

LA PROFESIONALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA

¿UNA CUESTIÓN TÉCNICA?

Mónica Britos

Jimena García Puente Silvia Nakano

Introducción

Este trabajo es un intento de búsqueda de algunas respuestas en torno de la cuestión de la profesionalidad y la calidad de la gestión en la Administración Pública del Estado Argentino.

En escenarios críticos como el actual pareciera absurdo preguntarse por este tipo de cuestiones, sin embargo, también pueden representar una oportunidad para revisar nuestro accionar, como forma de reconocer otra vez las responsabilidades que a todos y a cada uno conciernen en un contexto complejo.

Prestándose del pensamiento de Willis [\[1\]](#) sobre momentos de crisis de la teoría, tal vez los momentos de crisis social generalizada deban también entenderse como una “incertidumbre creativa” como momentos “que apuntan y surgen a partir de contradicciones importantes” y que “permitan disponer de otras opciones teóricas y metodológicas”.

Sabemos que la capacidad de gestión, el accionar estatal, se encuentra, por un lado, deslegitimado frente a la sociedad [\[2\]](#), y por otro, posee grandes dificultades para llevar adelante sus políticas. Si bien reconocemos que en la crisis social, política y económica se inscribe una crisis de las instituciones públicas no nos centraremos en las múltiples causas que conducen a esa situación, simplemente, porque exceden nuestras posibilidades e intenciones.

Si buscamos, con ejemplos prácticos y a escala, atender a esas “contradicciones” que son potenciales disparadores de nuevas opciones a la profesionalidad de los agentes públicos, por medio de la presentación de una pequeña experiencia de gestión de actividades de capacitación en una organización de ese ámbito. Ahí queremos poner de relieve las dificultades, limitaciones e imposibles que desafían cotidianamente a los equipos de gestión y la práctica con la que estos pueden ser sorteados.

No obstante, para no quedarse en el caso empírico desde una perspectiva exitista y hueca de la gestión y para poder habilitar la posterior enunciación de algunas conclusiones en un nivel de mayor abstracción, desarrollamos algunos conceptos que nos han permitido significar mejor las limitaciones, capturar algunas explicaciones y valorar los resultados obtenidos de dicha experiencia.

Algunas definiciones: de lo macro a lo micro

Puesto que el análisis se centra en las relaciones y combinaciones que tienen lugar en un caso de gestión de una institución pública, resulta necesario apelar a una concepción del Estado, que contextualice una institución en particular, discuta y/o integre cualquier análisis que de ese nivel micro se despliegue, en la dimensión de su gestión.

Una definición macro de las relaciones que condensa la figura del Estado, se puede encontrar en lo que Oszlak concibe como *“la principal instancia de articulación de relaciones sociales (...) estas relaciones se corresponden con un determinado patrón de organización y control social –orden capitalista- cuya vigencia y reproducción el Estado contribuye a garantizar”* [3]. Mientras que Vilas sostiene que *“el Estado es ante todo la institucionalización de las relaciones de poder en la sociedad y de su articulación con el sistema internacional de relaciones políticas, comerciales y financieras”* [4].

Las definiciones macro permiten enmarcar las representaciones principales que el Estado encarna, implicando y explicando las múltiples relaciones de éste con la sociedad y el mercado. Aún así, a efectos de producir y explicar la capacidad de gestión, hemos de considerar que el Estado no se presenta como una unidad homogénea y monolítica. Por lo que O'Donnell advierte que *“(...) es un error asociar al Estado con el aparato estatal o el sector público, o la suma de las burocracias públicas, que indudablemente son parte del Estado, pero no constituyen el todo. El Estado es también, y no menos primariamente, un conjunto de relaciones sociales que establecen cierto orden en un territorio determinado, y finalmente lo respalda la garantía coercitiva centralizada”* [5]

La institución que analizamos es un órgano con mandato de control gubernamental, creada en el marco de la Reforma del Estado y la reforma administrativa, que reflejaron los cambios ocurridos en su relación con la sociedad y el mercado, y una perspectiva diversa de las funciones y objetivos del Estado.

¿Cómo se traducen las definiciones de Estado que expresan relaciones, reglas y actores con distintas estrategias en la estructura formal e informal de poderes de un organismo como este?

De considerar que entre el Estado, las instituciones públicas y la capacidad de gestión de estas últimas existe algo más que una vinculación mecánica con las relaciones de poder, resulta de interés analizar si las prácticas de poder tiñen tan íntimamente las prácticas de redistribución del poder en cada institución, junto con sus bienes, materiales y simbólicos. Dicho de otra manera ¿cómo acontece la distribución efectiva del poder en la gestión de un programa de capacitación institucional?

Acordamos con el enfoque de Repetto que considera necesario analizar “*la capacidad de gestión pública a la luz del papel que juegan los marcos institucionales (formales e informales) estructurando las interacciones entre los actores involucrados en las políticas públicas*” [6]. Esto debería llevarnos a analizar en el caso cuáles son los condicionantes institucionales que se plantean a la hora de decidir aspectos formales y de contenido de un programa de capacitación.

Planteo de la situación problemática e hipótesis

Si las relaciones de poder y los actores plantean fuertes determinaciones en las estructuras del Estado, si en momentos de crisis y ajuste, escasean más que de costumbre los recursos y las voluntades, políticas, burocráticas y técnicas, y si además en esos momentos parecen exacerbarse las tensiones existentes en cualquier organización que tironea hacia la preservación del status quo ¿qué hacen los administradores públicos con eso? ¿cómo se gestiona entre el contexto de poder y la norma que estipula el mandato institucional? ¿quién se ocupa de cumplir la misión y las responsabilidades primarias? ¿cuál es el rol de los gestores públicos? ¿quién piensa en los ciudadanos?

Tal vez el camino para responder alguna de estas preguntas esté implicando que “*Es necesario cambiar la concepción tradicional de la administración pública por otra que la considere como una organización al servicio de la comunidad. Esto implica una decisión política de crear o dar continuidad a aquellas intervenciones estatales relevantes, dejando de lado lo superfluo, remover posiciones enquistadas e intereses mezquinos y*

establecer con verdadera autoridad la diferencia entre actividades prioritarias y aquellas que no lo son.” [\[7\]](#)

Más centrados en nuestro caso, se nos juega un doble dilema, del que sólo haremos mención y desarrollaremos más tangencialmente en esta ocasión, referido al contenido mismo de la capacitación: apostamos a la profesionalidad del empleado público, pero ¿cómo se arriba a esta profesionalidad? ¿es exclusivamente a través de la capacitación?. De ser así, la capacitación ¿versará exclusivamente en la transmisión de saberes meramente técnicos? ¿o acaso esa profesionalización y esa capacitación deberán transmitir un saber-operar que conjuga lo técnico con lo político para responder a una necesidad y a una misión?

Nuestro trabajo, como ya lo anunciamos, es la presentación de una experiencia vinculada con el mejoramiento de la calidad del funcionario como actor relevante en la gestión de una de las pocas misiones del Estado Argentino hoy, el control gubernamental. Por lo tanto, entendemos la capacitación, como parte del esfuerzo general para formar agentes profesionales, lo que en nuestro caso implica, aumentar la responsabilidad y la calidad del control y de auditoría gubernamental.

La exposición es a efectos de demostración de una hipótesis de trabajo que brega por que ***entre la norma y el contexto, se juega la profesionalidad de la gestión pública.*** En otras palabras, la profesionalidad apela a la articulación entre la técnica y la política, como condición de posibilidad de la gestión pública. Esto se debe en parte, a que entendemos que la gestión implica “saber qué hacer” estrechamente vinculada con la acción política y con el marco institucional. Y es justamente ahí, en esa síntesis, donde una gestión puede obtener resultados.

Para abordar la cuestión de la profesionalidad haremos una parada en el nivel institucional y en el nivel de operaciones de un equipo de gestión como aporte a significación del “ser profesional” [\[8\]](#) en el servicio civil. Esta parada se diferencia de otros análisis que se centran en los individuos que componen la administración, en donde las discusiones asociadas a la situación y perspectiva de la carrera administrativa de los empleados organizan, garantizan y racionalizan las reglas de juego de la equidad del sistema o en otros casos en que se subordina el análisis a las políticas generales de

gestión y desarrollo de recursos humanos [9] de acuerdo con las funciones y responsabilidades de los agentes [10].

En esa ubicación, institucional y colectiva, este enfoque se constituye en un intento de poner de relieve que las instituciones que aparentemente resuelven cuestiones “técnicas”, poseen una centralidad política, o, invirtiendo los términos, de señalar la centralidad de la política en las instituciones que aparentemente resuelven cuestiones “técnicas”. De acuerdo con Camou *“en el proceso de elaboración de políticas públicas en las sociedades complejas toda cuestión técnica conlleva cuestiones de políticas y parejamente, cualquier cuestión política relevante implica la resolución de importantes cuestiones técnicas”* [11].

Y como la experiencia a relatar es de capacitación, coincidimos con Gore [12] que *“la edificación de un espacio político, que asegure la pertinencia y la legitimidad de la acción de capacitación (...), no es solamente una cuestión técnica, sino también política y que ese espacio es un espacio de aprendizaje institucional”*.

Esquema metodológico de la presentación del caso

Hemos decidido trabajar con “problemas”, siguiendo las recomendaciones de Allison quien plantea que *“es posible aprender de la experiencia (...) el esfuerzo por crear una gestión pública como un campo de conocimiento debiera partir de los problemas a los que se enfrentan los gestores públicos”* [13].

Por lo tanto el esquema de la presentación del caso es el siguiente: comenzaremos haciendo alusión al “diagnóstico” de los principales problemas que se nos presentaron a nivel institucional para hacer realidad un Plan de capacitación. Este diagnóstico es el resultado de una **práctica continua de evaluación** al que fue sometido el Plan de capacitación de años precedentes.

Contrastando con los problemas, exponemos algunos de los resultados obtenidos a través de cuatro meses de gestión del Plan de capacitación, y nos preguntamos ¿qué pasó en el medio? ¿cómo se llegó a esos resultados? ¿cómo se resolvieron los problemas? ¿qué decisiones fueron necesarias?

Finalmente, es nuestro deseo que este proceso de análisis de un caso singular de gestión aporte algunas respuestas provisorias a aquellas preguntas iniciales e hipótesis, así como nuevas interrogantes que colaboren con la construcción de una definición de la profesionalidad en la gestión pública.

Ø **Desarrollo del caso**

Dos años de experiencia de gestión y evaluación continua de la capacitación institucional, indicaron al equipo de gestión de la Gerencia a cargo capacitar al personal, algunas de las condiciones institucionales en las que se encuadraba la idea y desarrollo de un nuevo Plan de Capacitación. Estas condiciones constituyeron una suerte de Diagnóstico Institucional que operó en forma más consciente que intuitiva, en las decisiones adoptadas. Como ejemplo, enumeramos algunas de ellas, en cascada, de problemáticas más generales hacia aquellas más específicas:

Ø Diagnóstico institucional (problemas institucionales que afectan las decisiones de la gestión de capacitación):

- Falta de estrategia general de la institución en la cual pueda insertarse adecuadamente una acción de capacitación. Esa carencia se manifiesta cotidianamente en la ausencia o **poca claridad** respecto de los acuerdos político-institucionales más amplios, no como una problemática exclusiva de ese organismo en particular sino más bien como regla general de buena parte de instituciones públicas.

- Estos acuerdos o desacuerdos más generales acerca de la institución que “queremos” se expresan, a su vez, en la **baja integración** de lineamientos de acción de un segundo nivel (político-técnicos), referidos a la misión del organismo: ¿qué queremos controlar desde esta misión gubernamental? Y por ende ¿en qué debemos capacitarnos?

- La poca claridad en los objetivos y la baja integración de las acciones, sumado a las señales objetivas y tendenciales del nivel de gestión más macro (reducción de toma de préstamos y financiamiento internacional, racionalización, ajuste), podía augurar una **disminución de recursos dedicados a la capacitación** institucional.

- La baja visibilidad institucional en el interior del aparato estatal (pese a la criticidad de su mandato institucional), fue entendido en este diagnóstico como parte de

una **política comunicacional (¿deliberada?) compartimentalizada**, no extendida al conjunto, librada más a las capacidades diferenciales de captación individual de recursos (es decir, a las cuotas diferenciales de poder) que opera también “puertas adentro”, como parte del sistema informal de aprendizaje de la organización.

Ese escenario institucional pareciera desmerecer “desde el vamos” el esfuerzo. En ese marco caracterizado por la escasez y la falta de objetivos claros y de proyectos estratégicos pareciera generarse el mejor caldo de cultivo para el abandono y la desazón en el mejor de los casos, o la corrupción en tantos otros.

No es que no constatemos o neguemos la tendencia generalizada de parálisis y desorientación en las organizaciones públicas y los agentes como producto de la actual situación. Esta actitud, parece extenderse a lo largo y ancho de la Administración Pública desde su vertiente depresiva; pasando por posiciones anómicas y/o individualistas (abocado a salvarse a si mismo y a su grupo primario de referencia) hasta la corrupción (en pequeña y gran escala), en su vertiente perversa. No obstante, el caso a colación estaría aseverando que todavía hay pequeños espacios en donde pueden engendrarse fenómenos singulares que contradicen lo que aparentemente se da como regla (¿fundan una nueva regla?).

En esta última corriente (esperamos no tan minoritaria), una vez iniciado el proceso de capacitación y tras las decisiones adoptadas, la experiencia contó con resultados de gestión tales como:

Ø Resultados de la gestión del Plan de capacitación (de 4 meses de gestión)

<i>Programas iniciados</i>	<i>Actividades realizadas</i>	<i>Cantidad de auditorios atendidos</i>	<i>Cantidad de capacitados</i>	<i>Cobertura del universo atendido</i>	<i>Horas Totales dictadas</i>	<i>Instructores</i>	
						<i>Cantidad</i>	<i>Tipo</i>
4 programas de 6 programas planificados	10	20	248	35%	190	21	17 internos
							4 externos

Es necesario destacar que como ventaja institucional, la organización en la que se inició este Plan todavía puede ser considerada privilegiada porque cuenta con algunos

elementos básicos tales como equipamiento, papel, tinta, teléfonos, correo electrónico, aulas, pizarrones, que no dejan de escasear, pero que todavía están.

Como cualquier “hijo de vecino” en la actual composición del personal de la Administración Pública, tanto el equipo de gestión, como el universo a capacitar se compone de personal de planta permanente, contratados y pasantes, con la correspondiente inestabilidad e incertidumbre que ocasionan estas últimas situaciones de revista tanto para la planificación, como para la ejecución y la calidad de los resultados de todo proyecto de gestión y de cualquier programa de acción.

La suma de desventajas encontradas en el camino podían significar excusas atendibles para desistir del intento, no obstante, una serie de fundamentos algunos “insoslayables” y otros “irresistibles” provenientes de la evaluación institucional y de la capacitación, fueron los principales motores para impulsar la tarea:

Ø Fundamentos

1. En el nivel de la gestión de la responsabilidad de capacitación : Se constituye, legítima un espacio institucional (en la Gerencia de Recursos Humanos) para la distribución del bien capacitación (que se distribuía precedentemente con amplios o totales márgenes de discrecionalidad).

2. En el nivel de los grupos o áreas de la organización: Se registran diversas demandas de capacitación proveniente de áreas y equipos.

3. En el nivel de las personas: De acuerdo con los resultados de la primera evaluación de impacto de la capacitación institucional, se registró una percepción de impacto en la dimensión profesional de los agentes tras esa impronta de capacitación continua.

Para llevar a cabo la tarea de capacitar y para dar respuestas a problemas presentes y venideros se tomaron una serie de decisiones, entre otras:

Ø Decisiones

1) Diseñar un Plan con programas cuya propuesta es estable y al mismo tiempo flexible, no cerrada sino que negocia a cada paso con sus “clientes” (áreas de la organización), construye la demanda y genera la oferta en forma progresiva.

2) Construir canales alternativos de comunicación sin saltar los formales, de modo de asegurar y garantizar que la información e invitación llegue al personal identificado como principal beneficiario de la acción de capacitación.

3) Proponer alternativas de financiamiento hasta tanto se garantizan las fuentes tradicionales o excepcionales: por ejemplo, la formación de instructores internos, la devolución de becarios mediante capacitación, la firma de convenios, la invitación a personalidades del ámbito político y académico, etc.

Estas decisiones se tomaron para dar respuesta parcial y progresiva tanto a problemáticas emergentes de la propia capacitación como institucionales, por ejemplo:

1) Demanda desorganizada, que se asemejaba a lo que las formas organizacionales “enseñan” informalmente sobre la manera de obtener bienes, materiales y simbólicos.

2) Bajo respaldo a la comunicación y a la convocatoria, que apuntó a analizar qué se juega y tironea cuando la comunicación formal resulta ineficiente, cómo afecta a la gestión de la capacitación y qué relación mantiene este juego con el marco institucional que moldea esas comunicaciones.

3) Reducción de presupuesto propio y/o desaparición de financiamiento externo.

Para darle vida a este caso, decidimos incluir tres relatos que narran la serie de vicisitudes y pequeñas decisiones que en el camino de la gestión, debió sortear el equipo de trabajo, es decir la Gerencia de Recursos Humanos (GRH) con la ayuda de los resultados de la evaluación, para tomar y cumplir las decisiones adoptadas en la política de capacitación. El primer relato aborda el eje de integración de la demanda, el segundo aborda el eje de la comunicación y el tercero, el eje económico.

Ø Relatos según ejes

Eje de la integración de la demanda

“La evaluación del plan de capacitación anterior mostró la disparidad existente en el conjunto de ofertas y actividades de capacitación de los años precedentes. Esa disparidad se manifestaba en los bloques aislados de actividades, la heterogeneidad de propuestas y tecnologías de capacitación y la ausencia de responsables inmediatos en la gestión de demandas de capacitación sorpresivas y urgentes.

Entre los motivos de la aparición de demandas con ese carácter podría distinguirse una tendencia organizacional a la informalidad y la discrecionalidad, como una práctica efectiva para la obtención de recursos y beneficios individuales y grupales, que se aplicaba en esta ocasión a la capacitación.

Detectadas estas problemáticas que atentaban contra la calidad de nuestra oferta, en el siguiente plan intentamos corregir por un lado los circuitos internos, herramientas y tecnologías a aplicar en cada caso, y por otro, clarificar hacia afuera los canales temáticos a través de los cuales organizaríamos las demandas de capacitación.

Ello tuvo como resultado el diseño de un plan con programas estables, con propuestas generadas a partir de la detección de necesidades y con apertura a las demandas específicas de áreas y equipos.

La apertura de estos canales no debía implicar la respuesta indiscriminada a cualquier pedido de capacitación sino que se constituyó de hecho en un espacio de negociación con las áreas para:

- Precisar la necesidad de capacitación a cubrir y los resultados esperables
- Evaluar la criticidad y pertinencia de la demanda en relación con las tareas del área solicitante
- Diseñar una oferta consensuada y una selección del docente compartida
- Establecer las condiciones con las que daríamos respuesta a la demanda: economicidad, asistencia de los inscriptos, instancias de evaluación, en algunos casos

preselección de los participantes, y en otros cupos, para otras áreas involucradas en la problemática desarrollada.

Durante los cuatro meses de gestión del nuevo plan tuvimos que transitar por “el camino más largo” a fin de garantizar un mínimo de equidad en la atención de las demandas, en su precisión (muchas veces confusa, abstracta o general) y asegurar el cumplimiento de nuestros estándares de calidad en la oferta, resistiendo la tentación del facilismo, la improvisación y el clientelismo con tal de mostrar cualquier resultado.

Que se siga manteniendo un nivel de demanda de capacitación en nuestra gerencia nos da la pauta de al menos dos cuestiones:

1. haber logrado un espacio legitimado para ese objeto de gestión y,
2. haber logrado una aceptación de las reglas de juego de la capacitación, al menos en nuestra gerencia.

Eje de la comunicación

“Las trabas que genera la comunicación obstaculizando la gestión, pueden encontrarse en el funcionamiento de los equipos y de las áreas como departamentos estancos como así también la ubicación física del personal, distribuidos en dos edificios y en las distintas reparticiones del Estado en donde se desarrolla su trabajo de campo. La falta de comunicación dentro de las mismas áreas evidencian no solamente un ruido en la información "malentendida o mal transmitida" sino justamente en la ausencia de comunicación. La incomunicación dentro de las áreas y de las áreas entre sí se materializa, tanto dentro como fuera del organismo, en el desconocimiento de normativa institucional y sus actualizaciones, y en el desconocimiento de funciones/actividades de otras áreas (lo que se visualiza cuando a los organismos se les pide dos veces la misma información desde distintas áreas).

No sólo la comunicación que hace a la función del organismo es la que se encuentra afectada sino aquella que hace al funcionamiento del mismo, por ejemplo el cobro de salarios.

Los inconvenientes generados en y por la comunicación hicieron que la utilización del canal de comunicación formal administrativo no fuera suficiente. Este canal que consistía en enviar notas, a fin de garantizar la notificación a nivel de Gerencia General y que ésta circularice "hacia abajo" de manera sistemática, abarcando a todos los agentes de su área, dio como resultado un bajo índice de participación en las actividades de capacitación. Como respuestas a la pregunta "¿que pasó?" podemos enunciar las siguientes:

- 1) los agentes sabían que tenían un curso pero no bien sobre qué
- 2) sabían que tenían un curso pero no bien los datos, creían que el curso era a la tarde
- 3) no pudieron asistir por trabajo
- 4) no sabían que estaban inscriptos

Junto a las respuestas obtenidas, se recepcionaban quejas de agentes de diferentes áreas sobre la falta de notificación de las actividades y por otro lado, se encontraba siempre los mismos nombres en las planillas de asistencia.

Desde el equipo éramos conscientes que los problemas de comunicación no eran exclusivos de las actividades de capacitación pero nos jugaba una mala pasada. Atendiendo a esto, se encontraban dos caminos posibles:

- 1) limitarse a informar sobre las actividades de capacitación a través de canales formales para justificar nuestro trabajo administrativamente.
- 2) buscar mecanismos alternativos, independientemente de los formales para obtener resultados.

Optamos por el segundo camino para remover ciertas prácticas clientelísticas que favorecían siempre a los mismos sectores, de modo de "abrir un poco más el juego", al menos manteniendo a todos informados. Junto al canal formal, implementamos nuevos canales como el correo electrónico (para todos los agentes que se encuentran en la red del organismo), el uso de carteleras en ambos edificios, y llamados telefónicos a cada

responsable de comunicación designado por las áreas (recayendo esto generalmente en las secretarías de los gerentes generales).

Al abrir la comunicación a todos los agentes, se corría el riesgo de alterar el orden en la comunicación vertical que rige en las organizaciones públicas. Por ello, al momento de redactar los correos electrónicos y los carteles, debíamos pensar "¿cómo podría ser malinterpretado este mensaje?". Buscando evitar herir susceptibilidades (sobre todo en la cúpula) y generar decisiones exclusivamente individuales de los agentes en cuanto a su participación en las actividades, dejamos en claro que este nuevo canal era meramente informativo y que la inscripción a los cursos debía continuar siendo a través los canales formales.

Para el actual Plan de capacitación, tomamos la experiencia del anterior en relación a la comunicación. Queríamos que aquellos que reunían el perfil para participar de actividades de capacitación estuvieran informados de estas actividades. Esto se lograría a través de:

1) una identificación de necesidades de capacitación más precisa combinando perfiles y especificidades de las distintas áreas, sectores y responsabilidades del organismo.

2) el apoyo de la máxima autoridad para legitimar la capacitación públicamente, dado su carácter no obligatorio, dando a conocer la importancia de la actividad para el organismo.

3) la apertura de canales de comunicación estableciendo cual es el método que genera mayor "compromiso" u "obligación" en el capacitado.

Eje económico

"La práctica de capacitación institucional se constituyó a partir de la misión a cumplir junto con la voluntad de gestionar y un importante financiamiento externo.(equipamiento y contratación de instructores externos)

Para la implementación del actual Plan de capacitación institucional, se vislumbraba como condición relevante el aspecto económico: la amenaza de falta de

presupuesto. En este sentido, en el equipo de trabajo nos preguntábamos cómo, ante la posible falta de financiamiento externo y la merma de recursos genuinos, íbamos a poder llevar a cabo las actividades de capacitación. El ajuste en el Estado no permitiría la ampliación del financiamiento, lo que traería aparejada la no contratación de docentes externos. Nuevamente se nos bifurcó el camino:

1) optar por el incumplimiento de la función capacitadora excusándonos en la falta de presupuesto

2) buscar alternativas para hacer posible la gestión de la capacitación.

Al escoger la segunda opción, planteamos alternativas de financiamiento, seis meses antes de dar inicio al nuevo Plan. Como variantes pensamos en la oferta de capacitación a otros organismos, ofrecer también los recursos con los que contaba el área (ejemplo: equipamiento, las salas de capacitación) a cambio de docentes de otros organismos y fundamentalmente la formación de un equipo de instructores internos, que era el ítem de mayor gasto del presupuesto anterior.

Este último punto se comenzó a diseñar y ejecutar antes del recorte, con la implementación de instructores/docentes internos. Para tal fin se creó una base de datos de los agentes que estaban dispuestos a realizar dicha tarea y que poseían conocimiento y/o experiencia en un tema específico. Por otra parte, se comenzó a dictar un taller de Formación de Instructores Internos a fin de que adquirieran técnicas de enseñanza y de elaboración de un curso (puesto que no todos poseían experiencia docente) y de acordar una metodología y materiales a producir en común, en otras palabras evitar a “que cada uno venga con su librito”.

La implementación de docentes internos nos ayudó a resolver ciertos problemas que identificamos a partir de la evaluación del plan anterior, respecto a los docentes externos. Ocurría que en, determinados casos, poseían un alto grado de conocimiento en el tema pero poco vínculo con las necesidades y problemáticas del organismo, en particular y del sector público en general.

La conformación de dicho cuerpo, capacitados para tal fin por la gerencia, está orientado a otorgar legitimidad de los mismos para desarrollar la tarea, especialmente frente a pares y superiores..

Por otro lado, se intento fortalecer otro aspecto, el sentido de pertinencia institucional. Lo que implica, entre otras cosas, que cuando se dictan cursos en otros ámbitos lo hagan representando a la organización, y con la unificación de criterios contruída.

Como antecedente a la generación de dicho sentimiento se comenzó a exigir a los becarios del organismo la firma de un “acta compromiso” donde tanto el organismo como el beneficiado por las becas se comprometieran, el primero a brindar el respaldo necesario, en virtud de las características de cada beca (licencia, financiamiento, etc.) y el segundo, el compromiso de devolver lo aprendido al organismo a través de la transmisión de conocimientos a los demás agentes (por medio de charlas, conferencias, etc) y la permanencia en el organismo en relación proporcional a la duración de la beca.

Algunas conclusiones y una apuesta

La pregunta fuerte que se podría realizar es qué significado dar a experiencias como la de este equipo de gestión pública que se abocó a desarrollar la experiencia de capacitación, remando contra la corriente, generando un espacio y ganándose un prestigio en la institución y entre sus beneficiarios directos. Se realizó una tarea que parece enmarcada en otro contexto ¿en otro Estado?

¿Cuáles fueron las ventajas competitivas y comparativas que posibilitaron la gestión? ¿Se puede construir capacidad de respuesta en contextos adversos? ¿Fue una actitud de omnipotencia, heroica o de creatividad frente a la crisis? ¿O es que acaso hubo una adecuada articulación entre las condiciones políticas, institucionales y técnicas?

¿Por qué se pudo hacer? ¿Se trató de un “guiño” de las autoridades (en tanto no nos llevásemos parte de los escasos recursos a distribuir) o reveló una construcción técnica de posibilidades político-institucionales?

Estos interrogantes, que aún están en etapa de formulación, nos llevaron a hacer consciente una serie de riesgos asociados al “hacer en la adversidad”, contra la corriente y con poco o sin dinero, por ejemplo. La posibilidad de controlar o minimizar esos riesgos va a residir básicamente en reconocer que:

- La capacitación no resuelve los problemas institucionales asociados a las problemáticas detectadas mediante evaluación, de allí la necesidad de distinguir objetivos y metas alcanzables con capacitación, que no excedan sus posibilidades de impacto concretas.

- La capacitación es sólo una de las herramientas de intervención organizacional para la mejora de la calidad institucional y de sus miembros. Si bien la responsabilidad primaria estaba asignada a una Gerencia en particular, se hace necesario delimitar responsabilidades exclusivas al equipo de gestión de la capacitación y responsabilidades compartidas con otras áreas y con las autoridades del organismo.

- La ejecución de actividades de capacitación sostenidas en la voluntad, el esfuerzo y el deseo de los miembros de la organización en momentos de crisis económica, tiene un corto periodo de tiempo de duración. Con lo cual debería establecerse algún mecanismo de compensación, incentivos y reconocimiento (no necesariamente material, sino especialmente de orden simbólico) para brindar mayor consistencia y legitimidad a estas acciones sin costos económicos.

Algunas conclusiones preliminares de esta experiencia apuntan que:

1. Las definiciones, la evaluación y el diagnóstico colaboraron con la articulación de la tarea técnica y la política, posibilitando una gestión “inteligente”, generando la política (en este caso, de capacitación) que fue negociando a cada paso su concreción. Cuando las grandes definiciones entorpecen o aplastan antes que habilitar u operar, entonces, a lo mejor se trate de *“(...) estudiar el poder allí donde su intención, si tiene una intención, está totalmente investida en el interior de prácticas reales y efectivas (...) como algo que circula (...) (que) transita transversalmente”* [14] para dar paso a una evaluación que produzca la información necesitada para la retroalimentación de la gestión y construir el diagnóstico que proponga una vía alternativa.

2. La ausencia de política que oriente a la norma, el dejar libradas responsabilidades existentes sin una expresión que las contenga y materialice, es decir, el vacío de poder para el cumplimiento de una norma genera espacios de pura discrecionalidad que pueden llevar a la sensación de derrota o incluso propiciar el terreno para la ocurrencia de pequeños y grandes actos de corrupción.

3. La construcción de opciones técnicas -que anticipan escenarios críticos y ofrecen alternativas de máxima y de mínima- ensancha el abanico de la negociación política para la obtención de espacios y recursos para la gestión. A su vez, la consistencia técnica de esa negociación política podría estar, en el mejor de los casos, fundamentando, y en el peor, empujando a adoptar una decisión institucional, más allá de la formalidad de las propuestas (en este caso de capacitación, que en general están bien vistas y son consideradas “políticamente correctas”).

4. La profesionalización de la gestión pública (si bien se acompaña de capacitación y debe enmarcarse dentro de una política coherente de desarrollo y promoción) no implica exclusivamente títulos universitarios, formación superior, galardones y diplomas [15], sino fundamentalmente se constituye en el compromiso y la responsabilidad colectivas, demostradas y materializadas en resultados concretos de la propia gestión. Estos aspectos esperables de una gestión de calidad atienden a las constantes y a las variables políticas de contexto e institucionales, pero con suficiente solidez e independencia de criterio para señalar los límites necesarios al “todo vale” y a la “salida individual”.

¿Hay maestros y directores, médicos y enfermeros, profesionales e idóneos, administrativos y técnicos, personal de carrera y contratado que, a pesar de las malas condiciones laborales, materiales, de contratación y ambientales, generan este tipo de excepciones por la profesionalidad? Estamos convencidas de que sí, existen.

Ello no obsta para que, por los canales correspondientes, continuemos las batallas que haya que librar por mejores condiciones laborales y de atención a la población. Esto no quita la responsabilidad de la defensa por los derechos de trabajadores de ser adecuadamente pagados y tratados, ni de los ciudadanos de ser correctamente atendidos. La cuestión en la que se aloja esta experiencia es la pregunta por la excepción ¿generarán este tipo de experiencias alguna inscripción que, a manera de boya, oriente a los marinos de este barco en zozobra, en el rumbo de transformar nuestra sociedad mientras advienen condiciones de navegación más favorables?

Queremos creer, a partir de la vivencia de gestión, que entre la norma que dicta la responsabilidad y las condiciones de contexto políticas, económicas e institucionales no

hay una respuesta única y tan mecánicamente sobredeterminada, sino que puede haber profesionalidad y calidad de la gestión pública sustentada en:

- Búsqueda de márgenes de acción y libertad de actores.
- Generación de pensamiento estratégico y creativo hacia la organización y hacia los ciudadanos.
- Permanente negociación política con amplio fundamento técnico.
- Articulación e integración de techos y pisos político, técnicos e institucionales.
- Construcción de abajo hacia arriba y horizontal, de posibilidades razonables y económicas, y no sólo la espera mesiánica de las condiciones justas y de los mandatos de arriba hacia abajo.
- Constitución de equipos capaces “de aprender y actuar más allá de sus mandatos iniciales” [\[16\]](#)
- Ubicación de espacios, agujeros negros, intersticios (capilares diría Foucault) del poder en donde aún residen posibilidades de aprendizaje institucional.

No creemos en “lágrimas” ni en “milagros”. Valga entonces la pena pensar el ejemplo, analizar los componentes que hicieron posible la tarea, el equipo, la inserción institucional para ver si algunos de los hallazgos permiten generar hipótesis a partir de las cuales se pueda socializar la experiencia y volver a provocarla en otros espacios y tiempos públicos, con las adaptaciones, críticas y modificaciones que los contextos histórico-institucionales y político-económico y sociales requieran.

Esta es la profesionalización de la gestión pública a la que queremos apuntar, tanto desde la propia acción de gestión como desde la capacitación. Eso significa que hay mucho para hacer ¿y si empezamos ahora?

BIBLIOGRAFÍA:

- ALLISON, Graham T. "La gestión pública y la privada: ¿son fundamentalmente similares en todos los aspectos importantes? En SHAFTRITZ, J y HYDE, A.(comps) Clásicos de la Administración Pública. Editorial FCE. México. 2000.
 - BONIFACIO, José Alberto "La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación". En Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 4. Caracas. Julio 1996.
 - CAMOU, Antonio. "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina". En Nueva Sociedad. N° 125. Caracas. Nov- Dic de 1997.
 - CORMICK, Hugo et al "Nuevas formas de gestionar lo público. Un estado que aborde los problemas por y con la sociedad". Mimeo. Buenos Aires. 2000.
 - FOUCAULT, Michel. Microfísica del poder. Editorial La Piqueta. Tercera Edición Madrid. 1992.
 - GORE, Ernesto. La Educación en la empresa. Aprendiendo en contextos organizativos. Editorial Granica. Buenos Aires. 1998.
 - INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Dirección Nacional de Estudio y Documentación "Reflexiones acerca de la profesionalización del Servicio Civil" publicado en TEMAS Estado, Administración y Políticas Públicas. Año 5. N° 17. Buenos Aires. Junio 1999.
-