

SEXTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
RESISTENCIA, 6, 7 Y 8 DE JULIO DE 2011

PRESENTACIÓN DE PONENCIA

TÍTULO: Capacitación para el desarrollo local y regional

ÁREA TEMÁTICA 1: El fortalecimiento de los procesos centrales de las jurisdicciones gubernamentales de nivel nacional, provincial y local para el desarrollo económico y social

SUBTEMA b: Capacitación

EXPOSITORA: Virginia Ester D'Angelo Gallino

Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER)

pursang@arnet.com.ar

RESUMEN

La Facultad de Ciencias de la Gestión de la Universidad Autónoma de Entre Ríos tiene una línea de trabajo dedicada al Desarrollo Local y Regional que comprende diferentes proyectos. Uno de ellos tiene como objetivo la capacitación para la generación y el fortalecimiento de capacidades estatales en equipos de gobierno locales de la provincia de Entre Ríos.

En el V Congreso Argentino de Administración Pública se puso a consideración la primera experiencia de capacitación bajo el formato de Diplomatura y en esta oportunidad se presentan avances realizados, en la misma línea de trabajo, tendientes a concretar un nuevo proyecto de capacitación, con formato similar, basado en el enfoque por competencias.

Esta presentación incluye un breve encuadre teórico, el relevamiento de la demanda y sus resultados y los ejes organizadores para el nuevo proyecto.

1- ENCUADRE TEÓRICO

“El escenario actual de las administraciones municipales exige a los funcionarios comunales políticos y de carrera, competencias específicas tanto para prestar con calidad los servicios habituales como para poder abordar las nuevas y crecientes demandas” (Bitar y D’Angelo, 2009).

En el diseño de propuestas de capacitación destinadas a equipos municipales de conducción existe cierta disparidad entre aquellas en las que predominan los criterios académicos por sobre los de carácter más instrumental. La relación teoría-práctica es un aspecto central que debe ser considerado en la elaboración de una nueva propuesta de capacitación que equilibre y articule ambos términos.

La Diplomatura en Desarrollo y Gestión Local (2008-2009), desarrollada conjuntamente por la Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER) y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTE y SS), propuso como objetivo desarrollar conocimientos y competencias específicos que optimicen la capacidad de gestión de los funcionarios, profesionales y

técnicos de los gobiernos locales, para interpretar e intervenir en procesos de desarrollo territorial generadores de empleo.

Este formato de capacitación reúne elementos de la educación tanto formal como no formal, destinada a funcionarios públicos y dirigentes de las organizaciones de la sociedad civil. Es un ámbito de enseñanza-aprendizaje donde los conocimientos disciplinares y la experiencia de gestión de los participantes produce una retroalimentación que debe ser particularmente considerada por cuanto posibilita un escenario muy apropiado para el desarrollo de competencias.

En estos proyectos de extensión universitaria, en línea con lo recomendado por UNESCO (1998), la obtención de metas radica fundamentalmente en el conocimiento de la temática, el desarrollo de habilidades, las competencias de desempeño y/o de producción y la madurez de los hábitos mentales y de conducta.

En esta nueva propuesta, partimos del concepto de competencia de Cinterfor/OIT (1997) por cuanto considera a la competencia laboral como una construcción social de aprendizajes significativos, útiles para el desempeño en una situación real de trabajo, que se obtiene a través de la capacitación y en gran medida, mediante el aprendizaje por experiencia en situaciones concretas de trabajo.

Para interpretar la construcción social de aprendizajes significativos se considera el aprendizaje como un “proceso de conocimiento, de comprensión de relaciones, donde las condiciones externas actúan mediadas por las condiciones internas” (Pérez Gómez, 1993).

La idea de utilidad para el desempeño en una situación real de trabajo, vincula el conocimiento con la aplicación del mismo a situaciones laborales concretas. El desarrollo de conocimientos, habilidades y valores se realiza en forma convergente a partir de funciones y tareas precisas. El proceso de aprendizaje supera las instancias áulicas pero no las excluye. Da una importancia significativa a la experiencia y a los procesos de transferencia de conocimientos a nuevas situaciones.

Poseer una capacidad no significa ser competente. Es decir, la competencia no reside sólo en los recursos (capacidades), sino en la movilización del repertorio de recursos. Diferentes autores adoptan este enfoque y lo aplican a diferentes campos; así por ejemplo Chomsky instala el concepto de competencias desde las teorías del lenguaje, Gardner lo hace desde su teoría de las inteligencias múltiples y los expertos en teoría del currículo lo orientan al logro de conocimientos, habilidades, valores.

2- RELEVAMIENTO DE DEMANDA DE CAPACITACIÓN

2-1. Cuestiones metodológicas

La primera actividad consiste en sistematizar las evaluaciones de los participantes en la Diplomatura (2008-2009) y las consideraciones formuladas por la contraparte, el MTE y SS.

Posteriormente se procede a realizar una serie de 14 entrevistas a informantes calificados que son seleccionados tratando de cubrir el siguiente espectro: intendentes en ejercicio, ex intendentes, candidatos a intendentes de

diferente filiación política con mandatos cumplidos y sin experiencia anterior, funcionarios municipales de nivel superior políticos y de carrera (en todos los casos mencionados se eligen al menos dos que representen a municipios de diferente tamaño en cuanto al número de habitantes) y especialistas en la temática del desarrollo local.

En cuestionario guía de las entrevistas considera más aspectos de los que se abordarán en este trabajo, que estuvieron orientados a indagar acerca de: 1) la gestión estratégica del desarrollo local; 2) el fortalecimiento de lo que actualmente existe; 3) las competencias necesarias para una mejor gestión y 4) cuestiones específicas de la capacitación.

Para procesar la información recogida en las entrevistas, se desgravaron y seleccionaron textos que para esta instancia provienen fundamentalmente del punto 3 y en parte del punto 1 por su relevancia estratégica.

2-2. Evaluaciones de la experiencia anterior

En este punto se hace una breve síntesis de los resultados de la evaluación de los participantes en la Diplomatura y los aportes provenientes del MTE y SS de la Nación.

Los cursantes evalúan diferentes aspectos de la capacitación que incluyen: relevancia teórica de los conocimientos; reconocimiento de problemáticas territoriales, establecimiento de nuevos vínculos profesionales, pensar nuevas posibilidades para la actividad, apropiarse de vocabulario específico, relacionarse con otros actores sociales, identificar nuevas

alternativas para el desarrollo local, modificar prácticas sociolaborales y apropiarse de nuevas metodologías de trabajo.

Luego de procesada la encuesta, se pone particular énfasis en las respuestas que remiten a los cambios experimentados después de haber transitado la experiencia de la Diplomatura. Los participantes manifiestan haberse apropiado de herramientas que les permitirán llevar adelante acciones vinculadas a la gestión del desarrollo local, lo que de alguna manera puede corroborarse en los trabajos finales de integración.

Con referencia a las herramientas adquiridas, mencionan las siguientes:

- dimensionar los cambios a nivel global.
- reconocer los diferentes modelos de gestión local.
- identificar las potencialidades de los territorios.
- elaborar diagnósticos a partir del reconocimientos de aspectos institucionales, infraestructurales, culturales y productivos.
- creación de empresa y empleo.
- aplicar herramientas de gestión.
- despliegue de estrategias tendientes a la gestión asociada.
- la innovación científico- tecnológica.

Por su parte, los especialistas del Ministerio proponen algunos cambios sobre la experiencia realizada ante la posibilidad de realizar un nuevo proyecto en forma conjunta. Para ello sugieren considerar especialmente los objetivos de los programas del Ministerio, en su carácter de contraparte y la necesidad de introducir en el proceso de capacitación, modalidades y estrategias de aprendizaje para “desarrollar conocimientos y competencias específicas” para la gestión del desarrollo local.

En tal sentido, recomiendan tener en cuenta los siguientes ejes: conceptos teóricos en el marco del desarrollo local (trabajo-empleo-producción-capacitación); análisis de las políticas públicas y experiencias existentes en los territorios y planificación y gestión de proyectos.

Dice textualmente el informe del Ministerio producido en el año 2010 que “se busca que los/as participantes incorporen metodologías e instrumentos específicos para diagnosticar problemas, identificar oportunidades y contribuir a impulsar acciones de desarrollo productivo y socio-productivo”. Dentro de lo que denominan consideraciones específicas, se incluyen sugerencias relativas a metodologías de enseñanza, modalidad de cursado, prioridad en cuanto a contenidos y mayor énfasis en el uso de determinadas herramientas.

3- PRIMEROS RESULTADOS DEL RELEVAMIENTO DE DEMANDA DE CAPACITACIÓN

En este punto se enuncian los primeros avances realizados hacia la formulación de un nuevo proyecto, basado en el enfoque por competencias que aporte a procesos de desarrollo local y regional, destinado a responsables de cargos de dirección en municipios de la Provincia.

3-1. Competencias directivas

Una vez procesadas las 14 entrevistas, se agruparon las competencias de carácter directivo señaladas por los entrevistados relativas a los siguientes

aspectos: conocimiento, comunicación, administración y gestión y liderazgo (D'Angelo y Rufini, 2010).

Conocimiento

Dentro de conocimiento, los entrevistados consideraron como necesario lo siguiente:

- *ser idóneo en el campo del conocimiento en el que se desempeña.
- *conocer la norma del ámbito municipal.
- *conocer el trámite administrativo.
- *conocer los recursos humanos con los que se cuenta no sólo en el área de su desempeño sino también con las que tendrá que vincularse.
- *capacidad¹ para aprender.
- *capacidad para vincularse con los centros del pensamiento y producción.
- *capacidad para realizar tareas de articulación y cooperación.
- *capacidad para apropiarse de los mecanismos del Desarrollo Local.
- *capacidad para elaborar proyectos.
- *capacidad para incorporar los nuevos conceptos sobre gestión.
- *capacidad para la evaluación permanente de su tarea y de sus equipos.
- *capacidad para reconocer sus propias limitaciones.

Administración y gestión

¹ Se transcribe textualmente el término "capacidad", sosteniendo la diferencia entre capacidad y competencia expresada en la página 2 de este documento.

Para la administración y gestión, se reconocieron como necesarios los siguientes aspectos:

*capacidad administrativa organizacional (incluye como muy importante confeccionar un diagnóstico, un organigrama y reglamentos en general).

*capacidad para construir una política de capacitación de los recursos humanos.

*capacidad para generar mecanismos de capacitación.

*capacidad para construir y fortalecer equipos de trabajos sostenidos en el tiempo.

*capacidad para ponderar los asuntos inherentes a la función pública.

*capacidad para trabajar con las urgencias de la cotidianeidad y la visión a mediano y largo plazo.

*capacidad para coordinar el trabajo en las diferentes áreas.

*capacidad para generar/gestionar los recursos para la realización de los diferentes proyectos.

*capacidad para desburocratizar el municipio.

*capacidad para mediar con el conflicto y el imprevisto.

*capacidad para respetar los tiempos administrativos.

*capacidad para incidir en la toma de decisiones.

Comunicación

Sobre comunicación, los entrevistados reconocieron como necesarias aquellas competencias que estén vinculadas a:

- *saber escuchar.
- *generar mecanismos internos de comunicación eficientes.
- *fortalecer el trabajo en redes de comunicación.
- *construir espacios de participación reales, no simbólicos.

Liderazgo

Los entrevistados mencionaron las siguientes capacidades:

- *capacidad para romper con el escepticismo de la participación de los ciudadanos.
- *capacidad para identificar y trabajar sobre los futuros puntos críticos.
- *capacidad para visualizar las potencialidades del personal y desarrollarlas.
- *capacidad de desarrollar una gestión estratégica.
- *capacidad para generar y o reconstruir confianza.
- *capacidad de mediación y negociación.
- *capacidad para adaptarse a la realidad.
- *capacidad de innovación.

3-2. Avances para un nuevo proyecto

El análisis de las tres fuentes de información consideradas permite realizar un gran listado de competencias, que en esta instancia de trabajo se reagruparon en función de tres ejes organizadores. Dichos ejes están

pensados para “directivos públicos” y están referidos a la gestión estratégica, la gestión del entorno político y la gestión operativa (Moore, 2002).

A continuación se define brevemente lo que se entiende por cada tipo de gestión haciendo la salvedad que esta división es arbitraria y sirve a los fines de identificar competencias, aplicaciones y planificar una capacitación de este tipo. Seguidamente se reflexiona respecto de las cuestiones más sobresalientes del análisis realizado porque se constituyen en eje organizador del proyecto de capacitación.

Con respecto a la gestión estratégica, al directivo le cabe la mayor responsabilidad por cuanto le implica reflexionar y producir ideas acerca de como el municipio, o área municipal a su cargo, puede crear el “máximo valor”. Para ello el funcionario se debe replantear la misión, transformar aquellos lineamientos sobre los que venía actuando e innovar en los diferentes campos político, económico, social y cultural, acorde a los diferentes escenarios del corto, mediano y largo plazo.

Cuando se habla de relacionamiento o gestión del entorno político, se hace referencia a las relaciones que se establecen con los diferentes actores, tanto internos como externos al municipio. Incluye a sus superiores políticos y a todos aquellos sobre los que no goza de autoridad formal; a grupos de interés, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, medios de comunicación y actores clave en un proceso de desarrollo local.

La gestión operativa es aquella en la que el directivo, mediante un conjunto de medios y recursos situados bajo su autoridad formal, actúa para lograr los objetivos perseguidos y asume, además, la responsabilidad por los

resultados alcanzados. Es la gestión del día a día, la que compromete gran parte del tiempo y la atención del funcionario responsable.

Estos tres aspectos que componen la gestión, aparecen con diferentes niveles de prioridades entre los entrevistados porque responden a los diferentes cargos que ocupan, a sus experiencias y a los respectivos perfiles políticos y profesionales.

Así se observa que aquellas personas que hoy están en la gestión municipal se preocupan más por la gestión operativa y del entorno político que por las cuestiones estratégicas. Por el contrario, aquellos entrevistados que aún no han estado en el ejercicio del gobierno, pero que aspiran a estarlo, encuentran más interesante, a la hora de responder, referirse y explayarse sobre la gestión estratégica en primer término y luego sobre la gestión del entorno político.

Con respecto a aquellos entrevistados que se desempeñaron como intendentes o funcionarios municipales, en su mayoría pusieron especial énfasis en el manejo del entorno político referido a la importancia de construir legitimidad durante el mandato, a recuperar *“la fe pública”*, la confianza ciudadana, con referencias indirectas a la necesidad de contar con poder para tomar decisiones relevantes a través de alianzas estratégicas con diferentes sectores.

Considerando las tres vertientes de información analizadas, están ausentes o escasamente mencionados temas que resultan de importancia estratégica para una gestión como aquellos vinculados con el medio ambiente, las cuestiones de género, el desarrollo tecnológico y la idoneidad para el ejercicio de la función pública.

En este último punto, hubo discrepancias entre los entrevistados respecto de la idoneidad como condición para el desempeño en cargos de conducción municipal, que se ilustran con las siguientes citas: *“El que llega debe estar capacitado. A la función pública no se viene a aprender”*. (Fernando).

Otros reconocen que la falta de competencias para desempeñarse en un cargo directivo es de raíz política e implica un problema que puede solucionarse o atenuarse *“creando un instituto o centro de capacitación para instancias previas y simultáneas a la gestión”*. (Rita).

La gestión del entorno político es clave para un proceso de desarrollo local por cuanto disponer de habilidades para entablar y potenciar relaciones con diferentes grupos de actores posibilita la creación de sinergias a partir de la consolidación de acuerdos intersectoriales entre las diferentes fuerzas del territorio.

Con respecto a la gestión operativa, hay coincidencia generalizada respecto de la necesidad de desarrollar competencias para la elaboración de proyectos y para la gestión de programas sociales. Sin embargo aparecen escasamente entre las competencias para el desarrollo las vinculadas a la planificación estratégica.

La cuestión operativa tiene peso en las consideraciones formuladas por el MTE y SS de la Nación sobre la necesidad de capacitar para el uso de determinadas herramientas de “diagnóstico”, “metodología de la planificación y gestión de proyectos sociales”.

Otro aspecto, que visibiliza diferentes enfoques sobre el liderazgo para el desarrollo local está vinculado a que para un grupo las competencias son las

propias de un liderazgo local, mientras que otro grupo se inclina por la necesidad de “resignificar el liderazgo local” vinculándolo a los nuevos desafíos, restricciones y la necesidad de innovar en el terreno económico, político y cultural (Quetglas, 2008).

Por todo esto, los párrafos anteriores son una muestra que ilustra acerca de la necesidad de debatir y compatibilizar las diferentes demandas antes de lanzar un proyecto de capacitación. Para la Facultad de Ciencias de la Gestión realizar estas acciones de manera asociadas con otros sectores y con fuerte inserción territorial, significa un permanente intercambio en el que se conocen y reconocen los actores y se valora la generación de espacios para el intercambio de saberes, experiencias y prácticas.

La escasa incidencia del pensamiento y la gestión estratégica, requiere que se incorpore como un eje central de la nueva capacitación. Los actores sociales y políticos tienen que distribuir sus escasos recursos entre dos tipos de actividades fundamentales: la “exploración” y la “explotación”. La primera está referida a la búsqueda de nuevas configuraciones institucionales y la segunda al proceso vinculado a perfeccionar lo que ya existe. Según Lanzara (1999), el mejor proceso será aquel que pueda encontrar un balance o “equilibrio” entre ambos ciclos de actividades.

Finalmente, ciertos temas que resultaron poco mencionados y que forman parte ineludible de una agenda local, al ser incorporados enriquecerán los contenidos de la nueva propuesta. Entre estos destacamos la sustentabilidad ambiental, la innovación y transferencia tecnológica y el nuevo marco normativo del régimen municipal surgido de reforma constitucional del 2008 en la provincia de Entre Ríos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bitar, M. y D'Angelo Gallino, V. (2009). Experiencia asociativa interinstitucional: Diplomatura en Desarrollo y Gestión Local. V Congreso Argentino de Administración Pública. 27 al 29 de mayo de 2009. San Juan, Argentina.

Cinterfor/OIT (1997) "El enfoque de competencia laboral en la perspectiva internacional" en "Formación basada en competencia laboral". Montevideo 1997. En www.cinterfor.oit.uy

D'Angelo, V. y Rufini, P. (2010) "Proyecto de capacitación para la generación y el fortalecimiento de capacidades estatales para el desarrollo local basado en el enfoque por competencias" presentado en el 1º Congreso de la Universidad Pública "Pensar la Educación en el marco del Bicentenario", Paraná (E.R.).

Lanzara, G. F. (1999). "Porqué es tan difícil construir instituciones" en Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales (Buenos Aires), vol. 38, Nº 152 (enero-marzo).

Moore, M. (2002) citado por Francisco Longo en "El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional", VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, 2002.

Pérez Gómez, A. I. (1993) Cap. II “Los procesos de enseñanza-aprendizaje: análisis didáctico de las principales teorías del aprendizaje” en Gimeno Sacristán y Pérez Gómez (1993) Comprender y transformar la enseñanza. Ed. Morata: España.

Quetglas, F. (2008) Qué es el Desarrollo Local. Territorio, políticas y economía. Claves para todos. Colección dirigida por José Nun. Bs. As. Argentina: Ed. Capital Intelectual.

UNESCO (1998) Conferencia mundial sobre educación superior. La educación superior en el siglo XXI. Visión y acción. UNESCO: Paris.