

**SEXTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PUBLICA  
RESISTENCIA, 6, 7 Y 8 DE JULIO DE 2011**

**PRESENTACION DE PONENCIA**

**TITULO:** La constitución de un espacio de construcción de conocimiento sobre el desarrollo local. El caso de la Tecnicatura Virtual en Gestión Municipal

**AREA TEMATICA:** <sup>1</sup> Relaciones federales, Desarrollo Regional, Gobiernos provinciales y municipales

**SUBTEMA:** Gobiernos locales

**EXPOSITOR:** Villca, Hugo. Secretaria de la Función Pública. Provincia de Río Negro. [hvillca1972@yahoo.com.ar](mailto:hvillca1972@yahoo.com.ar)  
Silvia Heckel. Secretaría de la Función Pública. Provincia de Río Negro. [sheckel@redfensurdigital.com.ar](mailto:sheckel@redfensurdigital.com.ar)

## **1.- Introducción**

En los últimos años se observa la aparición de una nueva escena local, asociada al proceso de reforma y modernización de los Estados. Una escena vinculada a un mayor interés de los ciudadanos por aspectos cercanos y puntuales de la ciudad, a programas de participación de gobiernos locales con organizaciones de base para ejecución de obras, a asociaciones para generar consorcios o entes de carácter intermunicipal, a planificación estratégica, a presupuestos participativos, etc. Todos estos fenómenos están mostrando una novedosa articulación público – privado, una mayor asociatividad horizontal de los municipios entre sí y la incorporación de nuevos roles económicos y sociales a su gestión.

Existe un amplio consenso entre los autores e intelectuales que el reciente proceso de redefinición de roles y del cambio en las estrategias de intervención

---

<sup>1</sup> De acuerdo a lo especificado en <http://www.congresoap.org.ar/metodologia.php>

de los municipios argentinos se debe, entre otros factores, a nuevas estrategias de descentralización y desconcentración que están realizando los Estados Nacionales y Subnacionales.

En este sentido es conveniente realizar una distinción entre las funciones “tradicionales” de los municipios y lo que denominaremos, las “nuevas incumbencias”.

Entre las competencias tradicionales se cuentan: organizar el sistema administrativo, gestionar el personal, gobernar las actividades, el desarrollo urbano, la prestación de servicios públicos, salubridad, seguridad de comercios e industrias, tránsito urbano, obra pública, catastro y el ejercicio regulatorio sobre obras civiles, etc.

Entre las nuevas competencias se encuentra el papel del municipio como agente de promoción económica, el desarrollo social, la protección del medio ambiente, seguridad en algunos casos, etc.

Estos nuevos desafíos hacen necesario la instrumentación de estrategias participativas, inclusivas, profesionales, etc, destinada a lograr los objetivos de eficacia, eficiencia y calidad.

En función de ello es necesario recrear una masa crítica de técnicos en materia de gestión municipal que conozcan en profundidad las particularidades que implican la gobernanza de los espacios locales.

Río Negro cuenta con una importante cantidad de comunas (treinta y seis en total) heterogéneas en su composición que tienen frente a sí, cuestiones problematizantes que ameritan de la instrumentación de políticas públicas de medio y largo plazo.

Estas funciones distan del papel tradicional que tenían los municipios años atrás. Por ello, se evidencia como más que necesaria la instrumentación de un ciclo formativo superior destinado a generar esa masa crítica para la puesta en marcha de los procesos administrativos y en materia de política pública que permitan lograr calidad, eficacia y eficiencia en la labor cotidiana.

## **2.- CONCEPCIÓN EDUCATIVA DEL IPAP (INSTITUTO PROVINCIAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA) DE RÍO NEGRO**

El Instituto Provincial de Administración Pública es una institución educativa de nivel superior perteneciente al Gobierno de la Provincia de Río Negro y constituida en consenso con la UPCN Seccional Río Negro (gremio mayoritario de los empleados públicos provinciales) que tiene como objeto capacitar, formar y desarrollar proyectos de investigación al interior de la Administración Pública Provincial.

Un apartado especial merece la concepción educativa que se pretende implementar desde el IPAP basada en la metodología de estudio a distancia mediada por el desarrollo de un Portal y una Plataforma Educativa ([www.ipapredfensur.com.ar](http://www.ipapredfensur.com.ar)) que posee una amplia trayectoria en la Patagonia Argentina.

Desde el IPAP, por su parte, concebimos a la educación como un proceso individual y colectivo al servicio de la comunidad, la actualización y la renovación de una determinada cultura, por tanto refleja los valores de la sociedad donde se origina.

Así concebido el proceso educativo, el mismo debe propiciar la elaboración y el dominio en los individuos y en los grupos de nuevos desafíos de indagación de la realidad, de modelos valorativos y normativos para la acción y de formas de comunicación y expresión que afiancen la vinculación y cohesión del grupo a la comunidad.

De esta manera, la educación debe ser un proceso continuo en la vida activa de un individuo y relevante y centrada en el que aprende. Así, sólo así, el proceso educativo estará vinculado con las ideas de progreso y cambio social, modificándose continuamente en correspondencia con las necesidades sociales emergentes.

De esta manera, el modelo educativo que propicia el IPAP – Redfensur permite desarrollar el proceso de enseñanza – aprendizaje en un espacio y tiempo definido la mayoría de las veces por los propios alumnos, contribuyéndose así a generar la capacidad de aprendizaje autorregulado. Este tipo de modelo educativo requiere, por tanto, del apoyo de los medios de comunicación colectivos y de la tecnología educativa disponible en un marco de libertad y autonomía.

De esta forma la metodología de la educación a distancia permite cubrir grandes extensiones geográficas, favoreciendo la justicia social, permitiendo el ejercicio de la ciudadanía y contribuyendo al desarrollo de un amplio sector de la población patagónica, sobre todo, de aquella que por situaciones socioeconómicas y geográficas, no puede acceder a un nivel superior de educación, por encontrarse alejado de los centros educativos ubicados en las grandes urbes.

En este marco, nuestra concepción pedagógica está centrada entre otras cuestiones en la metodología estudio – trabajo. Así en el IPAP se concibe al trabajo como un factor educativo que guía y orienta al desarrollo del programa de formación. Se conceptualiza al propio modelo de trabajo como el escenario que impulsa, regula y controla sus intercambios con la naturaleza, la sociedad y sus propios productos. En esta línea, el trabajo es considerado como fuente productora del conocimiento y como ámbito de realización social y personal.

Otra cuestión importante está centrada con el desarrollo del pensamiento crítico. En busca de agentes municipales analíticos, reflexivos y autónomos, en el IPAP nos proponemos estimular el pensamiento crítico a través del proceso educativo y mediante la utilización de diversas estrategias pedagógicas. Este tipo de pensamiento implica una forma de pensar reflexiva, racional, basado en el método científico, que tienda al desarrollo de actitudes críticas y a la capacidad para emitir juicios debidamente fundamentados. De esta manera, queremos colaborar con la idea de tener mayor autonomía, que los estudiantes puedan plantearse problemas y encontrar las respuestas razonables, creativas e innovadoras, teniendo en cuenta los valores éticos y morales.

Otro eje de la presente propuesta lo constituye el desarrollo del pensamiento estratégico. Es sabido que cuando en una propuesta se plantea la necesidad de realizar transformaciones profundas a las prácticas que se ejercen, se está de por sí adoptando el concepto de pensamiento estratégico, ya que eso posibilita pensar analíticamente el futuro en función de una intencionalidad básica, la transformación de la práctica en un espacio determinado. Cuando como en el caso de la presente propuesta se proyectan acciones participativas, de direccionamiento, consenso, intervención y evaluación permanente, ligados

a la identificación y superación de los obstáculos y el uso positivo de los conflictos y contradicciones, se está implementando el pensamiento estratégico.

En este marco, queremos hacer referencia a otro pilar de la presente propuesta curricular: la denominada pedagogía de la problematización. Esta línea pedagógica es la base sobre la cual se asienta el IPAP, ya que plantea la necesidad de reflexionar colectivamente sobre la propia práctica.

Así, el aprendizaje tiene su punto de partida en situaciones de la realidad, la que es observada y analizada, posibilitándose así, identificar las problemáticas y sus determinantes, y reflexionar y teorizar sobre ella para una mejor comprensión y profundización del problema. De esta manera, en esta etapa, ya se está en condiciones de generar hipótesis de solución que conduzcan a la transformación de la realidad por lo que sólo resta implementarla. Esta pedagogía permite y facilita la flexibilización de aprender a aprender y a la dinámica de ir y venir, de construir y reconstruir. Permite, además, al técnico superior en gestión municipal la posibilidad de desarrollarse como persona competente, responsable y como agente solidario y participativo de la transformación social requerida.

### **3.- DIAGNÓSTICO DE LAS REALIDADES MUNICIPALES DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO**

A los efectos de la confección curricular de las asignaturas de la Tecnicatura Superior en Gestión Municipal Orientación Desarrollo Local, se conformó un equipo de trabajo con capacidad de intervención destinado a relevar y realizar

un diagnóstico de necesidades en los distintos gobiernos locales de la Provincia de Río Negro.

De dicho análisis surgieron algunas necesidades que fueron considerados déficits sustantivos en las entrevistas realizadas a funcionarios de las comunas.

Entre dichos déficits se cuentan:

- ✚ inexistencia de un sistema integral de administración de recursos humanos. Los organismos municipales presentan problemas funcionales que están fundados en el diseño de su estructura. Es decir, aparecen indicadores – como síntomas – que dan cuenta de superposición de funciones, sobrecarga de tareas en algunos puestos o áreas, desvíos de la misión central de algunos puestos, anomalías, dilución de la responsabilidad final, circuitos inadecuados y obstaculizados de circulación de la información, entre otros. Sabemos que estos signos responden de un modo genérico o universal, a un mal diseño del organigrama y bajo nivel de formalización por problemas de diseño estructural. Por otra parte se carece de descripciones de puestos de trabajo y perfiles para la cobertura de cargos lo cual responde a la ausencia real de definiciones explicitadas y consensuadas como necesarias y requeridas por la estructura en su conjunto, para dinamizar transversalmente los procesos que facilitan el cumplimiento del mandato de cada organismo. Por otra parte, sabemos que la ausencia de sentido objetivo “se llena” con sentido subjetivo y en este sentido el personal realiza lo que él considera necesario en función de la responsabilidad, tarea o función que se le asigna. Al no existir un análisis estructural no está garantizado que se responda a lo necesario y pueden crearse

Formatted: Bullets and Numbering

estructuras “presuntas” en función del entendimiento y sentidos de los actores.

✚ Disfunción operativa. las áreas de RRHH municipales desarrollan sus funciones utilizando herramientas que en su mayoría operan en soporte manual, tal como es el caso de los procedimientos referidos a incorporar personal, promociones escalafonarias, sistemas de licencias, aplicación de decisiones judiciales (embargos y cuotas alimentarias) y legajo en soporte papel. El carácter manual de estos procesos y el soporte utilizado, torna a la información y su procesamiento falibles, no sistemáticos, de difícil acceso, desaprovechables, inorgánicos, sobrecargando a los responsables de tareas que podrían resolverse en menos tiempo y de manera más eficiente y confiable. La falta de conexión entre la información básica de cada agente y las funciones de liquidación no permite operar con información de calidad, en materia de contribuciones, beneficios, adicionales, ni establecer instancias de validación. Por ejemplo, los sistemas requieren conocer el número de hijos para procesar las asignaciones familiares pero no exige datos filiales esenciales. Sin embargo si existiera un sistema de gestión de legajo electrónico el liquidador podría tomar de allí la información necesaria para su procesamiento, a sabiendas que cada novedad quedaría capturada cuando acontezca, para luego operar directamente con esa información. Asimismo, la actual organización de la información no posibilita hacer consultas ágiles sobre remuneraciones correspondientes a diferentes períodos, ni tampoco, entonces, procesar información relevante para la toma de decisiones. Por ejemplo realizar

comparaciones de liquidaciones históricas con la actual. Tampoco permite realizar consultas dinámicas sobre la base de condición de empleo y beneficiarios para la determinación de incompatibilidades laborales; por ejemplo situaciones de pluriempleo o percepción de subsidios.

- ✚ Baja calidad de los procesos. Los procesos existentes se han consustanciado a partir de necesidades que se imponían por su propia importancia, impulsando el desarrollo espontáneo de actividades recurrentes, las cuales pueden o no responder a normativas vigentes o bien ser parte de los usos y costumbres, por lo que resultan redundantes y/u ociosas, entonces ineficientes.
- ✚ Ausencia de políticas destinadas al desarrollo local: Los gobiernos locales han asumido responsabilidades que hasta el momento no poseían como por ejemplo propiciar acciones destinadas al desarrollo económico de los espacios regionales o comunales. Dicha ausencia de acciones se debe fundamentalmente a dos factores: uno relacionada con la ausencia de capacidades institucionales debido al surgimiento de esta nueva responsabilidad y otro, debido a la ausencia de capital humano necesario para lograr este cometido.
- ✚ Falta de orientación hacia el cambio. En los gobiernos comunales existe una propensión hacia el status quo que muchas veces dificulta asumir las nuevas responsabilidades derivadas del papel novedoso que hoy le toca ocupar a los gobiernos municipales. Pensar en la gobernanza local, el desarrollo económico, el desarrollo cultural, el desarrollo social, etc implican desafíos donde la ausencia de formación y perfiles de recursos

humanos lleva a conservadurismos y tradicionalismos en las políticas que se adoptan

- ✚ Ausencia de un sistema de capacitación permanente. Si bien los gobiernos locales poseen idénticas nuevas funciones, la falta de renovación en materia de recursos humanos se ve agravada con la inexistencia de un sistema de capacitación permanente que revalide las competencias necesarias destinadas a sensibilizar sobre los cambios que se operan en los espacios locales.

Estos y otros déficits, concluyó el informe, poseen una sola forma de superación: mediante la constitución de equipos de trabajos con capacidades y competencias a recrear mediante un proceso formativo. Por otra parte, en dicho relevamiento surgieron las diferentes áreas en las cuales se hacía necesario intervenir, a saber:

- ✚ Administración de Recursos Humanos
- ✚ Administración de Finanzas Municipales
- ✚ Gestión Tributaria
- ✚ Gestión del Desarrollo Local
- ✚ Saneamiento Ambiental

Estas áreas del conocimiento fueron consideradas estratégicas en la confección curricular de la Tecnicatura Superior en Gestión Municipal con Orientación al Desarrollo Local.

#### **4.- Organización Curricular de la Tecnicatura Superior en Gestión Municipal con Orientación al Desarrollo Local**

La propuesta curricular está organizada en tres años, compuesto por seis cuatrimestres de 18 semanas, con un total de 2304 horas. La organización de la carrera contempla una progresiva complejidad de saberes iniciando con los conocimientos de disciplinas básicas y de los componentes constitutivos del funcionamiento de los Gobiernos Locales o Municipios. Las herramientas e instrumentos adquiridos en asignaturas del segundo y tercer año les permitirán a los alumnos adquirir el conocimiento de técnicas y procesos, destinados al manejo y gestión de problemáticas asociadas a los Gobiernos Locales.

El primer año de la carrera está compuesto por asignaturas correspondientes al área de Formación General, de Fundamento y Específicas. En el segundo año se integra con mayor carga horaria materias de Formación de Fundamentos y Específica, para culminar en tercer año con mayor carga horaria en materias de Formación Específica. En cuanto al área de formación práctica, su realización comenzará en el segundo cuatrimestre del segundo año prosiguiendo a lo largo del tercer año.

El trabajo final del Seminario de Integración y Aplicación consiste en la elaboración de una monografía, de carácter integrador de todos los conocimientos adquiridos a lo largo de la carrera. Se trata del desarrollo de un trabajo que incluye aspectos teóricos de investigación bibliográfica y aspectos prácticos que sintetizan dichos conocimientos.

##### **4.1.- Objetivos de la propuesta curricular**

- ✚ Constituir un proceso formativo superior, una instancia de profesionalización en los ámbitos de los gobiernos locales dirigida a formar cuadros técnicos.
- ✚ Recrear competencias destinadas a la gestión en los Gobiernos Locales, en el ámbito de la Provincia de Río Negro y en la República Argentina
- ✚ Constituir un ámbito de conocimiento específico en materia de gestión municipal destinado a reforzar saberes y competencias en los Gobiernos Locales
- ✚ Desarrollar capacidades instrumentales, intelectuales, reflexivo críticas, etc., en los alumnos a los efectos de lograr una verdadera profesionalización en la gestión de los Municipios

#### **4.2.- Denominación de la Carrera**

“Tecnatura Superior en Gestión Municipal, Orientación Desarrollo Local”

#### **4.3.-Título que se otorga**

“Técnico Superior en Gestión Municipal, Orientación Desarrollo Local”

#### **4.4.-Duración de la Carrera**

3 años organizados en seis cuatrimestres de 18 semanas con cargas horarias de 3, 4 y 6 horas semanales.

#### **4.5.- Perfil Profesional**

Los egresados de la Tecnicatura Superior en Gestión Municipal podrán desarrollar las siguientes competencias:

- ✚ Gestionar las problemáticas de las organizaciones pertenecientes a los Gobierno Locales o Municipios desde una perspectiva basada en el conocimiento teórico y práctico.
- ✚ Asesorar e intervenir en la dinámica de los procesos sociopolíticos asociados a los Municipios.
- ✚ Instrumentar políticas públicas locales y gestionar las diversas áreas de los Gobiernos Municipales.
- ✚ Coordinar equipos de trabajo destinados a poner en marcha políticas orientadas al desarrollo local.
- ✚ Generar dinámicas intra y extra burocráticas destinadas a mejorar la calidad de las intervenciones en el ámbito de los Municipios.
- ✚ Generar una perspectiva basada en el conocimiento que permita interpretar sociológicamente los procesos y fenómenos sociales que acontecen en los espacios territoriales locales.
- ✚ Promover soluciones concretas a problemáticas locales.
- ✚ Articular con los diferentes actores locales, con la finalidad de establecer redes de desarrollo local.

#### **4.6.- Incumbencias del título**

El egresado que adquiera el título en “Técnico Superior en Gestión Municipal, Orientación Desarrollo Local” podrá desempeñarse como tal en los ámbitos

públicos municipales. Asimismo, está en condiciones de liderar los procesos de gestión en las amplias y diversos tópicos que debe abordar un Gobierno Local. A tal fin adquirirá conocimientos, destrezas, competencias y actitudes que le permitirán desarrollar la tarea de gestión objetiva y concreta en los espacios municipales.

#### **4.7.- Espacios Curriculares según campos de formación**

Según la Resolución N° 47/08 del Consejo Federal de Educación, los espacios curriculares se agrupan en los siguientes campos de formación y se establecen los porcentajes mínimos de horas de formación de cada uno.

-  Campo de Formación General
-  Campo de Formación de Fundamento
-  Campo de Formación Específica
-  Campo de Formación de la Práctica Profesionalizante

#### **Campo de Formación General**

-  Matemática
-  Informática
-  Inglés I
-  Administración General

#### **Campo de Formación de Fundamento**

-  Estado y Sociedad
-  Políticas Públicas
-  Introducción a la Economía

- ✚ Contabilidad General
- ✚ Estadística
- ✚ Sociología

### **Campo de Formación Específica**

- ✚ Administración Tributaria Municipal
- ✚ Saneamiento Municipal
- ✚ Desarrollo Local I
- ✚ Desarrollo Local II
- ✚ Formulación y evaluación de Proyectos
- ✚ Administración Municipal
- ✚ Gestión de RRHH
- ✚ Finanzas Municipales
- ✚ Gestión de Calidad Municipal
- ✚ Gestión de Obras y Servicios Públicos
- ✚ Planificación Estratégica Local

### **Campo de Formación de la Práctica Profesionalizante**

- ✚ Seminario de Integración y Aplicación
- ✚ Práctica Profesionalizante I
- ✚ Práctica Profesionalizante II

CAMPO DE LA FORMACIÓN GENERAL	CAMPO DE LA FORMACIÓN DE FUNDAMENTO	CAMPO DE FORMACIÓN ESPECÍFICA
<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Matemática</li> <li>✚ Informática</li> <li>✚ Inglés I</li> <li>✚ Administración General</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Estado y Sociedad</li> <li>✚ Políticas Públicas</li> <li>✚ Introducción a la Economía</li> <li>✚ Contabilidad General</li> <li>✚ Estadística</li> <li>✚ Sociología</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Administración Tributaria Municipal</li> <li>✚ Saneamiento Municipal</li> <li>✚ Desarrollo Local I</li> <li>✚ Desarrollo Local II</li> <li>✚ Formulación y evaluación de Proyectos</li> <li>✚ Administración Municipal</li> <li>✚ Gestión de RRHH</li> <li>✚ Finanzas Municipales</li> <li>✚ Gestión de Calidad Municipal</li> <li>✚ Gestión de Obras y</li> </ul>

		Servicios Públicos  Planificación Estratégica Local
<b>CAMPO DE LA PRÁCTICA PROFESIONALIZANTE</b>  Seminario de Integración y Aplicación  Práctica Profesionalizante I  Práctica Profesionalizante II		

#### 4.8.- Mapa Curricular de la Tecnicatura Superior en Gestión Municipal

##### Orientación Desarrollo Local

CODIGO	ASIGNATURA	HORAS SEMANALES	TOTAL DE HORAS
<b>1º AÑO – 1º CUATRIMESTRE</b>			
	Estado y Sociedad	6	96
	Introducción a la Economía	6	96
	Contabilidad General	6	96
	Sociología	4	64
<b>1º AÑO – 2º CUATRIMESTRE</b>			
	Matemática	6	96
	Políticas Públicas	6	96
	Administración General	6	96
	Inglés	4	64
<b>TOTAL DE HORAS 1º AÑO</b>			<b>704</b>

<b>CODIGO</b>	<b>ASIGNATURA</b>	<b>HORAS SEMANALES</b>	<b>TOTAL DE HORAS</b>
<b>2º AÑO – 1º CUATRIMESTRE</b>			
	Informática	6	96
	Estadística	6	96
	Administración Municipal	6	96
<b>2º AÑO – 2º CUATRIMESTRE</b>			
	Administración Tributaria Municipal	6	96
	Saneamiento Municipal	6	96
	Gestión de Recursos Humanos	6	96
<b>ASIGNATURAS ANUALES</b>			
	Desarrollo Local I	4	128
	Práctica Profesionalizante I	4	128
<b>TOTAL HORAS 2º AÑO</b>			<b>832</b>

<b>CODIGO</b>	<b>ASIGNATURAS</b>	<b>HORAS SEMANALES</b>	<b>TOTAL DE HORAS</b>
<b>3º AÑO – 1º CUATRIMESTRE</b>			
	Gestión de Calidad	6	96
	Finanzas Municipales	6	96
	Seminario de Integración y Aplicación	4	64
<b>3º AÑO – 2º CUATRIMESTRE</b>			
	Planificación Estratégica	4	64
	Gestión de Obras y Servicios Públicos	4	64
	Formulación y evaluación de Proyectos	4	64
	Tesina	4	64
<b>ASIGNATURAS ANUALES</b>			

	Desarrollo Local II	4	128
	Práctica Profesionalizante II	4	128
<b>TOTAL HORAS 3º AÑO</b>			<b>768</b>
<b>TOTAL HORAS DE LA TECNICATURA</b>			<b>2304</b>

## **5.- Conclusiones**

La presente propuesta en su modalidad virtual se convierte en una verdadera alternativa destinada a enfrentar los desafíos de los Gobiernos Locales.

En este marco, es la primera propuesta que surge en el ámbito nacional directamente conformada a partir de un diagnóstico de necesidades y donde los actores locales fueron directos partícipes de este proceso.