto las modalidades de intervención posibles que adquieren las intenciones educativas a la hora de materializarse.

En este sentido las actividades formativas pueden asumir diferentes modalidades, presenciales, autogestionadas semipresenciales y virtuales; y diferentes formatos pedagógicos: **cursos, talleres, conferencias, congresos, simposios, entrevistas públicas, seminarios taller, jornadas, mesas de trabajo, foros**, etc.

En cuanto a las sedes y al espacio físico utilizado para la realización de las actividades bajo las modalidades descriptas, se sugiere disponer previamente los espacios según las características de cada modalidad.

11. Evaluación

En función de las particularidades de la organización de referencia, se define una propuesta metodológica de evaluación de proyectos de formación, contemplando, la situación inicial, los procesos, los resultados, los productos y los impactos que se generan en dichos proyectos.

En la actualidad el IPAP continúa asesorando técnicamente a los organismos en la tarea de formular o reformular sus proyectos formativos, y promoviendo el intercambio y la consolidación de la red de formación institucional de la provincia de Buenos Aires.

Componente de Fortalecimiento de la Gestión Pública provincial: Jornadas " Políticas de Estado en relación a la promoción y protección de derechos de niños y adolescentes

Organizan , la Subsecretaría de Minoridad de Buenos Aires, Dirección Provincial de Coordinación Departamental, Dirección de Programas Alternativos / Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP)

Estas jornadas se generan a partir de la demanda de la Subsecretaría de Minoridad del Ministerio de Desarrollo Humano en relación a la situación de la infancia y la adolescencia en la provincia de Buenos Aires. La intencionalidad de esa Subsecretaría es dar visibilidad a las políticas de infancia y adolescencia/juventud, en este caso, desde la concreción de un nuevo modelo de trabajo desde el Estado y la sociedad civil con relación a los niños y adolescentes que

atravesan situaciones que amenazan su desarrollo. En lugar de ser definidos como niños en riesgo social y ser caracterizados por sus necesidades y carencias, pasan a ser definidos según sus atributos y derechos ante el estado, la familia y la sociedad. Este enfoque identifica la situación de niños y adolescentes amenazados o vulnerados en sus derechos de acceder a las políticas sociales universales y a la convivencia familiar en pie de igualdad con todos los niños del municipio. Esto lleva a una reformulación de la modalidad de intervención del Estado, poniendo el énfasis en su rol de promotor del acceso de los niños y adolescentes a todos los derechos de los cuales son titulares. Entre los problemas a encarar desde la estrategia formativa que se construye conjuntamente entre el IPAP y la Subsecretaría de Minoridad tenemos:

- La ausencia de dispositivos que den cuenta de una Política de Estado en relación a los chicos y adolescentes vulnerados en sus derechos.
- La falta de claridad respecto de los actores que intervienen hoy en el espacio local
- El flujo constante de chicos de provincia a capital
- La carencia de modalidades de intervención alternativas a la internación.

Si nos referimos a la intencionalidad y supuestos, enunciados desde la Subsecretaría tenemos :

"...Apuntar a un abordaje integral y específico que priorice ir al encuentro de la problemática, actuar en el espacio de su propia trama vincular, grupo de referencia..."

"...propiciar instancias reflexivas y elaborativas, en los chicos que posibiliten la reconstrucción de su historia desde un anclaje territorial impulsando la incorporación en y con la trama viva de su comunidad..."

Participaron de esta actividad formativa delegados y personal técnico de las delegaciones departamentales de San Nicolás, Tandil, La Plata y Mar del Plata, de la Subsecretaría de Minoridad.

La finalidad que dio direccionalidad al trabajo conjunto de ambos organismos, fue: el fortalecimiento de las capacidades de gestión de la Subsecretaría de Minoridad, vinculadas con la implementación del modelo de promoción y protección de derechos de la infancia y la adolescencia

Para ello se trabajó en torno a la identificación del marco político, conceptual y operativo del modelo de promoción y protección integral de la infancia y la adolescencia

Los Ejes temáticos que orientaron este proceso de reflexión - acción fueron:

- Las Políticas de infancia y adolescencia en la provincia de Buenos Aires
- El modelo de promoción y protección de derechos de niños y adolescentes
- La nueva concepción de la infancia y la adolescencia
- El marco legal que sustenta las políticas de promoción de protección de derechos de la infancia y la adolescencia
- Herramientas de Planificación Estratégica de los servicios locales de promoción y protección de derechos de niños y adolescentes.
- El Dispositivo de aplicación

El desarrollo de las jornadas circuló en torno a los siguientes lineamientos político - operativos:

“en el sistema de promoción y protección de derechos que se intenta construir, el municipio es una pieza clave, para construir servicios locales donde pueda acudir cualquier niño o adolescente que está siendo afectado en su derecho; apuntamos desde el fortalecimiento de programas sociales hacia la concreción de servicios locales de protección en los municipios, con el objetivo de garantizarles el acceso a los beneficios otorgados por los programas universales en igualdad de condiciones con el resto de los chicos del municipio, con un amplio abanico para respaldar a los

chicos y a sus familias" . "se trata de ubicar las distintas respuestas que tiene la Provincia en diferentes programas sociales y comenzar a construir en terreno este ámbito de servicio local".³

Las líneas directrices que guiaron el trabajo de taller son:

- promover el protagonismo de los actores locales en la definición de las políticas de la infancia, adolescencia y juventud, partiendo del respeto de las particularidades zonales, pero que a su vez permite favorecer la descentralización no con el fin de delegar responsabilidades sino como la manera más eficaz y concreta de encontrarse con el niño, con el adolescente y el joven en su lugar de origen;
- conocer qué se entiende por promoción y protección en el marco de la Convención de Derechos del Niño: promoción: posibilidades y condiciones más favorables para que cada persona pueda desarrollar al máximo sus derechos; protección: acción destinada a la efectiva vigencia de un derecho que ha sido vulnerado.

Destaca:

- recuperar el rol de la familia. Ya que el niño, el adolescente, el joven tiene derecho a recibir la asistencia en su lugar de pertenencia
- establecer espacios y relaciones favorables por todos los medios posibles desde las propias estrategias
- efectuar acciones preventivas al trabajar con las familias o grupos de pertenencia en la comunidad
- creación de redes de contención ante situaciones conflictivas para evitar el ingreso de niños y adolescentes al circuito internativo.
- instaurar entre las distintas entidades y comunidad el trabajo con el niño y su familia en su propio hogar, en su barrio.
- las departamentales han de fortalecer su rol protagónico en la promoción de acciones y proyectos de infancia y adolescencia, hay que rescatar todo espacio que permitan construir desde la identidad colectiva teniendo en cuenta la Convención
- construir espacios de gestión revalorizando el ámbito local como dimensión adecuada para ampliar los espacios de lo público estimulando la participación, para ello hay que incentivar a la sociedad civil y buscar apoyo en el municipio, con las ONG, sociedades de fomento, etc.

A partir del marco político y normativo, se trabajó sobre fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas para el desarrollo de sistemas locales de promoción y protección de derechos de niños y adolescentes.

A manera de síntesis

Cuando en el año 95 el IPAP lanza la primera edición del seminario Gestión de la Capacitación en las organizaciones públicas el reclamo de los participantes se centró en instrumentos de planificación. Hoy asistimos a una nueva forma de hacer capacitación, no necesariamente de nuevos capacitadores, ya que no todos los participantes tienen por qué ser nuevos, pero sí deberán comprometerse con una nueva modalidad, un nuevo enfoque de la capacitación vinculada con la política sustantiva de cada organismo. La experiencia de Fortalecimiento de la gestión de la Subsecretaría de Minoridad da cuenta de los intentos fecundos que desde el IPAP se vienen desarrollando para promover una gestión pública para la inclusión.

Lo presentado hasta aquí son algunos pasos orientados a la recuperación de la esperanza de un nuevo rostro para la formación y capacitación en la gestión pública. Hay que buscar a los que apuestan a nuevas formas de hacer formación y capacitación, y encarar con ellos este sueño.

Son pocos pero nunca fueron muchos los que abrieron el horizonte...

³ Relatoría. Jornadas " Bases para la promoción y protección de derechos de niños y adolescentes". Centro de Documentación. IPAP 2004.

Abstract

Nos ocupa la formación y capacitación en la gestión pública con énfasis en las instituciones, los sujetos y las identidades organizacionales.

El IPAP propone para el fortalecimiento de la gestión de los organismos una política que articule la capacitación para un cambio cultural en las organizaciones públicas provinciales y municipales con sus propios proyectos institucionales.

La planificación y la gestión de la formación no son consideradas como cuestiones meramente técnicas o instrumentos de las políticas formativas previamente asumidas sino como una estrategia política que expresa y hace viable esas políticas en un contexto institucional determinado en el cual influye y por la cual es influida.

Dos experiencias concretas dan cuenta de esta política de formación:

- a. El Seminario de Gestión de la Capacitación en las Organizaciones Públicas como inicio de la Red de Formación Institucional de la Provincia de Buenos Aires, teniendo al IPAP como articulador de políticas y proyectos de capacitación.
- b. Componente de Fortalecimiento de la Gestión Pública provincial: Jornadas acerca de la política de promoción y protección de derechos de la infancia y la adolescencia