

## **LA CAPACITACION Y SU CONTRIBUCION A LA GESTION LEGISLATIVA**

**Por: Dr. Fernando Adrián Barrera<sup>1</sup>**

“...lo único que justifica la capacitación es que en alguna parte hay alguien que tiene que hacer algo y no sabe hacerlo”. Oscar J. Blake

“...Hay necesidades organizacionales que la capacitación puede resolver, en particular resulta imperioso articular los objetivos institucionales de la legislatura con la realidad, para avanzar en la modificación de las costumbres procesales legislativas y administrativas que no siempre conciben con esos preceptos, ni con la normativa legal”.  
Fernando A. Barrera

La necesidad cada vez más imperiosa de contar con organizaciones públicas eficientes en la administración de los recursos presupuestarios y eficaces en su capacidad para dar respuestas a las demandas de la ciudadanía, nos ponen en la búsqueda de soluciones que nos permitan brindar a nuestras organizaciones de recursos idóneos para enfrentar los cambios profundos que ellas necesitan, de la mano de quienes poseen el principal recurso que las nutre: el capital intelectual de sus trabajadores.

La Dirección General de Capacitación de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se ha dispuesto a asumir el enorme compromiso de incrementar sus activos de conocimiento para todos los trabajadores en los diferentes niveles de conducción y/o responsabilidad, de manera tal que conceptos innovadores de gestión, - tales como la gestión del conocimiento y la gestión de calidad y la planificación estratégica -, aparecen dentro de este escenario como alternativas altamente positivas -y posibles- para transitar este camino de cambio.

Disponer de un cuerpo profesional permanente altamente capacitado técnica y políticamente, con un eficiente nivel de conocimiento aplicado a la materia, con espíritu crítico y capacidad para el desarrollo teórico, sumado a un sistemático entrenamiento práctico, resulta un desafío, tendiente a fortalecer, en definitiva el resultado parlamentario y con ello, construir los cimientos de la gobernabilidad, dentro de un ejercicio de interrelación de poderes públicos, que debería ser cada vez más alimentado.

Desde ya la importancia de contar con un cuerpo legislativo profesionalizado que tienda a solventar técnicamente el producto legal, no solo es importante desde el punto de vista de tener una norma redactada correctamente, sino también que funcione como un verdadero imperativo legal aplicable a la resolución de una demanda social.

Pensemos entonces, que una mejor actividad legislativa no solo depende de la cantidad de proyectos presentados, ni siquiera del número de leyes votadas, sino más bien

---

<sup>1</sup> El Dr. Fernando A. Barrera es Director General de Capacitación de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Consejero Directivo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

de la importancia y la calidad del resultado parlamentario, medible desde un punto de vista social e institucional.

Socialmente, logrando que la norma legislativa sea efectiva en cuanto a la regulación de los intereses sociales; e institucionalmente, efectuando un eficiente control o bien permitiéndose una correcta participación en la definición de las políticas públicas.

Alcanzar este objetivo de calidad, es la exigencia de esta Legislatura, empezando por mejorar las condiciones laborales del personal, y por encontrar mecanismos de profesionalización del capital humano.

### La capacitación como agente de mejora y profesionalización

Como vimos, alcanzar principios de calidad legislativa demanda en primer lugar, diseñar mecanismos de profesionalización de los trabajadores legislativos.

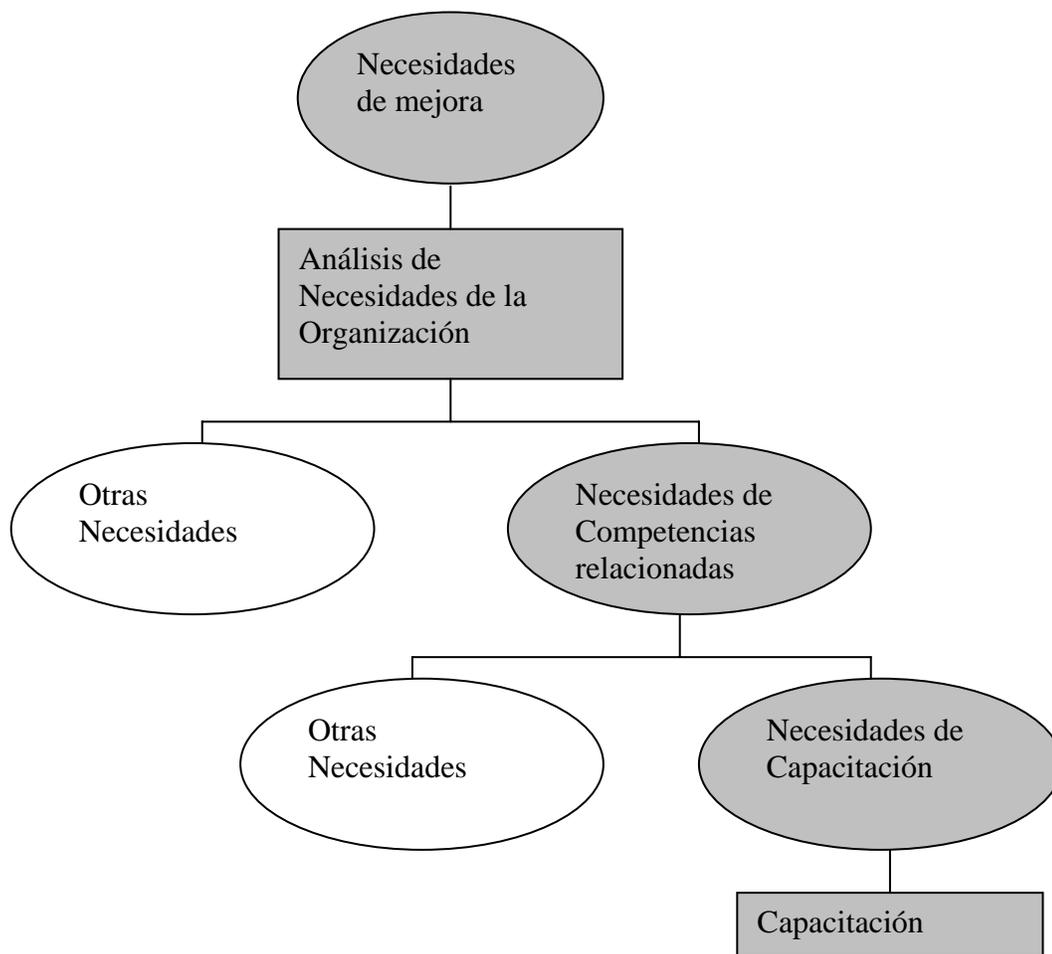
De alguna manera, este es el objetivo final a lograr desde la Dirección General de Capacitación, pero para ello, debíamos en primer lugar establecer las necesidades organizacionales de mejora y recién a partir de ellas, desarrollar un paquete de acción tendiente a lograr metas de realización concretas que se presenten ante los trabajadores como verdaderas oportunidades en su desarrollo de carrera.

Por ello, la primer tarea que encaramos fue fortalecer en el marco de la negociación colectiva, el concepto de la capacitación como valor de desarrollo profesional, generando pautas que vuelquen al trabajador a capacitarse para mejorar en su ejercicio laboral, mejorando de esa forma su motivación, de manera que se sienta partícipe del resultado final de su trabajo al notar que los conocimientos adquiridos le son de utilidad para su función.

A su vez era necesario, censar el nivel de conocimientos y habilidades del personal para tener una fotografía del capital laboral de la legislatura, a partir del cual poder desarrollar la capacitación; y por último era necesario relevar las necesidades de capacitación de las áreas operativas, considerando los objetivos y las metas prefijadas en cada una de ellas.

Así descubríamos que, los objetivos de mejora continua de la organización, incluyendo el desempeño de su personal, podrían verse afectados por una cantidad de factores internos y externos, incluyendo cambios en los escenarios, la tecnología, necesidades de innovación o simplemente el rediseño de los procesos actuales. Lo que requería que la organización analice sus necesidades de competencias relacionadas.

Analizadas estas necesidades, resultaba necesario planificar la capacitación adecuada y por sobre todas las cosas crear las herramientas para ejecutarla.

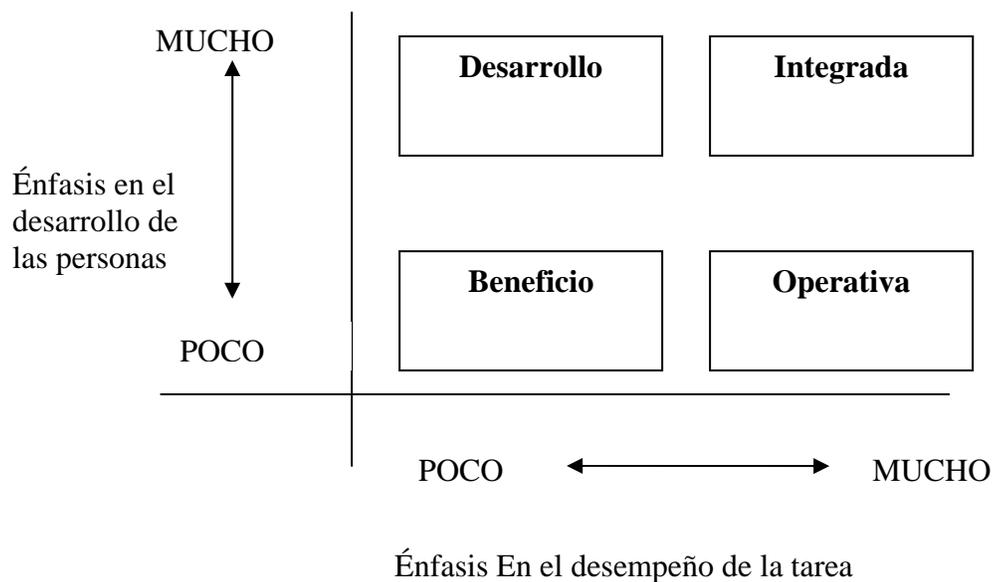


**Figura 1. Mejora de la calidad por la capacitación**

Modelos de Planificación de la política de capacitación

La capacitación debe concretar su función de servicio dentro de un marco político coherente con el conjunto ideológico de la organización; aunque a decir verdad, son menos los casos en que las organizaciones públicas han logrado explicitar las políticas que le son propias de acuerdo al servicio social que brindan.

Si uno analiza las características de la política de capacitación en función a su utilidad de parte de las organizaciones y de los trabajadores puede encontrar 4 modalidades políticas que surgen de su interrelación.



Analicemos cada una de estas relaciones y veamos por que le hemos dado el nombre que figura en el gráfico.

1. Cuando la política de capacitación de una organización no esta demasiado determinada ni por el desempeño de una tarea ni por las expectativas de desarrollo de la persona decimos que es una política de “BENEFICIO”.  
 En esta alternativa, se considera la capacitación como un beneficio que la organización concede a sus miembros.  
 En esta modalidad existe una baja relación entre las necesidades de capacitación de la organización y los esfuerzos educativos. Visto desde otro punto, la organización no espera una aplicación específica de los aprendizajes. Esto puede ser porque o bien los trabajadores de la organización ya tienen todo los saberes y los conocimientos necesarios para la función o bien porque no se considera a la adquisición de conocimientos como una herramienta de gestión organizacional.  
 De todas maneras, un incremento en la capacitación del personal también redunda en un beneficio de la organización, aún sin expectativas de uso inmediato del recurso.
2. Llamamos “OPERATIVA” a la política de capacitación que pone mayor énfasis en el desempeño de la tarea que en el desarrollo de la persona. Esta modalidad producirá actividades estrechamente vinculadas con las necesidades operativas de la organización; generalmente de tipo “puntual” y frecuentemente desvinculadas unas de las otras. Este tipo de capacitación requiere de una supervisión muy personalizada de los niveles de conducción y la preparación y motivación de los niveles de conducción en el plan de gestión institucional.
3. Cuando la política de capacitación privilegia el desarrollo de las personas por sobre los requerimientos de la tarea, estamos frente a una modalidad de

“DESARROLLO”, suponiendo que la persona ya posee los conocimientos básicos que el puesto le demanda.

4. Cuando resulta tan importante enfatizar los aprendizajes vinculados con la tarea como el desarrollo de la persona, se debe desarrollar una modalidad política que llamaremos “INTERGADA”. Esta modalidad exige extremar el cuidado en el diseño de las acciones de capacitación para obtener ese equilibrio.

Ninguna de estas cuatro modalidades debe considerarse superior a otra, y evidentemente cada una de ellas resulta la más adecuada según la propia característica institucional del organismo.

La Legislatura de la ciudad, cuando asumimos el manejo y la administración de la política de capacitación, no desarrollaba ninguna de estas modalidades. Quizás la más cercana era la primera, aunque en realidad el “beneficio” estaba estrechamente vinculado a la relación política del trabajador el cual percibía una beca individual de parte de su jefe inmediato en favor de su actividad.

La Legislatura de la Ciudad deviene de un proceso de 4 años donde la capacitación no fue valorada en la medida de la importancia que refleja para el desarrollo institucional de la casa.

No hubo planificación, ni tampoco se desarrolló una tarea de capacitación desde un punto de vista sistémico, orientado a resolver los problemas efectivos de la casa que la capacitación pudiera solucionar.

Al punto tal, que ni siquiera gozaba de un espacio físico adecuado, ni propio para desarrollar su actividad.

Tampoco había una visión generalizada en el personal acerca del valor de la capacitación en cuanto a su formación profesional, crecimiento personal y funcionalidad dentro de una futura carrera administrativa. Era común, que en virtud de esa falta de visión estratégica de la capacitación, la mayoría del personal no se involucrara con ella, y solo una minoría hiciera cuanto curso se presentara al mero efecto de coleccionar certificados.

A lo largo de esos años, la capacitación se desarrolló ejecutando cursos aislados, que si bien podrían tener buena aceptación, no estaban pensados dentro de una planificación general de la capacitación es pos de una carrera.

El objetivo fundamental de estos años de gestión ha sido instalar en el personal el valor al mérito y al esfuerzo como garantía de progreso en la administración.

La futura determinación de los cargos de conducción por concurso, será otro aspecto de validez de la importancia del desarrollo de la capacitación como herramienta de consolidación institucional.

Nosotros apostamos a un modelo de Capacitación Integral que cierre las brechas existentes entre las competencias actuales y las requeridas monitoreando los siguientes niveles:

1. La definición de las necesidades de capacitación y desarrollo de nuevo conocimiento.
2. El diseño y planeamiento de estos procesos.
3. La provisión de la capacitación y entrenamiento.
4. La evaluación de los resultados de la capacitación en el desempeño orgánico.

Tal vez el aspecto más importante para poder desarrollar lo anterior se encuentre en el logro del adecuado involucramiento del personal cuyas competencias deben ser desarrolladas, e incorporar esto como parte del proceso de entrenamiento, lo cual podría resultar en que estas personas incorporen un gran sentido de propiedad e identidad sobre los procesos en los cuales participan, asumiendo por consiguiente una mayor responsabilidad en asegurar su éxito.

Obviamente no requiere mayor esfuerzo, especificar las ventajas ampliamente conocidas, que reportan a cualquier organización la implementación de políticas de capacitación, entre otras podríamos mencionar:

- a) El incremento de la eficacia en la obtención de los objetivos propuestos, a la vez que una mejor identificación de los factores que afectan tales logros.
- b) Una mayor transparencia en los procesos de la Administración Pública, que incrementen la relación con la ciudadanía.
- c) Una sensible reducción de los costos operativos, incrementando la eficiencia orgánica.
- d) La certificación de las competencias del personal, que incrementan las aptitudes del mismo para el desempeño orgánico o extra-institucional.
- e) La creación de una base de conocimiento que afiance la memoria institucional de las organizaciones.

En la mayoría de los casos los problemas solucionables por la capacitación son de comportamiento humano, originados en competencias y relacionados generalmente a problemas en los rasgos, motivaciones, valores, conocimientos y habilidades del personal.

Por ello, es necesario evaluar conjuntamente con todas las áreas de la legislatura cuales pueden ser sus problemas de desarrollo y/o gestión, al igual que hacer participar en esa evaluación al personal y a sus entidades representativas.

Para desarrollar una política estratégica de capacitación es importante comenzar por resolver la problemática que la elaboración misma de esta política presenta.

En ese sentido el primer objetivo es determinar a quien debe ir dirigida la capacitación; para que capacitar a ese grupo; determinar en que capacitarlo, en que tiempo debemos capacitarlo; como, cuando y donde podemos hacerlo definiendo también con quien y con que herramientas.

En consecuencia podríamos decir que:

- a) en cuanto a sus Objetivos, la capacitación debe estar orientada a fortalecer la Visión, Misión y los Valores organizacionales
- b) Debe estar orientada a todo el personal de la casa, pero distribuido por grupos de afinidad.
  - b.1. Debe darse una política de desarrollo de pensamiento estratégico en los mandos medios, enseñándoles a tomar decisiones, a integrar equipos de trabajo, a planificar, administrar el tiempo, negociación y liderazgo.
  - b.2. Debe desarrollarse muy especialmente un plan de capacitación para el personal de planta permanente, transitorio y contratados, allí hay que pensar en la diferencia funcional de los agentes de acuerdo a sus perfiles. Es necesario avanzar de urgencia en la elaboración de los perfiles del personal, para luego

también resolver los perfiles de puestos, mas aún pensando en la posibilidad de convocatoria a concursos para la cobertura de cargos y vacantes.

Debe diferenciarse la capacitación para el personal de mantenimiento, seguridad, administrativos, comisiones, asesores legislativos, profesionales, etc.

- c) La capacitación debe entenderse en tres sentidos. Por un lado la *instrucción*, en virtud de la cual se pretende brindar conocimientos básicos y de formación elemental, tales como finalización de educación general básica y polimodal de ser necesario, informática e idioma elemental, redacción, etc. Por otro lado la *capacitación técnico-funcional*, entendiendo como tal la formación en materias propias de la técnica legislativa o de la administración pública y de investigación normativa. Y por último la *capacitación como desarrollo institucional*, de la cual se desprende la capacitación de mandos medios, la formación de capacitadores, la capacitación en la carrera administrativa, entre otras.

Debe desarrollarse profundamente la infraestructura de capacitación.

La Dirección General de Capacitación es un actor crítico en el establecimiento de un sistema de calidad legislativa, y como tal, se ha propuesto direccionar sus esfuerzos en el planeamiento, implementación y evaluación de la calidad de gestión. La contribución a las metas orgánicas de la Legislatura como organismo trascendente de la política pública en la Ciudad de Buenos Aires así lo exigen.

En general decimos que la identificación de las necesidades de capacitación no debe arrancar de la pregunta ¿qué actividad educativa se necesita?, sino de ¿qué problema existe que la capacitación podría ayudar a superar?

En este sentido, estamos seguros que la capacitación del personal legislativo podría ayudar no solo a mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores, sino también será un agente de cambio para la profesionalización del resultado legislativo, y por ende una mejora final en el desarrollo democrático del Estado.