

Tesina de Grado

Tema

***“Hacia una Evaluación de la Implementación de Políticas de
Formación de RRHH en la Administración Pública”***

Alumna: Ma. Julia Bizzarri – Leg. B-2011/7

Directora: Dra. Rita Grandinetti



AGRADECIMIENTOS

Desde pequeña, siempre tuve presente el lema “sin esfuerzos, no hay resultados”. He aquí el producto final de estos años de formación, en los cuales me forjé no sólo como profesional, sino y principalmente, como persona.

Quiero aprovechar estas breves líneas para agradecer profundamente y en primer lugar a mi directora de tesina, la Profesora Rita Grandinetti, por sus enseñanzas, compromiso, dedicación y seguimiento continuo. Su motivación y apoyo constantes fueron fundamentales en todo este proceso y demuestran su excelencia docente y sobre todo, humana.

En segundo lugar, agradecer ampliamente a todos los entrevistados de la ciudad de Santa Fe, cuyos aportes fueron fundamentales para poder llevar adelante esta investigación.

Párrafo aparte merece mi familia, quienes nunca dejaron de confiar en mí, acompañándome a lo largo de toda mi vida con sus enseñanzas y valores. Haber sido educada por y para la libertad es un privilegio que siempre trataré de honrar.

Finalmente, mencionar a todos mis compañeros y compañeras de vida, quienes con sus energías y su amor, me dieron fuerzas para lograr darle un cierre a esta etapa de formación.

Los sueños se cumplen. Aquí presento el mío.

ÍNDICE

RESUMEN.....	5
1. INTRODUCCIÓN.....	7
2. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	10
3. MARCO TEÓRICO.....	16
4. MODELO DE ANÁLISIS PARA LA INVESTIGACIÓN.....	53
5. METODOLOGÍA.....	57
6. PRESENTACIÓN DEL CASO: PLAN DE FORMACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LOS TRABAJADORES PÚBLICOS.....	59
7. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	88
8. REFLEXIONES FINALES.....	129
9. BIBLIOGRAFÍA.....	134
10. ANEXO.....	139

ÍNDICE DE CUÁDROS

Cuadro 1: Preguntas de Investigación y Apartados.....	15
Cuadro 2: Corrientes Teóricas de Implementación de Políticas.....	30
Cuadro 3: Modelo de Análisis para la Investigación.....	53
Cuadro 4: Temáticas PIL.....	70
Cuadro 5: Variables que operan en el momento de la formulación y la implementación.....	127

RESUMEN

La presente tesina se propone avanzar en la explicación acerca de cuáles son las variables que interfieren en la implementación de un plan de formación, dinamizándolo u obstaculizándolo. Aborda para ello la temática de la implementación de políticas de fortalecimiento institucional, evaluando la Política de Formación de recursos humanos llevada adelante por la Provincia de Santa Fe durante el período 2010-2011 y observando su posterior ejecución en los años siguientes.

En primer lugar, se introduce el estado de la cuestión sobre las principales categorías que se estudian en la tesina: la creciente profesionalización de la administración pública; la resignificación y revalorización del rol del empleado público como un actor indispensable para la acción pública; la aparición que en este marco hace el Plan de Formación como un espacio de capacitación en competencias, participación e intercambio entre los agentes estatales, impulsado y ejecutado por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe; y la problematización en torno a la distorsión en la implementación de dicho Plan con el correr de los años, dificultando la posibilidad de alcanzar un desarrollo sostenido. Asimismo, se presentan las preguntas a las que da lugar la investigación: en particular, cuáles fueron los motivos que dieron origen al Plan de Formación, cómo se implementó y qué percepción tuvieron al respecto los actores principales involucrados en el mismo; cómo se pensó y diseñó la dimensión de temporalidad al interior del Plan, cuáles fueron los plazos planteados para el mismo, cuál es el estado de situación actual y qué modificaciones se realizaron en su diseño; y finalmente, qué variables operan alejando o acercando lo definido en el momento de planificación-formulación y la puesta en práctica o implementación. Por último, se plantean los objetivos de la misma: a saber, poder comprender los motivos que dieron origen al Plan de Formación para los Trabajadores Públicos de la Provincia de Santa Fe, el modo en el cual se implementó, como así también, el estado de situación actual de las políticas de formación; identificar los aspectos que impactan en el avance del desarrollo de las políticas de formación de recursos humanos; y reconocer las diferentes percepciones de los principales actores, respecto de la formación de recursos humanos en general, y del Plan de Formación, en particular.

En un segundo momento, se desarrolla el marco teórico en el cual se inserta la tesina. Al respecto, se resaltan el estudio de la implementación de políticas públicas; el desarrollo de las corrientes teóricas que abordan la temática; el abordaje de las problemáticas en torno a la implementación de políticas; la introducción a las políticas de desarrollo del personal en la administración pública; y la formación de recursos humanos de la administración pública.

Luego se resume el modelo de análisis a ser empleado para la investigación, se expone la metodología de trabajo con la que se abordará la tesina y se presenta el caso de estudio: el Plan de Formación para el Desarrollo de los Trabajadores Públicos.

Posteriormente, a partir del modelo de análisis y de las entrevistas aplicadas a los actores relevantes en el diseño e implementación del Plan, se aborda el caso estudiado, evaluando para ello las distintas variables de su implementación.

Finalmente, se exponen los resultados de la investigación, en particular el hecho que el Plan de Formación ya no sea el mismo que se diseñó originalmente, observándose un estancamiento y luego una distorsión en su implementación. Por otro lado, se presentan las reflexiones finales orientadas a analizar los logros y límites de la investigación, como así también a evaluar futuras investigaciones que la presente tesina pueda conllevar en torno a la temática abordada

Palabras Claves:

Implementación de Políticas – Administración Pública - Recursos Humanos – Desarrollo - Formación - Actores - Fortalecimiento Institucional - Modernización Estatal – Gobierno Provincial.

1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos veinticinco años en Argentina, se observan profundos cambios en los modos de concebir la idea de Estado y lo público. Se replantea el rol de la administración pública, alejándola de la idea de mera burocratización y vinculándola al manejo y desarrollo de saberes de mayor cariz político y técnico-profesional.

Desde el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) se resalta que un aspecto relevante de dicho cambio de paradigma, es el sentido que adquiere la profesionalización de la función pública, entendiendo por ésta al proceso a través del cual las instituciones estatales alcanzan un conjunto de atributos que les permiten disponer de personal con las aptitudes, actitudes y valores requeridos para el desempeño eficiente y eficaz de sus actividades (Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 2010: 1).

Ello significa además, *“poder garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los servidores públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcional”* (Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 2010: 2).

En esta línea se inscriben los conceptos esbozados desde el gobierno de la Provincia de Santa Fe que sostienen que el empleado público empieza a ser reconocido como un actor indispensable para la acción pública, capaz de proponer y aportar soluciones concretas a los problemas de la ciudadanía, a partir del dominio específico de un campo del saber (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]: 19).

Consiguientemente y teniendo en cuenta la relevancia que adquieren estos actores en el diseño e implementación de las políticas públicas, hacia el año 2010 comienza a vislumbrarse por parte de este gobierno, esfuerzos por reconocer, valorar y reivindicar el rol de los recursos humanos como piezas claves y protagonistas de la construcción de un nuevo modelo de Estado Provincial.

De este modo, se delinea y empieza a implementar el “Plan de Formación para el Desarrollo de los Trabajadores Públicos de la Provincia de Santa Fe” (2010-2011). El mismo constituyó una iniciativa inédita en la Administración Pública de la provincia, por

tratarse de una política que atendía a la formación de los Trabajadores Públicos provinciales, entendiéndolos como actores claves en la gestión local con atención al ciudadano.

La iniciativa estuvo impulsada por el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, que junto a las principales entidades gremiales del sector – Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y Asociación Trabajadores del Estado (ATE) –, acordaron un enfoque de construcción abierta, horizontal y participativa (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]:13).

Estuvieron a cargo del diseño y desarrollo de las intervenciones de formación, la Universidad Nacional de Rosario (UNR), la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y el Centro de Estudios del Estado y la Sociedad (CEDES). Asimismo, el organismo responsable de la financiación del Plan, fue Consejo Federal de Inversiones (CFI).

Durante el 2010, tuvo lugar la etapa de identificación colectiva de las necesidades de formación, en la cual, con variadas metodologías y dispositivos pedagógicos, el Personal de Conducción Superior correspondiente a las Categorías 7, 8 y 9 de la Carrera Administrativa y los Ingresantes a Planta Permanente reflexionaron acerca de sus propias necesidades de formación.

Por su parte, a lo largo del año 2011, el Plan se estructuró en tres líneas complementarias: las “Jornadas de Capacitación para Personal de Conducción Superior”, dirigidas a aquellos trabajadores correspondientes a la Conducción Superior, el “Ciclo de Formación para la Innovación”, orientada a los agentes pertenecientes los mandos medios de la Administración Pública Provincial¹ y el “*Primer Congreso Provincial del Estado y sus Trabajadores: Construyendo Espacios de Diálogo para el Buen Gobierno*”, como espacio de encuentro y diálogo para la transformación e innovación de la gestión pública.

En términos generales, puede decirse que el Plan tenía por núcleo central a los principios éticos, teóricos y prácticos sobre los que se sustenta la nueva relación entre política y administración. Dicho proceso buscaba promover el desarrollo de la carrera profesional, la

¹ Es decir, aquellos correspondientes a las Categorías 4, 5 Y 6 de la Administración Pública Provincial.

motivación y el sentimiento de pertenencia a la organización y al proyecto colectivo. En dicho sentido, las líneas de capacitación definidas pretendían aportar a la profesionalización del empleo público, incorporando prácticas y acciones de una gestión estatal moderna.

2. PROBLEMÁTICA DE INVESTIGACIÓN

2.1 Estado de la Cuestión:

Durante la década del '90 y a partir del Consenso de Washington², se impuso el modelo de Estado Neoliberal y con él una línea de reformas estructuradas entorno a las privatizaciones, la desregulación económica, la tercerización para la prestación de servicios, los retiros voluntarios del personal y las jubilaciones anticipadas. Así, con el objetivo de dotar de mayor "eficiencia" al Estado se contrajo su aparato, no llegando nunca las pensadas mejoras.

Uno de los resultados de dicho proceso, fue la imagen colectiva construida sobre la precarización y desvalorización del empleo público que dotó públicamente de desprestigio y descalificación al trabajador. Esa construcción, menoscabó y menospreció al ejercicio de su función haciéndolo aparecer como un sujeto meramente estandarizado, que sólo cumplía tareas administrativas de rutina, sin capacidad propositiva alguna.

Al iniciarse el siglo XXI comienza a revertirse esa mirada, haciéndose cada vez más evidente el papel preponderante que cumplen los trabajadores públicos en la construcción de una administración estatal eficaz, al servicio de las necesidades ciudadanas. Más aún y tal como se asentó en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), el logro de una función pública profesional y eficiente se tornó en un propósito permanente para las sociedades democráticas (CLAD y ONU, 2003: 4).

En este marco, cobra sentido la reforma del Estado iniciada por la primera gestión socialista en la provincia de Santa Fe (2007-2011). Esta promovía repensar al Estado desde sus bases constitutivas, con el objeto de volverlo más eficiente y de dotarlo de una

2 Se denomina Consenso de Washington al listado de políticas económicas, formuladas originalmente por John Williamson (1989), que fueron consideradas por los organismos financieros internacionales y centros económicos, como las más aptas para ser llevados a cabo por los países latinoamericanos. Entre las diez políticas enumeradas por dicho programa económico se encontraban: disciplina presupuestaria, reordenamiento de las prioridades del gasto público de áreas, reforma Impositiva, liberalización financiera, tipo de cambio de la moneda competitivo, liberalización del comercio internacional, eliminación de las barreras a las inversiones extranjeras directas, privatización, desregulación de los mercados y protección de la propiedad privada.

nueva dimensión ética, institucional y cívica, teniendo como base a sus trabajadores (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[A]: 5).

Para ello, se diseñó una política de recursos humanos, estructurada en tres hitos:

- Ingreso a la Administración Pública mediante procesos de selección.
- Acceso a cargos superiores (carrera administrativa) por concurso.
- Formación y desarrollo de los empleados públicos (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[A]: 5).

El desafío permanente que se proponían partía del impacto que dicha recuperación lograra generar en la transformación y modernización de prácticas y sentidos subjetivos. Es en dicho sentido que se planteaban como imprescindible la articulación de esfuerzos con los recursos humanos del Estado Provincial, considerados actores claves de la modernización y transformación de la Administración Pública y por ende, protagonistas del cambio (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[A]: 6).

En este contexto hace su aparición el Plan de Formación, como espacio de capacitación en competencias, participación e intercambio entre los agentes estatales. Este se conformó como una iniciativa innovadora en la Administración Pública de la provincia dado a que posicionaba al trabajador público como un actor clave dentro del gobierno. Más aún, buscaba resignificar el rol de los trabajadores del Estado, cuyo núcleo central eran los principios éticos, teóricos y prácticos sobre los que se sustenta la nueva relación entre política y administración.

Desde el gobierno se sostenía que la relevancia del proceso se encontraba en la promoción del desarrollo de la carrera profesional, la motivación y el sentimiento de pertenencia a la organización y al proyecto colectivo (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011 [A]: 6).

Entre los objetivos básicos del Plan se resaltaban la necesidad de *“Contribuir a la Reforma del Estado provincial en un sentido solidario, participativo, transparente y eficiente, a partir de la revalorización y jerarquización del empleo público”* y *“Desarrollar en los agentes públicos un sentido de pertenencia e involucramiento con un Estado provincial que*

optimice sus estructuras, elimine su innecesaria complejidad normativa, profesionalice a sus trabajadores y modernice sus tecnologías” (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011 [A]: 7).

Durante el 2010, tuvo lugar la etapa de identificación colectiva de las necesidades de formación, en donde con variadas metodologías y dispositivos pedagógicos, el personal de Conducción Superior y los Ingresantes a planta permanente reflexionaron acerca de sus propias necesidades de formación.

A lo largo del año 2011, el Plan se estructuró en tres líneas complementarias: las “Jornadas para Personal de Conducción”, dirigidas a aquellos trabajadores correspondientes a la Conducción Superior, el “Ciclo de Formación para la Innovación”, orientada a los agentes pertenecientes a los mandos medios de la Administración Pública Provincial y el “1° Congreso Provincial del Estado y sus Trabajadores”, como espacio de encuentro y diálogo para la transformación e innovación de la gestión pública.

El Plan fue recibido con muy buena predisposición por parte de los agentes públicos. Ello permitió que, entre otros aspectos, los resultados de las instancias de formación fueran ampliamente positivos, tanto en la primera (2010), como en la segunda edición (2011). Sin embargo, el hecho de que en los años siguientes dicha política no volviera a implementarse en los términos y dimensiones con los que se la conoció (a pesar de ciertos esfuerzos) ha dificultado su posibilidad de alcanzar un desarrollo sostenido. En este sentido, vale cuestionarse acerca de los aspectos o variables que interfieren dinamizando u obstaculizando la implementación de esta iniciativa.

2.2 Preguntas de Investigación y Objetivos de la Tesina:

2.2.1 Consiguientemente y en el marco de la presente tesina, vale realizarse las siguientes *preguntas de investigación*:

- ¿Cuáles fueron los motivos que dieron origen al Plan de Formación? ¿Cómo se implementó? ¿Qué percepción tuvieron al respecto los actores principales involucrados en el mismo?
- ¿Cómo se pensó y diseñó la dimensión de temporalidad al interior del Plan? ¿Se planteó como un plan coyuntural de corto, mediano o largo plazo? ¿Cuál es el estado de situación actual? ¿Hubo modificaciones en el diseño?
- ¿Qué variables operan alejando o acercando lo definido en el momento de planificación-formulación y la puesta en práctica o implementación?

2.2.2 Objetivos:

2.2.2.1 Objetivo General:

Avanzar en la explicación, acerca de cuáles son las variables que interfieren en la implementación de un plan de formación, dinamizándolo u obstaculizándolo.

2.2.2.2 Objetivos Específicos:

- Comprender los motivos que dieron origen al Plan de Formación para los Trabajadores Públicos de la Provincia de Santa Fe, el modo en el cual se implementó, como así también, el estado de situación actual de las políticas de formación.
- Identificar los aspectos que impactan en el avance del desarrollo de las políticas de formación de recursos humanos.
- Reconocer las diferentes percepciones de los principales actores, respecto de la formación de recursos humanos en general, y del Plan de Formación, en particular.

2.3 Esquema de Trabajo

Los objetivos de la investigación permitirán responder a las preguntas planteadas en un esquema de trabajo estructurado de la siguiente forma:

Cuadro 1: Preguntas de Investigación y Apartados

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	APARTADO
¿Cuáles fueron los motivos que dieron origen al Plan de Formación?	“PRESENTACIÓN DEL PLAN DE FORMACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LOS TRABAJADORES PÚBLICOS”.
¿Cómo se implementó?	“RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN”.
¿Qué percepción tuvieron los actores principales involucrados?	“RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN”.
¿Cómo se pensó y diseño la dimensión de temporalidad al interior del Plan? ¿Se planteó como un plan coyuntural de corto, mediano o largo plazo?	“RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN”.
¿Cuál es el estado de situación actual? ¿Hubo modificaciones en el diseño?	“RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN”.
¿Qué variables operan alejando o acercando lo definido en el momento de la planificación del de la implementación?	“RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN”.

Fuente: Elaboración propia

3. MARCO TEÓRICO

3.1 Implementación de Políticas Públicas desde la Mirada Teórica:

3.1.1 Hacia un concepto de política pública:

Tal como sostiene Luis Aguilar Villanueva, puede decirse que una política pública es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, que se activa a partir de la decisión de lograr ciertas metas a través de determinados medios, es decir, una acción con sentido (Aguilar Villanueva, 1992: 24).

Por su carácter propositivo, la política denota las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, y las consecuencias de sus actos aunque en su uso normal tienda a significar intenciones más que consecuencias (Aguilar Villanueva, 1992: 24).

En este sentido, se puede decir que una política no es la simple decisión deliberada del actor gubernamental, sino que por el contrario, se trata de un proceso, de un conjunto de acciones, es decir, un "curso de acción" que involucra todo un conjunto complejo de decisores y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea (Aguilar Villanueva, 1992: 24).

Según André Roth Deubel existen cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: percepción de problemas; definición de objetivos; un proceso y la implicación de gobierno. En ese sentido, el autor afirma que:

“Una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesario por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático” (Roth Deubel, 2002: 105).

Consiguientemente, Aguilar Villanueva resalta que una política es un curso de acción en un doble sentido: es el curso de acción intencionalmente diseñado e ideado y es aquel curso de acción que en términos reales es llevado a cabo, es decir, no se trata

únicamente de lo que el gobierno dice y quiere hacer, sino también lo que efectivamente ejecuta y logra, por sí mismo o en interacción con otros actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones (Aguilar Villanueva, 1992: 25).

Más aún,

“(...) la política que se decide y se quiere llevar a cabo es básicamente un conjunto más o menos interrelacionado de acciones que, en razón de los recursos con los que cuentan los actores, los medios que emplean y las reglas que siguen, es considerado idóneo y eficaz (o eficiente) para realizar el estado de cosas preferido” (Aguilar Villanueva, 1992: 25).

De este modo, se trata de una estrategia de acción conjunta, premeditadamente ideada a partir de ciertos objetivos. Implica, una serie de decisiones a adoptar y de acciones a ejecutar por una cantidad importante de actores.

El curso de acción al que se da lugar y que en los hechos es desarrollado intencional o reactivamente por el conjunto de los diversos actores gubernamentales, políticos, grupos de presión y organizaciones sociales en general, con sus interacciones cooperativas o conflictivas, puede distanciarse más o menos de la estrategia original e intencional de acción común, ideada y estructurada por la autoridad estatal (Aguilar Villanueva, 1992: 26).

En palabras de Aguilar Villanueva:

“La política es entonces un proceso, un curso de acción, que involucra todo un complejo de decisores y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea” (Aguilar Villanueva, 1992: 26).

Al respecto, alega que es necesario incorporar las muchas y diversas decisiones de los distintos actores participantes, gubernamentales y extra gubernamentales, que en sus distintas interacciones han preparado y condicionado la decisión central, le dan forma y la llevan después a la práctica, haciéndola y rehaciéndola.

En otras palabras, una política es en suma:

- El diseño de una acción colectiva intencional.
- El curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia.
- Los hechos reales que la acción colectiva produce (Aguilar Villanueva, 1992: 26).

3.1.2 El Estudio de la Implementación de Políticas:

Ahora bien, una vez diseñada y delimitada una política, con frecuencia se observan problemas y/o dificultades para la consecución de los objetivos en ella planteados.

Durante años, los gobiernos y sus técnicos, pusieron el acento en procesos de formulación de políticas y en su evaluación posterior para poder relevar las causas de las políticas malogradas. Martin Rein y Francine Rabinovitz explican que fueron necesarios el tiempo y las experiencias fallidas para que notaran que entre los insumos y los resultados había un terreno por explorar: la cuestión de cómo se modifican las políticas a medida que se les traduce en lineamientos administrativos y se las lleva a la práctica (Rein y Rabinovitz, 1993: 147). En otras palabras, restaba por explorar el terreno de la implementación.

Wayne Parsons sostiene que:

“El hecho que el enfoque de las políticas públicas se concentrara en los "problemas" ha significado que hasta la década de 1970, el análisis de las políticas estuviera principalmente interesado por el extremo frontal del proceso de las políticas. Es decir, el análisis del proceso de las políticas tendía a preocuparse por temas como cuán racional, abierta o justa era o podía ser la toma de decisiones, y desde el punto de vista del análisis para el proceso de las políticas, cómo podría el conocimiento depurar la toma de decisiones” (Parsons, 2007: 477).

Roth Deubel sostiene que desde la mirada de distintos teóricos, la implementación de las decisiones públicas era un problema puramente administrativo, entendido como un problema técnico de simple ejecución (Roth Deubel, 2002: 107).

Aguilar Villanueva explica que en términos generales, los distintos fracasos en materia de implementación de políticas dejaron en claro que en gran parte su origen estaba dado por errores en el momento de toma de decisión, más que en el modo en el cual los operadores la llevaban a cabo (Aguilar Villanueva, 1993: 16).

Más aún Parsons rescata que al evidenciarse que la formulación de políticas en áreas bien diversas no había alcanzado los objetivos establecidos o que éstos no habían sido claramente definidos, los teóricos de las políticas públicas comenzaron a trasladar su atención de los insumos y los procesos a los insumos internos, los resultados y los impactos (Parsons, 2007: 477).

Richard F. Elmore remarca que una variedad de estudios de casos, han permitido resaltar constantemente la presencia de un mismo patrón: pretensiones desmedidas, ejecución deficiente, resultados insignificantes. Según dicho autor, se ha gestado un amplio consenso entre los analistas de las políticas sociales a partir del cual la incapacidad del gobierno para poder llevar a cabo los objetivos de sus programas y proyectos se debía únicamente a la pobre concepción de dichas políticas (Elmore, 1993:185). En este orden Elmore sostiene que:

“Es cierto que, en algunos casos, las políticas se fundamentan en una comprensión deficiente e incompleta de los problemas que se pretende resuelvan. Pero en la gran mayoría de los casos, es imposible afirmar si las políticas fracasan porque se basan en ideas erróneas, o si fracasan porque son buenas ideas mal llevadas a la práctica” (Elmore, 1993: 186).

En este sentido, Aguilar Villanueva explica que las innumerables políticas fracasadas a lo largo de la historia, se deben en parte a errores de diseño, como así también a los defectos de implementación de las políticas. Más aún, señala:

“(…) toda política, en el momento en que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones, la implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible

encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva” (Aguilar Villanueva, 1993: 17).

Si se tiene en cuenta que toda política es una hipótesis que espera realizar ciertos objetivos mediante un determinado accionar y que en consecuencia es susceptible de error, se impone un mayor cuidado en la definición y explicación del problema público (Aguilar Villanueva, 1993: 16).

En palabras de Elmore:

“La preocupación en torno a la implementación de los programas sociales surge del reconocimiento de que las políticas no pueden comprenderse al margen y separadamente de los medios de su ejecución” (Elmore, 1993: 185).

La importancia de los estudios de implementación, afirma Aguilar Villanueva, se encuentra entonces, en que dejan en claro que para que la política logre tener un impacto específico y constructivo en las condiciones reales de vida y no sea sólo un cúmulo de buenas intenciones, debe reconocerse la importancia que tienen las dimensiones política y organizativa (Aguilar Villanueva, 1993: 90).

Roth Deubel, explica que desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, la implementación es una etapa fundamental porque cuando la política se transforma en hechos concretos y palpables. Así, el autor afirma que:

“La implementación de la política es la continuación de la lucha política con otros medios y en escenarios diferentes. Menospreciar que el proceso de implementación es olvidar que la política de implementación es la determinante definitiva de los resultados” (Roth Deubel, 2002: 107).

Al respecto, Van Meter y Van Horn, sostienen que el estudio de la implementación añade una nueva dimensión al análisis de las políticas, dado a que permite observar un punto de vista diferente sobre el modo a partir del cual el sistema logra, o no, convertir los grandes objetivos generales de las políticas en servicios públicos concretos y significativos (Van Meter y Van Horn, 1993: 100).

Más aún, sostiene Aguilar Villanueva:

“El momento del diseño, que tanto significado atribuye a los aspectos teóricos, tecnológicos y económicos, debe complementarse con la previsión de los problemas político-organizacionales que aparecerán con mayor o menor dureza en el momento en que la política abandone los papeles llenos de análisis, cálculos y reglamentos, las reuniones de elaborados especialistas, y se le eche a andar en el mundo real” (Aguilar Villanueva, 1993: 90).

3.1.3 Estado del Arte: Modelos Teóricos de Implementación de Políticas

A lo largo de los años, se observa un pasaje entre los enfoques teóricos que abordaron al estudio de la implementación de políticas públicas. Así, se puede realizar una distinción entre dos corrientes: aquella llamada *Estudios de la Primera Generación* (posteriormente denominada Top-Down) y la llamada *Estudios de la Segunda Generación* (o Bottom Up).

Roth Deubel explica que los estudios Top-Down, se hallaban vinculados a la concepción tradicional del trabajo administrativo, que se realizaba de arriba (top) hacia abajo (down). Sus principales postulados eran la primacía jerárquica de la autoridad, la distinción entre el universo político y el mundo administrativo y la búsqueda del principio de eficiencia (Roth Deubel, 2002: 109). En palabras del autor:

“(...) concibe a la administración como un sistema unitario con una línea de autoridad sencilla y claramente definida que observa estricta y uniformemente las reglas, los objetivos, en un contexto de control administrativo perfecto y una excelente coordinación e información sobre las distintas unidades administrativas, sin presión temporal excesiva y con recursos limitados para llevar con bien los procesos de implementación de los objetivos de la política pública” (Roth Deubel, 2002: 110).

Al respecto, Aguilar Villanueva afirma que la Primera Generación de investigadores no fue optimista con relación a la implementación de políticas. Más aún, explica, no sólo descubrieron y explicaron los defectos, problemas, atrasos, distorsiones a los que conducían las políticas, sino que también alegaron que dichas situaciones eran inherentes

a la puesta en práctica de toda política, dotando a sus estudios con un tinte neoconservadurista (Aguilar Villanueva, 1993: 32).

En este sentido, Eugene Bardach explica que:

"Hasta la política más robusta -la que está tan bien diseñada que parecería poder sobrevivir al proceso de implementación- tenderá a malograrse. Los síntomas clásicos de bajo desempeño, retraso y escalada de costos aparecerán forzosamente" (Bardach, 1993: 32).

El enfoque, afirma Roth Deubel, suponía que existía una clara separación entre la formulación y la decisión política, por un lado, y la implementación, por otro. Asimismo, sostenía que los problemas que ocurrían en el momento de la ejecución se debían a problemas de coordinación y control (Roth Deubel, 2002: 109).

Pese a ello, explica Aguilar Villanueva, el mérito innegable en esta primera generación de teóricos se encontró en el hecho de analizar cómo la acción gubernamental arrastra siempre un déficit en sus resultados. En este sentido, se afirma que si bien las distorsiones y los fracasos son multicausales, uno de los factores que conduce a ello es la inexistente o defectuosa implementación de políticas. Así, estos autores rescataron y destacaron la importancia que tiene la implementación para el éxito de la política y no sólo su diseño (Aguilar Villanueva, 1993: 37). A partir de ello, pusieron en cuestión la tendencia del Policy Analysis de tomar sólo en cuenta al momento de la decisión como una instancia central, viéndola como el instante fundamental de la política, determinante de su éxito (Aguilar Villanueva, 1993: 32).

Particularmente, lo que se puso en tela de juicio con los primeros análisis fue la mirada economicista, ingenieril y contable en la que se había encuadrado a la toma de decisión de la política. Además, los teóricos, buscaron conocer aquellos factores que inciden en la implementación y la llevan a su fracaso. Aguilar Villanueva, remarca así que antes de estos estudios, pocos habían percibido el problema o le habían quitado importancia viéndolo, simplemente, como un problema administrativo u organizacional (Aguilar Villanueva, 1993: 32).

Más aún:

“A ellos se debe el énfasis en el carácter político de la implementación. El fracaso de las políticas tiene obviamente muchas causas. El error en la decisión gubernamental es la causa más invocada. El precio que paga el liderazgo gubernamental por su sobreactuación es el que se le constituya en el origen de los males. El error puede ser teórico o técnico, en el sentido de que la estrategia de acción diseñada no produce el efecto esperado y aspirado como fin” (Aguilar Villanueva, 1993: 33).

Desde este punto de vista, la cuestión central se halla en el error de la decisión de gobierno. Así, los defectos y fracasos se imputan a la ejecución de decisiones. La “buena política” depende, de esta manera, de la dirección y el control para lograr una ejecución disciplinada y productiva (Aguilar Villanueva, 1993: 33).

Sin embargo, explica Charles Lindblom:

“En principio algunos actos administrativos simplemente ejecutan una decisión política previa. Si es así, nos podemos olvidar de ellos por cuanto no forman parte del Policy Making. Sin embargo, la mayor parte de los actos administrativos o quizá todos ellos hacen política y cambian la política al intentar implementarla. En este caso debemos analizar la implementación como parte del Policy Making” (Lindblom, 1993: 34).

Consiguientemente, Aguilar Villanueva sostiene que si bien los primeros estudios exageraron sus pretensiones teóricas y sus pronósticos, su mérito resulta entonces:

“(…) en haber llamado la atención sobre el problema de la implementación de políticas, haber reivindicado su especificidad cognoscitiva, haber generado nuevos conceptos y explicaciones de un fenómeno restringidamente entendido y, en particular, haber enriquecido el Policy Analysis, sacándolo de su confinamiento en el análisis de costo-beneficio y en su pretensión de identificar indiferenciadamente, racionalidad económica y racionalidad política”(Aguilar Villanueva, 1993: 35).

A fines de los setenta, un grupo de teóricos especializados en el análisis de políticas sociales, llegó también a la conclusión de que el proceso de implementación influía determinantemente en los resultados de la política y comenzaron a poner en tela de juicio los supuestos en los que se habían basado los diseños y las evaluaciones de las políticas (Aguilar Villanueva, 1993: 78).

Williams y Elmore, Berman y Mc Laughlin, reelaboraron los enfoques teóricos desarrollados hasta el momento, dando origen a un enfoque conceptual alternativo, que tuvo el mérito de renovar la producción teórica y ofrecer un nuevo modo de ver el proceso de implementación, sus problemas y rumbos de respuesta (Aguilar Villanueva, 1993: 78).

Estos autores coincidieron en afirmar que el diseño y la investigación de la implementación habían sido influidos por fuertes supuestos jerárquicos. Más aún:

“Políticos, altos funcionarios y asesores partían de la premisa de que la fase realmente problemática de una política era la toma de decisión. Por consiguiente, el curso de acción a seguir por una política, para ser efectiva, es el que procede de conformidad con la decisión ilustrada y panorámica de los gobernantes, ejecutando fielmente sus indicaciones técnicas, organizativas y operativas” (Aguilar Villanueva, 1993: 78).

En este sentido, alega el autor:

“El esquema conceptual jerárquico no cambia porque algunos ingenuamente piensen que la decisión gubernamental sea autosuficiente y baste hacerla pública para que recorra inalterada e incontenible los escalones de la pirámide de “empleados” públicos, simplemente ejecutores de órdenes (...)” (Aguilar Villanueva, 1993: 79).

Al respecto, se puede decir que los estudios la Primera Generación, enfoque dominante hasta ese entonces, imputaban los problemas de la implementación a la desorganización de las organizaciones y a la falta de responsabilidad y compromiso de los operadores³.

³ Rasgo que se observaba, según estos teóricos, en la evasión de tareas, resistencia a reglamentaciones, bajo desempeño, entre otros.

Así, recomendaban la creación de un aparato de controles mediante reglamentos, manejado por un cuerpo directivo enérgico y supervisor, que contara con trabajadores de confianza, sanciones e incentivos establecidos, con el objetivo de garantizar la fidelidad y la conformidad de los operadores en los términos de la política de gobierno (Aguilar Villanueva, 1993: 79). Michael Lipsky, uno de los principales referentes de los Estudios de la Segunda Generación, afirma que este modelo jerárquico y sistémico concentraba la atención de los analistas en los puntos críticos del mando, el control y la coordinación en los organismos gubernamentales (Lipsky, 1993: 79).

Tal como señala Lipsky, las únicas cuestiones a rescatar de este tipo de análisis, son las propuestas de una mayor racionalidad y simplicidad en el sistema político, así como también, los esfuerzos por una mayor coordinación y responsabilidad en las instancias públicas: *“más aún, las recomendaciones basadas en este enfoque difícilmente serán eficaces, por cuanto desconocen las funciones políticas que cumplen el retraso, la pobre coordinación, la incoherencia de los objetivos y su conflictualidad”* (Lipsky, 1993: 79).

Aguilar Villanueva explica que tanto la complejidad de la acción conjunta, como los juegos de la implementación y los límites de la centralización, mostraban justamente fenómenos que escapaban al control de una autoridad central superior. Más aún, los primeros investigadores equiparaban el éxito de la política con el control de la implementación. Así, para tomar el control, se recomendaba fortalecer las supervisiones y/o minimizar el número de participantes (Aguilar Villanueva, 1993: 80).

Al respecto, Elmore sostiene que:

“(…) en la medida en que el proceso de implementación esté dominado por la reglamentación, la estructura organizativa formal y el control directivo, es de esperar que los problemas de la complejidad crezcan. Cuanto más rígida sea la estructura de las relaciones jerárquicas y mayor el número de puntos de control y decisión para asegurar la conformidad, más oportunidades hay para la desviación y el retraso, mayor es la propensión de los subordinados a descansar en sus superiores y buscar de ellos la orientación, y menor la confianza en el criterio y la capacidad individual para resolver los problemas. Una de las mayores ironías del gran interés actual por la implementación es que, cuanto más intentamos gobernarla con los instrumentos

convencionales del control jerárquico, menos capaces somos de lograrlo” (Elmore, 1993: 81).

La relevancia de este grupo de investigadores de la Segunda Generación se halla entonces, en que descubrieron y formalizaron otra manera de estudiar el problema de la implementación y otra manera de abordarlo en la práctica (Aguilar Villanueva, 1993: 81).

Más aún, Roth Deubel afirma que el enfoque Bottom-Up toma la dirección opuesta al Top-Down, concibiéndose la implementación de abajo hacia arriba. Éste se desarrolló como un enfoque crítico o alternativo frente a las deficiencias y a la ineficiencia que presentaban los procesos de implementación tradicionales Top-Down. El mismo parte de los comportamientos concretos en el nivel donde existe el problema para construir la política pública poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas por medio de un proceso ascendente (Roth Deubel, 2002: 110). Más aún:

“El enfoque Bottom-up tiende a buscar las soluciones a los problemas en el punto más concreto donde aparecen. Se trata, por lo tanto, de analizarlos comportamientos de los individuos o de los grupos organizados y buscar los mecanismos para corregirlos a partir de ese nivel” (Roth Deubel, 2002: 126).

Aguilar Villanueva remarca que el reconocimiento de las circunstancias e iniciativas locales demuestra un notorio desplazamiento en el abordaje teórico y práctico de la cuestión de la implementación y más aún de la cuestión acerca de lo que se debe entender por éxito o por fracaso de una política:

“En este nuevo enfoque se busca “performance not conformance”, rendimientos no subordinación. A la inversa, en la visión canónica de la administración pública, inspirada por el supuesto de la jerarquía, se juzga como éxito el cumplimiento oportuno y cabal de los términos de la legislación y del programa de gobierno” (Aguilar Villanueva, 1993: 82).

Uno de los autores a resaltar de esta corriente es el ya mencionado Paul Berman, quien retrabajó el énfasis en el "contexto local" a partir del concepto del "institutional setting" como el determinante del desarrollo y resultado de una política. Así, afirma Aguilar

Villanueva, la estructura del contexto institucional es introducida en dos niveles de análisis y explicación: macro y microimplementación. Macroimplementación refiere a todo el proceso de generación y cumplimiento de las condiciones necesarias para que una política pueda ser puesta en práctica en el ámbito determinado de una localidad, mientras que microimplementación hace alusión al proceso concreto de prestación de servicios, ordenado por una política y que las organizaciones y agentes locales llevan a cabo con sus patrones particulares de gestión y rendimiento para una población determinada (Berman, 1993: 83).

En este sentido, se puede decir que Berman dio un paso más adelante y desplegó las potencialidades teórico-prácticas de la "adaptación mutua" en el modelo llamado "adaptive implementation", que pretende ser productivo para los estudios empíricos y las acciones prácticas. Este modelo se aplica a las ambiciosas políticas de reforma social a realizarse en contextos organizacionales conflictivos, diferenciados y entornos sociales inestables (Aguilar Villanueva, 1993: 84).

Otro teórico a resaltar es el ya citado Richard Elmore, quien remarcó el rol determinante que tienen las organizaciones encargadas de llevar a cabo las decisiones políticas, en el destino de éstas. En este sentido, resulta necesario el estudio del funcionamiento de las organizaciones públicas, así como la averiguación de los diversos modelos de estructuración y funcionamiento que están en la base de las organizaciones (Elmore, 1993: 84).

Aguilar Villanueva expresa que este enfoque es otro camino para descubrir los límites del modelo jerárquico, en el cual "*gobernantes y altos funcionarios pueden desde las alturas determinar y controlar los agentes que intervienen en el proceso y los diversos aspectos técnicos, procedurales y políticos de sus iniciativas*" (Aguilar Villanueva, 1993: 84).

Este tipo de organización, con autoridad gerencial intenta dirigir el proceso impulsando una estrategia de "forward mapping" (mapeo progresivo), un programa prospectivo y racionalista de acción que pretende calcular y prever de antemano las diversas operaciones y resultados que una política tiene que alcanzar para poder llegar a su realización (Aguilar Villanueva, 1993: 84).

Al respecto, cabe decir que la debilidad teórica y práctica de este modelo vertical y predeterminante debe ser la ocasión para introducir la estrategia alternativa del “backward mapping” (mapeo regresivo) que parte, a la inversa, retrospectivamente, desde las interacciones específicas que suceden entre sociedad y gobierno en los niveles operativos directos de una organización pública local. A partir de esta base realista, se diseñan los objetivos y operaciones de la política, buscando introducir a las medidas de apoyo, calificación y corrección en las organizaciones locales (Aguilar Villanueva, 1993: 84).

Parsons explica que lo realmente importante para los adeptos del enfoque bottom-up, es la relación entre los diseñadores de las políticas y los responsables de su implementación y resultados. Dicho modelo considera que los procesos implican la negociación y la construcción de consenso, insertos en dos contextos o entornos: las aptitudes gerenciales y las culturas de las organizaciones que participan en la implementación de las políticas públicas, así como el entorno político en el que deben funcionar (Parsons, 2007: 489).

En líneas generales y tal como afirma Aguilar Villanueva, lo que los estudios de la implementación dejan en claro es la importancia que la dimensión política y organizativa tiene para la efectividad de la política (Aguilar Villanueva, 1993: 90).

De este modo, el autor recomienda que al momento del diseño, se lo debe complementar con la previsión de los problemas político-organizacionales que aparecerán con mayor o menor dureza en la instancia en que la política se implemente (Aguilar Villanueva, 1993: 90).

Más aún, explica que si la ejecución sigue la línea jerárquica del top-down o procede según el criterio del bottom-up, dependerá de las características y tradiciones del sistema político-administrativo en cuyo marco se deciden y efectúan las políticas. Para ello, habrá que tener en cuenta que desde la perspectiva de los problemas de implementación, las señales político-administrativas se remiten a la pluralidad y diferenciación, es decir, a las políticas. Así:

“La homologación y compactación de la gestión pública, con un mismo formato para todas las situaciones no parece ser ya la respuesta a los problemas públicos de una sociedad con iniciativa” (Aguilar Villanueva, 1993: 91).

A continuación, y a modo de síntesis, se presenta un cuadro comparativo de los dos corrientes analíticas de implementación de políticas.

Cuadro 2: Corrientes Teóricas de Implementación de Políticas

I. CORRIENTES TEÓRICAS DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS		
	TOP - DOWN	BOTTOM - UP
Principales Representantes	Wildavsky - Pressman - Derthick - Bardach - Moore – Allison	Williams - Elmore - Berman - Mc Laughlin–Lipsky
Descripción	Pretende considerar todos los factores que inciden en la puesta en práctica de una política.	Intenta comprender en la práctica el proceso de políticas públicas. Analiza lo que ha ocurrido y cómo funcionan los procesos políticos. Trata de estudiar los efectos de la política en términos de impacto (de contenido real y consecuencias concretas de Administración Pública). Intenta delimitar los impactos que son consecuencia del programa de actuación, de los efectos no deseados que son consecuencia de causas externas y que son imprevistos o no.
Características	Es claramente racionalista, y parte de la primacía jerárquica de la autoridad.	Subraya la importancia de los diferentes actores participantes en las políticas públicas. La implementación de políticas depende de toda una serie de factores no previstos que no están a disposición de los decisores.
Contexto	Contexto estable y mayor grado de cambio. Ante una decisión racional, los elementos administrativos adecuados, recursos suficientes, y la inexistencia de conflictos, la actuación de los implementadores se desarrollará correctamente y el resultado final de la política será exitoso.	Contexto complejo y caótico. Cualquier política pública tiene muchos actores con puntos de actuación y muchas ideas distintas. Para su éxito da lugar a que existan procesos de negociación, de influencia recíproca. La decisión jamás está tomada en el principio de circularidad.

Fuente: Manuel Rodríguez U (Rodríguez U, 2010)

II. CORRIENTES TEÓRICAS DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS

	TOP - DOWN	BOTTOM - UP
Estructura	Modelo piramidal. Separación entre los formuladores de una política, los órganos y los sujetos que la tienen que poner en práctica y las personas o grupos afectados por esa política.	Modelo reticular. Parte desde la variedad de actores que influyen en el proceso público. No existe separación entre los formuladores de una política, los órganos y los sujetos que la tienen que poner en práctica y las personas o grupos afectados por esa política.
Principales Actores	La unidad de la actuación pública es un órgano concreto.	La unidad de la actuación pública es una red que tiene carácter multiforme. El Estado a través de la estructura administrativa fracciona la realidad y crea un órgano determinado donde existen redes que participan en negociaciones importantes sobre recursos públicos o determinados problemas. Para cada política pública dentro de la red hay actores con capacidad de decisión muy importante.
Relaciones Inter-gubernamentales	No son tenidas en cuenta por este modelo analítico.	Responden a la complejidad del Estado Contemporáneo, en la medida en que, para cada asunto público existen varios responsables administrativos, varios actores políticos institucionales.
Factores Críticos de Suceso	Formulación de los objetivos: Cuanto mejor se haga esto mejor más fácilmente se conseguirán los objetivos. Los objetivos deben ser formulados coherentemente.	La implementación de políticas depende de toda una serie de factores no previstos que no están a disposición de los decisores.
	Recursos dedicados a la política: Para que una política sea exacta es preciso personal de calidad, una transmisión suficiente de información. El éxito o fracaso dependen de los recursos que se tengan.	

Fuente: Manuel Rodríguez U (Rodríguez U, 2010)

III.CORRIENTES TEÓRICAS DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS		
	TOP - DOWN	BOTTOM - UP
Factores Críticos de Suceso	Comunicación inter-organizativa y capacidad de control: La buena comunicación entre órganos favorece el desarrollo de la implementación de políticas.	
	Ambiente exterior: Incide en el éxito de la política. Opinión pública, intereses afectados.	
Consideraciones Finales	Las administraciones no presentan el nivel de coherencia que afirma el modelo racional. Más aún, tienen errores de diseño que dan lugar a comportamientos ineficaces. La sociedad no es una masa amorfa, sino que es activa y participa en los procesos de actuación pública, hecho que tiene que ser considerado dentro de los procesos de los contenidos públicos.	De este modelo analítico cabe destacar la ruptura de la división tradicional entre responsables políticos que hacen políticas, la Administración Central que los ejecuta y el público que opina o simplemente recibe los efectos de la actuación. Los diferentes actores pueden tener una motivación muy distinta en las actuaciones públicas.

Fuente: Manuel Rodríguez U (Rodríguez U, 2010)

3.1.4 Definiendo la Implementación de Políticas:

Una vez revisadas estas consideraciones, cabe preguntarse a qué cuestiones hace referencia la implementación de políticas públicas.

Van Meter y Van Horn, sostienen que la implementación de las políticas involucra a aquellas acciones llevadas a cabo por sujetos o grupos, públicos y/o privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas (Van Meter y Van Horn, 1993: 99).

Tal como explican dichos autores, la fase de implementación es posterior a la definición e identificación de objetivos y metas: "(...) *la implementación tiene lugar sólo después de que la legislación ha sido promulgada y de que los fondos han sido asignados*". El estudio de la implementación estudia los factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política (Van Meter y Van Horn, 1993: 100).

En palabras de Pressman y Wildavsky:

"Después de todo, el mundo está lleno de propuestas políticas fallidas. No puede terminarse lo que no se ha iniciado. La ausencia de implementación no debería atribuirse a un fracaso en el momento del arranque, sino a la incapacidad de seguir adelante" (Pressman y Wildavsky, 1993: 100).

Por su parte, Paul Berman, alega que la implementación consiste en el cumplimiento de una decisión proveniente de la autoridad. Una decisión tal podría ser, por ejemplo, la elección de una opción política (Berman, 1993: 285). En este orden, como señala, una decisión respecto a la política a implementar supone la existencia de una teoría que vincule de algún modo, los objetivos con los fines esperados (Berman, 1993: 285).

Berman explica que la teoría presupone que una vez que se ha hecho una opción a favor de una política determinada, los resultados ocurrirán. Al respecto:

“El análisis de la implementación no trata en absoluto acerca de la adecuación o pertinencia de los objetivos de las políticas, lo cual sería una cuestión de orden ético; tampoco se ocupa de la manera en la que esos objetivos fueron formulados, cuestión que sería objeto del estudio específico de la elaboración de las políticas. En lugar de ello, el análisis de la implementación cuestiona la validez de la teoría y presupone que P⁴ no necesaria ni invariablemente conduce a R⁵” (Berman, 1993: 286).

Así, explica el autor, el análisis de la implementación es el estudio de las condiciones bajo las cuales las decisiones de la autoridad (ya sea planes, programas, proyectos o leyes), conducen o no a los resultados deseados (Berman, 1993: 286).

Tomando el concepto desarrollado por Mény y Thoening, Roth Deubel define a la implementación como la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos (Roth Deubel, 2002: 109).

Retomando a Van Meter y Van Horn, los autores explican que la fase de implementación comienza una vez que las decisiones previas han establecido e identificado los objetivos y las metas. En otras palabras, *“(...) la implementación tiene lugar sólo después de que la legislación ha sido promulgada y de que los fondos han sido asignados (o, en su caso, después de la emisión de un fallo judicial y de su correspondiente decreto)”* (Van Meter y Van Horn, 1993: 100).

Por lo tanto, afirma estos autores, el estudio de la implementación examina aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política (Van Meter y Van Horn, 1993: 100).

Paul Sabatier y Daniel Mazmanian sostienen que la implementación consiste en el cumplimiento de una decisión política básica, que puede plasmarse tanto en un estatuto, en decisiones de tribunales, como en órdenes ejecutivas determinantes. Esa decisión, intenta identificar el o los problemas que deben enfrentarse, estipulando el o los objetivos

4“Política”.

5“Resultado”.

a lograr, estructurando el proceso de implementación de diversas maneras (Sabatier y Mazmanian, 1993: 329).

Martin Rein y Francine Rabinovitz, por su parte, afirman que la implementación se lleva a cabo a través de tres fases o etapas principales en cada una de las cuales operan los imperativos legal, racional y consensual:

- La elaboración de lineamientos
- La distribución de recursos
- La supervisión.

Al respecto, explican que los lineamientos se elaboran cuando la intención legislativa se traduce en prescripciones administrativas para su ejecución. Una vez desarrollados, se promulgan los lineamientos para los miembros de las áreas a cargo de la administración del plan, programa o proyecto en cuestión (Rein y Rabinovitz, 1993: 158).

Posteriormente, se distribuyen recursos entre las instancias administrativas responsables de poner en práctica la legislación, siendo éste un momento decisivo para la implementación (Rein y Rabinovitz, 1993: 159).

Por último, aclaran los autores, debe iniciarse algún proceso de supervisión como mecanismo para promover la responsabilidad en los niveles inferiores de la burocracia. Las tres formas más comunes utilizadas en la supervisión son la inspección, la auditoría y la evaluación (no se trata de un proceso lineal, sino más bien, circular) (Rein y Rabinovitz, 1993: 159).

Por otro lado, existen a su vez, una serie de consideraciones a tener en cuenta para el análisis de la implementación. Van Meter y Van Horn alegan que la implementación es engañosamente sencilla, dado a que por sí misma, no parece implicar ninguna cuestión de fundamental importancia (Van Meter y Van Horn, 1993: 103).

Así, los autores explican que, frecuentemente se considera erróneamente que la mayoría de los problemas políticos cruciales ya han sido resueltos por las decisiones previas de los ejecutivos, legisladores y jueces (Van Meter y Van Horn, 1993: 103).

Más aún, la dificultad misma que implica la tarea, ha desalentado el estudio detallado del proceso de implementación de las políticas. En palabras de los autores:

“Los problemas de la implementación son complejos y los académicos han sido disuadidos a menudo de su estudio por consideraciones metodológicas. El análisis del proceso de implementación plantea serios problemas para establecer sus límites respecto del estudio de la formulación de las políticas” (Van Meter y Van Horn, 1993: 103).

A su vez, los autores afirman que con frecuencia resulta dificultoso identificar los actores más relevantes y que, por lo tanto, un gran número de las variables que deben tomarse en cuenta para llevar a término cualquier estudio sobre implementación, son de medición muy difícil o imposible (Van Meter y Van Horn, 1993: 104).

También, resulta complejo aislar las decisiones que se toman en un contexto administrativo. En este sentido, Van Meter y Van Horn afirman que un análisis completo de la implementación exige que se preste atención a una multiplicidad de acciones durante periodos prolongados, lo que implica un gran despliegue de tiempo y recursos (Van Meter y Van Horn, 1993: 104).

Sabatier y Mazmanian sostienen que la función principal de análisis de la implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso. Dichos factores pueden dividirse en tres categorías amplias:

- La tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige el estatuto.
- La capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación.
- El efecto neto de las diversas variables políticas en el apoyo a los objetos estatutarios (Sabatier y Mazmanian, 1993: 104).

Oswaldo Feinstein afirma que en el mundo real, las políticas no siempre pueden implementarse de acuerdo a las intenciones y/o planes, dado a que estos no siempre resultan como esperado. Más aún, en muchas ocasiones se presentan efectos no buscados positivos y/o negativos que tornan necesario verificar qué es lo que realmente

ha sucedido y el grado en el que se han cumplido los objetivos. Ello, explica el autor, permitirá mejorar la eficacia y eficiencia de las intervenciones futuras, favoreciendo un mejor uso de los recursos para alcanzar un mayor nivel de resultados positivos y evitar compensar los efectos indeseados (Feinstein, 2007: 20).

Aguilar Villanueva, por su parte, explica que quienes estudian la implementación sostienen que es necesario tomar en consideración los problemas que surgen a lo largo del proceso de elaboración de las políticas. En este sentido, se argumenta con frecuencia que las políticas serían más fructíferas si quienes las elaboran pensarán en la factibilidad de su implementación antes de establecer los procedimientos a seguir (Aguilar Villanueva, 1993: 89).

En este orden, el autor afirma que si se aceptase que los problemas públicos son complejos, de muy difícil manejo, pluridimensionales y cambiantes, y que en su atención concurren una amplia gama de actores, con diversos intereses, visiones y motivaciones, se podría encontrar fórmulas inteligentes de coordinación que integren la actividad de los diversos participantes sin perder de vista el objetivo a alcanzar (Aguilar Villanueva, 1993: 90).

3.1.5 Un marco de análisis para la implementación: Paul A. Sabatier - Daniel A. Mazmanian:

Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian, en su trabajo "*La implementación de la política pública: un marco de análisis*" presentan un modelo de análisis que pretende captar la naturaleza dinámica de la implementación atendiendo a la forma en que aspectos tales como los cambios de las condiciones socioeconómicas, la opinión pública y otros factores, afectan ese proceso (Sabatier y Mazmanian, 1993: 324).

Una de sus argumentos principales sostiene que muchos estudios de caso sobre implementación, prestan excesiva atención a los detalles de la ejecución de los programas, perdiendo de vista las variables legales y políticas de nivel macro que estructuran el proceso en su totalidad (Sabatier y Mazmanian, 1993: 325).

El modelo analítico de los autores, entiende que el análisis de la implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos a lo largo de todo el proceso⁶

Como recientemente desarrollado, los autores sostienen que estos factores pueden dividirse en tres categorías amplias:

- 1) La tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige el plan o programa.
- 2) La capacidad del plan o programa para estructurar apropiadamente el proceso de implementación.
- 3) El efecto neto de las diversas variables "políticas" en el apoyo a los objetos estipulados (Sabatier y Mazmanian, 1993: 329).

3.1.5.1 *Tratabilidad de los Problemas a los que se dirige el Plan o Programa:*

En este punto, los autores sostienen que independientemente de las dificultades asociadas a la implementación de los programas gubernamentales, la solución de algunos problemas resulta mucho más sencilla que la de otros (Sabatier y Mazmanian, 1993: 331).

- *Dificultades en el manejo del cambio*

Sobre este punto, Sabatier y Mazmanian explican que existen dificultades para medir los cambios en la gravedad de ciertos problemas, para relacionar esos cambios con las modificaciones deseadas en el comportamiento de los grupos objetivo, y para desarrollar los dispositivos adecuados que permitan capacitar a los grupos objetivo en el establecimiento de tales cambios. Así "*Cualquier programa regulativo presupone que el problema se reducirá si se logran modificaciones en el comportamiento de los grupos objetivo*" (Sabatier y Mazmanian, 1993: 332).

Los autores afirman que cualquier programa implica costos para los contribuyentes y para los grupos objetivo. En la medida en que estos costos no puedan justificarse mediante mejoras observables en el problema a tratar, casi seguramente reducirá el apoyo político al programa y, por lo tanto, los objetivos estipulados serán ignorados o modificados (Sabatier y Mazmanian, 1993: 333).

⁶ Vale aclarar que los autores explican su modelo de análisis utilizando como ejemplo un estatuto o ley a implementarse. Para el caso en cuestión, se hablará de Plan o Programa, a los fines de adaptarlo al objeto de análisis particular de la presente tesina.

- *Diversidad del comportamiento prohibido*

Mientras mayor sea la diversidad del comportamiento que se desea regular, más difícil será formular reglamentos claros y, por lo tanto, será menos probable la consecución de los objetivos normativos (Sabatier y Mazmanian, 1993: 333).

- *Número de población en una jurisdicción política cuyo comportamiento necesita ser modificado*

Por lo general, mientras más pequeño y fácil de circunscribir sea el grupo objetivo cuyo comportamiento requiera modificaciones, más probable será que el apoyo político pueda movilizarse a favor del programa, y por lo tanto, más factible que se consigan los objetivos normativos (Sabatier y Mazmanian, 1993: 334).

- *Alcance de las modificaciones en el comportamiento de los grupos objetivo*

La magnitud de las modificaciones en el comportamiento requeridas para el logro de los objetivos planificados está dada por el número de personas que forman parte de los grupos objetivos y de la cantidad de cambios que se les demanda. Así, los autores sostienen que la hipótesis básica es, que a mayor cantidad de cambios requeridos en el comportamiento, más difícil será lograr una implementación exitosa (Sabatier y Mazmanian, 1993: 334).

3.1.5.2 *Grado en el que el Plan o Programa Estructura Coherentemente el Proceso de Implementación:*

Tal como explican los autores, un plan o programa tiene también la capacidad de estructurar el proceso total de implementación a través de la selección de las instituciones responsables, de la influencia que puede ejercer sobre la orientación política de los funcionarios de las dependencias y de la regulación de las oportunidades de participación que otorgue a actores no pertenecientes a las agencias (Sabatier y Mazmanian, 1993: 336).

En la medida en la que el plan o programa se dé para sí un conjunto de objetivos claros y consistentes, incorpore una teoría idónea que relacione las modificaciones del comportamiento con esos objetivos y posteriormente, estructure el proceso de implementación orientándolo hacia esas modificaciones, las posibilidades de alcanzar los

objetivos establecidos serán mayores (Sabatier y Mazmanian, 1993: 336).

- *Presión y jerarquización de los objetivos normativos*

Sabatier y Mazmanian alegan que cuando los objetivos son precisos y su grado de importancia está claramente establecido, son de ayuda esencial para evaluar el programa, sirven de líneas de acción precisas para los funcionarios encargados de la implementación y constituyen un recurso para los partidarios del plan o programa. Los objetivos claros, afirman, pueden ser también un recurso de los actores, pertenecientes o no a las instituciones encargadas de la implementación, en el caso que perciban discrepancias entre las decisiones políticas de la dependencia y los objetivos establecidos (Sabatier y Mazmanian, 1993: 337).

- *Recursos financieros disponibles para la instancia encargada de la implementación*

El dinero es un recurso clave en cualquier programa dependiente de fondos públicos o de un programa de financiamiento especial. Asimismo, los programas clásicos necesitan contratar personal y llevar a cabo análisis técnicos relacionados con la temática abordada (Sabatier y Mazmanian, 1993: 339).

- *Grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación*

Según explican los autores, varios estudios sobre la implementación han mostrado que uno de los principales obstáculos, es la dificultad de coordinar las acciones dentro de una dependencia gubernamental dada y entre las numerosas instancias autónomas de gobierno que suelen estar involucradas en las tareas de implementación (Sabatier y Mazmanian, 1993: 339).

- *Asignación del programa a las agencias y funcionarios comprometidos con los objetivos normativos*

Sobre este punto dirán Sabatier y Mazmanian que, independientemente de la pertinencia con la que un plan o programa estructure el proceso de decisión formal, no será posible dar cumplimiento a los objetivos que pretendan modificar significativamente el comportamiento del grupo objetivo, a menos que los funcionarios de las dependencias responsables estén profundamente comprometidos con el logro de esos objetivos

(Sabatier y Mazmanian, 1993: 342).

Así, afirman que un programa nuevo necesita que quienes lo implementan no se limiten a adoptar una posición neutral, sino que estén suficientemente comprometidos, de modo que desarrollen nuevos reglamentos y procedimientos para hacer operativas las normas y para hacerlas valer frente la resistencia de los grupos objetivo o hasta de los funcionarios públicos renuentes a llevar a cabo los cambios prescritos (Sabatier y Mazmanian, 1993: 342).

3.1.5.3 *Variables no Normativas que Condicionan la Implementación:*

Al respecto, Sabatier y Mazmanian sostienen que si bien un plan o programa establece la estructura básica dentro de la cual se desarrollan las políticas de implementación, también es real que ésta tiene un dinamismo inherente, motivado al menos por dos procesos de relevancia:

- La necesidad que un plan o programa tiene de recibir constantemente, importantes infusiones de apoyo político para poder superar la inercia y el retraso propios de toda búsqueda de cooperación entre una gran cantidad de personas.

- El efecto que producen los continuos cambios de las condiciones socio-económicas y técnicas en el apoyo que el público, los grupos de interés y las autoridades brindan a los objetivos de la política. Además de esos cambios, afirman los autores, suelen ocurrir también notables transformaciones en ciertas variables independientes cruciales, tales como la percepción de gravedad del problema, las condiciones socioeconómicas y la opinión pública (Sabatier y Mazmanian, 1993: 346).

Los autores alegan que, los resultados de la implementación son efectos de la interacción entre la estructura legal y el proceso político. Un plan o programa que dé pocas directrices institucionalizadas, deja a los funcionarios responsables a merced de los vaivenes que acompañan al apoyo político a través del tiempo en los distintos contextos locales. Por el contrario si está bien diseñado ofrece a éstos pautas políticas suficientemente claras y recursos para resistir a las presiones de corto plazo que se hagan presentes en la opinión pública. A su vez, les proporciona una considerable capacidad para inducir los cambios conductuales deseados en jurisdicciones locales muy diferentes entre sí (Sabatier y

Mazmanian, 1993: 346).

- *Transformaciones de las condiciones sociales, económicas y tecnológicas que influyen en la realización de los objetivos normativos*

Sabatier y Mazmanian afirman que existen diversas formas en que la modificación de las condiciones, tanto a lo largo del tiempo como en los distintos contextos locales, puede afectar considerablemente el apoyo político que se dé a las decisiones políticas de las instancias encargadas de la implementación y al logro de los objetivos del plan o programa (Sabatier y Mazmanian, 1993: 347).

Por un lado, alegan, una modificación en las condiciones socioeconómicas puede afectar la percepción de la importancia relativa del problema que enfrenta un plan o programa. Comúnmente, a medida que transcurre el tiempo, otros problemas sociales se van considerando más importantes, siendo lógico que disminuya el apoyo político a favor de la asignación de recursos, de por sí escasos, contemplada por el plan o programa (Sabatier y Mazmanian, 1993: 347).

Por otro lado, los autores afirman que la implementación puede verse trabada al producirse modificaciones en las condiciones socio-económicas locales y en la gravedad del problema enfrentado. Tal modificación tiene como consecuencia el surgimiento de grandes presiones para la flexibilización de lo estipulado, brindando amplios márgenes de maniobra administrativa a las unidades locales. Así, *“esa discrecionalidad incremental, a su vez, las posibilidades de que varíe el grado de congruencia entre las decisiones políticas de las dependencias y los objetivos del plan o programa”* (Sabatier y Mazmanian, 1993: 348).

A su vez, las condiciones socio-económicas y tecnológicas son dos de las principales variables exógenas que influyen en las decisiones políticas de las instituciones encargadas de la implementación y, en última instancia, en la consecución de los objetivos estipulados. La relación principal se lleva a cabo mediante los cambios que ocurren en el nivel del apoyo del público o de los grupos de interés a los objetivos planeados (Sabatier y Mazmanian, 1993: 349).

- *Variaciones en el apoyo público a los objetivos*

Sobre este punto, los autores explican que el interés que el público le da a un plan o programa o al problema a tratar suele ser cíclico. Consiguientemente, el apoyo político que reciba difícilmente sea continuo. Así, suele mutar con el transcurso del tiempo, el apoyo que las instancias jurisdiccionales políticas otorgan a un plan o programa en particular, obstaculizando la consecución de los objetivos planteados (Sabatier y Mazmanian, 1993: 350).

Sabatier y Mazmanian afirman que el público puede influir en el proceso de implementación por lo menos de tres maneras:

- a. La opinión pública y su interacción con los medios de comunicación pueden afectar intensamente la agenda política.
- b. Resulta evidente que los políticos de turno se dejan influir por sus electores en lo que respecta a los asuntos que son de mayor importancia para éstos, particularmente si la opinión es relativamente homogénea.
- c. Las encuestas de opinión pública son utilizadas con frecuencia por los administradores y las autoridades para apoyar sus posiciones políticas particulares (Sabatier y Mazmanian, 1993: 350).

- *Cambios en los recursos y actitudes de los grupos de ciudadanos frente a los objetivos planeados y las decisiones políticas de las instituciones responsables*

Según alegan los autores, el mayor dilema que enfrentan los promotores de cualquier plan o programa que pretenda modificar el comportamiento de uno o más grupos objetivo, “consiste en que el apoyo público a su posición declinará casi inevitablemente con el transcurso del tiempo”. Esa preocupación se desvanece cuando el público y los medios desplazan su atención hacia otros asuntos y en la medida en que los costos que imponen los programas a sectores específicos de la población alejan a los partidarios anteriores e intensifican la oposición (Sabatier y Mazmanian, 1993: 351).

- *Apoyo permanente a los objetivos del plan o programa por parte de las autoridades de las instituciones encargadas de la implementación*

Al respecto, los autores sostienen que este tipo de apoyo puede lograrse dependiendo de:

- La magnitud y la orientación de la supervisión que se encargue a esas autoridades.
- El ámbito y posible incompatibilidad de los nuevos planes o programas. Las

autoridades del área a cargo de la implementación son quienes controlan los recursos legales y financieros. Una de las mayores dificultades en la implementación de los programas intergubernamentales es que las dependencias tienen que responder a autoridades diferentes, cuyas políticas resultan distintas con frecuencia (Sabatier y Mazmanian, 1993: 352).

En este sentido, los autores sostienen que:

“Más allá de las dificultades que enfrentan los programas intergubernamentales, las autoridades pueden intervenir en las políticas de las dependencias llevando a cabo supervisiones informales o induciendo cambios formales en los recursos legales y financieros de la dependencia” (Sabatier y Mazmanian, 1993: 353).

- *Compromiso y calidad de liderazgo, de los funcionarios responsables partidarios del Plan o Programa*

Finalmente, en palabras de los autores, este *“Se trata de la variable que más directamente afecta las decisiones políticas de las dependencias encargadas de la implementación, el compromiso que asumen los funcionarios frente a la realización de los objetivos normativos”* (Sabatier y Mazmanian, 1993: 355).

Sabatier y Mazmanian explican que este factor contiene por lo menos dos componentes. Por un lado, la orientación y la prioridad que tengan tales objetivos en nivel de preferencias de los funcionarios; por otro lado, la capacidad de los funcionarios de llevar adelante dichas preferencias, es decir, su capacidad para ir más allá de lo que se podría esperar en la utilización de los recursos disponibles (Sabatier y Mazmanian, 1993: 355).

Los autores afirman que el compromiso de los funcionarios de una repartición dada dependerá, en parte de la capacidad que haya tenido el plan o programa para institucionalizar un determinado modo de actuar eligiendo para ello a las instituciones y a los funcionarios de más alto nivel. También estará determinado por las normas profesionales y los valores personales de los funcionarios, así como por el apoyo que se les brinde a los objetivos estipulados por parte de los grupos de interés y de las autoridades del medio político en el que se desenvuelven las dependencias (Sabatier y Mazmanian, 1993: 355).

Al respecto exponen los autores:

“Por lo general, el compromiso de los funcionarios de la dependencia con los objetivos planificados y la consecuente probabilidad de que ocurra una implementación exitosa serán mayores si la dependencia es nueva y tiene gran visibilidad al haber sido creada después de una intensa movilización política. Sin embargo, es común que una vez transcurrido el periodo inicial, el grado de compromiso tienda a decaer, ya que las personas más comprometidas se debilitarán y se desilusionarán a tal punto de la rutina burocrática, que deberán ser reemplazadas por otros funcionarios, seguramente más interesados en su propia seguridad que en asumir los riesgos que implica el logro de los objetivos de la política” (Sabatier y Mazmanian, 1993: 355).

3.2 Políticas de Formación del Personal en el marco del Desarrollo de Recursos Humanos de la Administración Pública:

3.2.1 Introducción a las Políticas de Desarrollo del Personal en la Administración Pública:

Según se remarca en la Carta Iberoamericana de la Función Pública⁷, el servicio civil está constituido por *“el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada”* (CLAD y ONU, 2003: 5)⁸. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas que tienen por fin último garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general (CLAD y ONU, 2003: 5).

Más aún, la Carta define a la función pública como uno de los elementos centrales de articulación de los sistemas político-administrativos. En este sentido, establece que para desempeñarse plenamente en sus cargos, los servidores públicos deben poseer una serie de atributos tales como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores democráticos (CLAD y ONU, 2003: 9).

La Carta considera a la modernización de las políticas públicas de desarrollo de los recursos humanos como un eje de las reformas de la gestión pública (CLAD y ONU, 2003:9).

Al respecto, Mercedes Iacoviello, explica que el desarrollo de los recursos humanos en una organización pública hace referencia a la evolución de la fuerza de trabajo en el largo plazo, a partir de las demandas del contexto (Iacoviello, 1999: 1).

7 Aprobada en 2003 por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.

8 Existen muchas otras definiciones en la literatura, pero la incorporación de esta en un consenso regional intergubernamental le otorga un mayor significado porque se convierte en un punto de referencia para los procesos de reforma que encuentran en el acuerdo bases para su legitimación.

La función de desarrollo juega un rol central, ya que tiene a su cargo asegurar que los recursos humanos con los que cuenta la organización sean siempre capaces de enfrentar nuevos desafíos y aprovechar las oportunidades que les ofrece el escenario en el cual están insertos. Más aún ante un entorno cada vez más complejo en términos de condiciones económicas, tecnológicas, procesos políticos y pautas socioculturales, la efectividad de las organizaciones públicas depende cada vez más de la calidad de sus recursos, que puedan ponerse al servicio de las necesidades ciudadanas (Iacoviello, 1999: 1).

Iacoviello explica que si bien dicho desarrollo no implica únicamente el diseño e implementación de planes de capacitación, los cambios en los objetivos de la organización, la incorporación de nuevas tecnologías o la aprobación de nuevas leyes, son situaciones que crean la necesidad de ellos a los fines de poder incorporar nuevos conocimientos y habilidades (Iacoviello, 1999: 1).

La razón de esto la encuentra en que:

“La mayor complejidad de las organizaciones públicas exige permanentemente nuevas competencias, que en el marco de reducción del sector público deben ser desarrolladas internamente, trabajando sobre los recursos humanos disponibles. De ahí que la función de desarrollo sea central en el diseño y en la implementación de los lineamientos estratégicos de la organización” (Iacoviello, 1999: 1).

Por otra parte, Iacoviello alega que el desarrollo de recursos humanos implica, además, la identificación de las competencias necesarias y la conducción del proceso de aprendizaje de los empleados, orientado al logro de las estrategias de la organización (Iacoviello, 1999: 2).

Para ello, la autora se sirve del concepto de competencias, con el fin de relacionar las actividades de capacitación y desarrollo con la estrategia global de la organización, definiendo los resultados esperados de la capacitación en términos de competencias necesarias para la gestión (Iacoviello, 1999: 2).

Más aún, Iacoviello explica que la función de desarrollo de recursos humanos provee los

medios para cerrar la brecha que pudiera haber entre las competencias existentes y las determinadas como necesarias, de acuerdo a los objetivos estratégicos planteados. Así, en el Estado, el desarrollo representa la herramienta para incorporar nuevas competencias en las organizaciones, debido a las restricciones en el ingreso y egreso del personal que imponen los sistemas de función pública (Iacoviello, 1999: 2).

Consiguientemente afirma:

“Los planes de desarrollo generan además un sentido de pertenencia a la organización, y mejoran el nivel de motivación de sus integrantes. Cuando el plan de desarrollo está conectado con la estrategia central de la organización, los empleados son más conscientes de su función y de sus oportunidades de carrera. En este sentido, la planificación estratégica de las actividades de desarrollo favorece tanto los objetivos de la organización como el bienestar de los empleados” (Iacoviello, 1999: 9).

Así, se subraya la necesidad de continuidad de las líneas de capacitación y desarrollo estratégicas por parte de las organizaciones públicas, es decir, orientar las actividades de capacitación hacia las competencias críticas y hacer uso de la planificación de la carrera como instrumento de desarrollo que vincule los intereses individuales y las necesidades organizacionales (Iacoviello, 1999: 9).

La función de desarrollo puede ser, de este modo, el medio para lograr que se generen los comportamientos y el compromiso del personal de manera que los objetivos de la organización pública al servicio de la ciudadanía, puedan cumplirse (Iacoviello, 1999: 10).

3.2.2 Formación de Recursos Humanos de la Administración Pública: Un camino hacia la profesionalización del servicio civil estatal:

Ahora bien, y tal como se viene expresando, uno de los aspectos fundamentales para la consecución de políticas de desarrollo de recursos humanos prósperas, es brindar una formación pertinente y continua al personal de la administración central, permitiendo avanzar hacia una progresiva profesionalización del servicio civil.

Tal como se explica en el documento publicado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (en adelante, CLAD) "Gestión Pública Iberoamericana para el SXXI" la profesionalización de la función pública avanzó bastante en los últimos años (CLAD, 2010: 9).

Al respecto vale subrayar primeramente, el aumento de los cargos ocupados por concurso o selección pública, que provocaron como consecuencia, una reducción de los niveles de patrimonialismo en América Latina. La ampliación de la meritocracia, remarca el documento, también ha significado que muchos gobiernos de la región estén contratando personas más calificadas en términos de escolaridad y capacidad técnica (CLAD, 2010:9).

En el documento se explica que la mayor relevancia que se ha dado a este tema se hace evidente con la publicación de la anteriormente citada Carta Iberoamericana para la Función Pública, transformándose ello en un importante hito para dichos avances (CLAD, 2010: 9).

A partir de la Carta, los países miembros se comprometen a fortalecer el proceso de profesionalización de la administración pública, instaurándose el tema del perfeccionamiento de los recursos humanos en la agenda de reformas (CLAD, 2010: 9).

Entre la variedad de definiciones sobre la profesionalización de la función pública, se puede mencionar la de Oscar Oszlak, quien sostiene que se entiende por ésta:

"(...) al proceso a través del cual las instituciones estatales adquieren un conjunto de atributos que, en última instancia, les permiten disponer de personal con las aptitudes, actitudes y valores requeridos para el desempeño eficiente y eficaz de sus actividades" (Oszlak, 2008: 1).

El autor afirma que, entre otras cosas, ello implica garantizar a la ciudadanía la objetividad y la profesionalidad de los servidores públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera (Oszlak, 2008: 1).

Al respecto, José Alberto Bonifacio sostiene que contar con un servicio civil

profesionalizado y con la formación continua de sus integrantes constituye un recurso para mejorar las capacidades institucionales, como así también un medio que beneficia *“la transparencia, la concertación, la regulación, la ética pública, la participación y el control en el proceso de gestión gubernamental”* (Bonifacio, 2009: 9).

Esta cualidad, resalta Bonifacio, es también reconocida por Koldo Echebarría Ariznabarreta cuando sostiene que estrategias políticas bien diseñadas pueden ver anulados sus resultados potenciales a causa de una deficiente organización y estructuración del Servicio Civil, como ocurre en los casos de prácticas de clientelismo y corrupción, pero que su adecuada organización facilita y agiliza la aplicación eficiente de las políticas públicas, y puede servir de catalizador e incluso de multiplicador de los efectos de dichas políticas sobre la realidad económica, social y política de un país, incidiendo en el desarrollo económico, la legitimidad del Estado y la consolidación de la democracia (Bonifacio, 2009: 10).

Entre otras cuestiones, los factores que tornan relevante a la profesionalización de la función pública, Bonifacio menciona:

- El impacto positivo en el desarrollo de las capacidades institucionales del Estado.
- La profundización del proceso de desarrollo económico y social.
- La posibilidad de implementar cambios en la gestión asociados al desarrollo de las capacidades institucionales del Estado.
- La mejora en el desempeño del sector público.
- La generación de incentivos que impactan positivamente sobre el desempeño del servicio público (Bonifacio, 2009: 9).

Desde el CLAD se sostiene la necesidad de otorgarle prioridad a la formación permanente en los países iberoamericanos. Se explica que invertir en educación y entrenamiento es esencial por dos motivos: por un lado, porque los cambios en el mundo contemporáneo y el carácter arraigado de ciertas prácticas en el sector público exigen la enseñanza de nuevas técnicas, competencias y comportamientos organizacionales; y por otro lado, porque la capacitación puede ser una forma de motivar a la burocracia dado a que los servidores públicos pueden descubrir en dicha actividad una manera de obtener más conocimientos, estando más estimulados en su ambiente de trabajo (CLAD, 2010: 10).

Un aspecto a señalar en el marco de esta tesina, es la necesidad de formación de quienes formulan e implementan las políticas. En este sentido, desde el CLAD se afirma que ambos extremos del sistema deben mejorarse en términos de nuevos conocimientos y competencias:

“En la parte superior de la administración, los miembros del gobierno necesitan mejorar sus capacidades para diseñar, acompañar y evaluar las políticas públicas. Se trata de formarlos mejor no sólo en términos técnicos. También es necesario mejorar su capacidad para consultar y para negociar con los principales actores sociales y políticos; del mismo modo, hay que mejorar su capacidad para publicitar las decisiones gubernamentales. Es obvio que ello exigirá un comportamiento diferente a la visión tecnocrática que ha prevalecido hasta ahora particularmente en las élites político-burocráticas de América Latina” (CLAD, 2010: 11).

Con respecto a la base del sistema administrativo, desde el CLAD se sostiene que los llamados burócratas del nivel de la calle, conforman *“el eslabón perdido de las reformas de la gestión pública”*. Más aún: *“En la medida que se avanzó en las políticas sociales y en la descentralización de la administración pública iberoamericana, los funcionarios responsables de la implementación de las políticas se hicieron más importantes, pero esto no ha sido acompañado -hasta el momento- por una inversión en su cualificación” (CLAD, 2010: 11).*

Por esta razón, en este informe del CLAD se afirma que, desde el punto de vista de la profesionalización de la función pública, resulta relevante crear un mayor número de procesos de formación que junte a los integrantes del nivel más alto del gobierno con la burocracia de la calle, con el fin de compartir conocimientos y experiencias, generando una sinergia entre ambos niveles: es preciso mejorar la interrelación entre formulación e implementación de las políticas públicas (CLAD, 2010: 11).

Finalmente, en relación con este último punto y vinculado también con la presente tesina de grado, desde el CLAD se explica que la excesiva separación dada entre la formulación y la implementación de las políticas, como fenómeno en común en varios países del mundo, tiene que ver en parte, con procesos de autonomización de las organizaciones (CLAD, 2010: 18).

Particularmente, en el caso de América Latina, tal separación se origina con fuerza en el “foso” que existe entre la cumbre estratégica del gobierno y la burocracia del nivel de la calle. Según este informe, se trata de *“un legado histórico negativo que no fue enfrentado con éxito en los últimos años por quienes reformaron y modernizaron la gestión pública de la región”* (CLAD, 2010: 18).

Por otro lado, se afirma que dicha separación dentro del ciclo de las políticas públicas, se produce también por el “desencuentro” de los cambios que afectaron a los niveles más altos y más bajos de la administración pública:

“La profesionalización de la función pública mejoró la calidad de los gestores involucrados en la formulación, al mismo tiempo que la descentralización -y particularmente la ampliación de los servicios públicos en el área social- aumentó la importancia de los órganos y de los funcionarios responsables de la ejecución de las tareas gubernamentales” (CLAD, 2010: 18).

Estos dos procesos se dieron sin una debida articulación. De allí, el desafío fundamental de integrarlos.

4. MODELO DE ANÁLISIS PARA LA INVESTIGACIÓN

En este apartado se retoma y sintetiza el modelo de teórico y por lo tanto las categorías de análisis desarrolladas por Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian, a los fines de utilizarlas posteriormente para el análisis del estudio de caso de la actual tesina.

Se busca entonces, intentar comprender e interpretar los diversos motivos que operan en la construcción de políticas, el juego de fuerzas que se construyen en dichas instancias, como así también, las limitaciones que surgen en el momento de la implementación.

Cuadro 3: Modelo de Análisis para la Investigación

	Dificultades en el manejo del cambio	Diversidad del comportamiento prohibido	N° de población en una jurisdicción política cuyo comportamiento necesita ser modificado	Alcance de las modificaciones en el comportamiento de los grupos objetivo
A. Tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige el plan o programa	Existen dificultades para medir los cambios en la gravedad de ciertos problemas, para relacionar esos cambios con las modificaciones deseadas en el comportamiento de los grupos objetivo, y para desarrollar los dispositivos adecuados que permitan capacitar a los grupos objetivo en el establecimiento de tales cambios.	Mientras mayor sea la diversidad del comportamiento que se desea regular, más difícil será formular reglamentos claros y, por lo tanto, será menos probable la consecución de los objetivos normativos.	Por lo general, mientras más pequeño y fácil de circunscribir sea el grupo objetivo cuyo comportamiento requiera modificaciones, más probable será que el apoyo político pueda movilizarse a favor del programa, y por lo tanto, más factible que se consigan los objetivos normativos.	La magnitud de las modificaciones en el comportamiento requeridas para el logro de los objetivos planificados está dada por el número de personas que forman parte de los grupos objetivos y de la cantidad de cambios que se les demanda. A mayor cantidad de cambios requeridos en el comportamiento, más difícil será lograr una implementación exitosa.

Fuente: P. Sabatier – M. Mazmanian (1993).

	<p>Presión y jerarquización de los objetivos normativos</p>	<p>Recursos financieros disponibles para la instancia encargada de la implementación</p>	<p>Grado de integración jerárquica entre las instituciones a cargo de la implementación</p>	<p>Asignación del programa a las agencias y funcionarios comprometidos con los objetivos normativos</p>
<p>B. Grado en el que el Plan o Programa Estructura Coherentemente el Proceso de Implementación</p>	<p>Cuando los objetivos son precisos y su grado de importancia está claramente establecido, son de ayuda esencial para evaluar el programa, sirven de líneas de acción precisas para los funcionarios encargados de la implementación y constituyen un recurso para los partidarios del plan o programa. Los objetivos claros, afirman, pueden ser también un recurso de los actores, pertenecientes o no a las instituciones encargadas de la implementación, en el caso que perciban discrepancias entre las decisiones políticas de la dependencia y los objetivos establecidos.</p>	<p>El dinero es un recurso clave en cualquier programa dependiente de fondos públicos o de un programa de financiamiento especial. Asimismo, los programas clásicos necesitan contratar personal y llevar a cabo análisis técnicos relacionados con la temática abordada.</p>	<p>Varios estudios sobre la implementación han mostrado que uno de los principales obstáculos, es la dificultad de coordinar las acciones dentro de una dependencia gubernamental dada y entre las numerosas instancias autónomas de gobierno que suelen estar involucradas en las tareas de implementación.</p>	<p>Independientemente de la pertinencia con la que un plan o programa estructure el proceso de decisión formal, no será posible dar cumplimiento a los objetivos que pretendan modificar significativamente el comportamiento del grupo objetivo, a menos que los funcionarios de las dependencias responsables estén profundamente comprometidos con el logro de esos objetivos. Un programa nuevo necesita que quienes lo implementan estén suficientemente comprometidos, de modo que desarrollen nuevos reglamentos y procedimientos para hacer operativas las normas y para hacerlas valer frente la resistencia que este genere.</p>

Fuente: P. Sabatier – M. Mazmanian (1993).

	Transformaciones de las condiciones soc, eco y tecno que influyen en la realización de los objetivos normativos	Variaciones en el apoyo público a los objetivos	Apoyo cte a los objetivos del plan o programa por parte de las autoridades de las inst a cargo de la implementación	Compromiso y calidad de liderazgo, de los funcionarios responsables partidarios del Plan o Programa
C. Variables no Normativas que Condicionan la Implementación	<p>Una modificación en las condiciones socioeconómicas puede afectar la percepción de la importancia relativa del problema que enfrenta un plan o programa. Comúnmente, a medida que transcurre el tiempo, otros problemas sociales se van considerando más importantes, siendo lógico que disminuya el apoyo político a favor de la asignación de recursos, de por sí escasos, contemplada por el plan o programa.</p>	<p>El interés que el público le da a un plan o programa o al problema a tratar suele ser cíclico. Consiguientemente, el apoyo político que reciba difícilmente sea continuo. Así, suele mutar con el transcurso del tiempo, el apoyo que las instancias jurisdiccionales políticas otorgan a un plan o programa en particular, obstaculizando la consecución de los objetivos planteados. El público puede influir en el proceso de implementación por lo menos de tres maneras: La opinión pública y su interacción con los</p>	<p>Este tipo de apoyo puede lograrse dependiendo de la magnitud y la orientación de la supervisión que se encargue a esas autoridades o el ámbito y posible incompatibilidad de los nuevos planes o programas. Las autoridades del área a cargo de la implementación son quienes controlan los recursos legales y financieros. Una de las mayores dificultades en la implementación de los programas intergubernamentales es que las dependencias tienen que responder a autoridades diferentes, cuyas políticas resultan distintas con frecuencia. Más allá de las dificultades que enfrentan los programas intergubernamentales, las autoridades pueden intervenir en las políticas de las dependencias llevando a cabo supervisiones informales o induciendo cambios formales en los recursos legales y financieros de la</p>	<p>Se trata de la variable que más directamente afecta las decisiones políticas de las dependencias encargadas de la implementación, el compromiso que asumen los funcionarios frente a la realización de los objetivos normativos Este factor contiene por lo menos dos componentes. Por un lado, la orientación y la prioridad que tengan tales objetivos en nivel de preferencias de los funcionarios; por otro lado, la capacidad de los funcionarios de llevar adelante dichas preferencias, es decir, su capacidad para ir más allá de lo que se podría esperar en la utilización de los recursos disponibles. El compromiso de los funcionarios de una repartición dada dependerá, en parte de la capacidad que haya tenido el plan o programa para institucionalizar un</p>
	<p>Por otro lado, la implementación puede verse trabada al producirse modificaciones en las condiciones socio-económicas locales y en la gravedad del problema enfrentado. Tal modificación tiene como consecuencia el surgimiento de grandes presiones para la flexibilización de lo estipulado, brindando amplios márgenes de</p>	<p>medios de comunicación pueden afectar intensamente la agenda política; resulta evidente que los políticos de turno se dejan influir por sus electores en lo que respecta a los asuntos que son de mayor importancia para éstos, particularmente si la opinión es relativamente homogénea; las encuestas de</p>	<p>intergubernamentales, las autoridades pueden intervenir en las políticas de las dependencias llevando a cabo supervisiones informales o induciendo cambios formales en los recursos legales y financieros de la</p>	<p>preferencias, es decir, su capacidad para ir más allá de lo que se podría esperar en la utilización de los recursos disponibles. El compromiso de los funcionarios de una repartición dada dependerá, en parte de la capacidad que haya tenido el plan o programa para institucionalizar un</p>

C. Variables no Normativas que Condicionan la Implementación	<p>maniobra administrativa a las unidades locales.</p>	<p>opinión pública son utilizadas con frecuencia por los administradores y las autoridades para apoyar sus posiciones políticas particulares.</p>	<p>dependencia.</p>	<p>determinado modo de actuar eligiendo para ello a las instituciones y a los funcionarios de más alto nivel. También estará determinado por las normas profesionales y los valores personales de los funcionarios, así como por el apoyo que se les brinde a los objetivos estipulados por parte de los grupos de interés y de las autoridades del medio político en el que se desenvuelven las dependencias.</p>
	<p>A su vez, las condiciones socio-económicas y tecnológicas son dos de las principales variables exógenas que influyen en las decisiones políticas de las instituciones encargadas de la implementación y, en última instancia, en la consecución de los objetivos estipulados. La relación principal se lleva a cabo mediante los cambios que ocurren en el nivel del apoyo del público o de los grupos de interés a los objetivos planeados.</p>		<p>Cambios en los recursos y actitudes de los ciudadanos frente a los objetivos planeados y las decisiones políticas de las instituciones</p>	<p>El mayor dilema que enfrentan los promotores de cualquier plan o programa que pretenda modificar el comportamiento de uno o más grupos objetivo, consiste en que el apoyo público a su posición declinará casi inevitablemente con el transcurso del tiempo. Esa preocupación se desvanece cuando el público y los medios desplazan su atención hacia otros asuntos y en la medida en que los costos que imponen los programas a sectores específicos de la población alejan a los partidarios anteriores e intensifican la oposición.</p>

Fuente: P. Sabatier – M. Mazmanian (1993).

5. METODOLOGÍA

Para abordar la presente investigación se diseñó un estudio de tipo cualitativo como base metodológica. Para ello, en una primera instancia se busca indagar sobre la temática de Implementación de Políticas Públicas, para ahondar posterior y específicamente sobre la cuestión de la Formación de Recursos Humanos de la Administración Pública. Este tipo de método implica una estrategia de investigación que pretende comprender e interpretar los diversos motivos que operan en el diseño de políticas, el juego de fuerzas que se construyen en dichas instancias, como así también, las limitaciones que surgen en el momento de la implementación a partir de la percepción de los actores del proceso de implementación de políticas.

Se analizará el caso del Plan de Formación para el Desarrollo de los Trabajadores Públicos de la Provincia de Santa Fe, desde la percepción de los principales actores al frente de su diseño y ejecución, para analizar cuáles fueron las variables que interfirieron en su implementación, dinamizándolo u obstaculizándolo. Para ello, se pondrán en juego las entrevistas realizadas a éstos junto con las categorías de análisis preexistentes desarrolladas por teóricos expertos en la temática. Las pautas de entrevistas aplicadas a los actores principales del Plan fueron de carácter semi-estructuradas (fuentes primarias), a los fines de indagar en profundidad sus perspectivas a partir de un diálogo abierto sobre ejes estructurantes.

Se emplearon como fuente de información secundaria los documentos internos del Plan de Formación, los Informes de Avance y Final para el organismo financiador (CFI) y la folletería institucional, en general. En este sentido, se pretendió comprender los motivos que dieron origen al Plan de Formación, el modo en el cual se implementó, como así también, el estado de situación actual de las políticas de formación en la provincia de Santa Fe.

5.1 *Universo Contextual*

El universo temporo-espacial de la investigación se encuentra dado por las acciones que el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe, llevó adelante a partir del Plan de Formación Para el Desarrollo de los Trabajadores Públicos, durante el período 2010 – 2011.

Este recorte se realiza por haberse tratado de las dos etapas de implementación más ágiles del mismo.

5.2 Recolección de Información - Fuentes de Información

- Fuentes Primarias:

Entrevistas realizadas a actores institucionales de relevancia en el marco del Plan de Formación.

- Fuentes Secundarias:

Documentos Internos del Plan de Formación

Informes de Avance y Final para el organismo financiador

Folletería Institucional

6. PRESENTACIÓN DEL PLAN DE FORMACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LOS TRABAJADORES PÚBLICOS

6.1 Antecedentes y Justificación del Plan de Formación:

El Plan de Formación para el Desarrollo de los Trabajadores Públicos se conformó como una iniciativa innovadora en la Administración Pública de la provincia de Santa Fe. El mismo, posicionaba al trabajador público como un actor clave dentro del gobierno.

Más aún, el empleado estatal comenzaba a ser concebido como un actor indispensable para la actividad pública, capaz de proponer y aportar soluciones concretas a las problemáticas de la ciudadanía, a partir del dominio específico de un campo del saber⁹ (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]:10).

Uno de los aspectos relevantes en este sentido, y en el marco de la presente tesina, es la formación de los Trabajadores Públicos, entendiendo por ésta al desarrollo permanente de competencias claves. La misma se constituyó como una dimensión central de la política del Estado provincial que pretendía enfrentar el desafío de complementar procedimientos tradicionales con transformaciones innovadoras (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]:10).

Este proceso inédito en materia de formación, buscaba resignificar el rol de los trabajadores del Estado, cuyo núcleo central eran los principios éticos, teóricos y prácticos sobre los que se sustenta la nueva relación entre política y administración. La relevancia del proceso se encontraba en que pretendía promover el desarrollo de la carrera profesional, la motivación y el sentimiento de pertenencia a la organización y al proyecto colectivo. Las líneas de capacitación ideadas, buscaban aportar a la profesionalización del empleo público, introduciendo prácticas y acciones de una gestión estatal moderna y orientada a la satisfacción del ciudadano (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011 [A]: 6).

⁹ Ello resulta una consecuencia de la revisión que se efectuó sobre el paradigma sostenido durante los noventa, en donde el Estado y “lo público” eran sinónimos de burocratización. Así, se explica desde el Plan, se asiste al paso de una gestión estatal sostenida cada vez más en el saber administrativo y técnico).

Este es el marco en el que se llevó a cabo el Plan de Formación para el Desarrollo de los Trabajadores Públicos de la Provincia. Durante el 2010, tuvo lugar la etapa de identificación colectiva de las necesidades de formación, en donde con variadas metodologías y dispositivos pedagógicos, el personal de Conducción Superior¹⁰ y los Ingresantes a planta permanente reflexionaron acerca de sus propias necesidades de formación.

A lo largo del año 2011, el Plan se estructuró en tres líneas complementarias: las “Jornadas para Personal de Conducción”, dirigidas a aquellos trabajadores correspondientes a la Conducción Superior, el “Ciclo de Formación para la Innovación”, orientada a los agentes pertenecientes a los mandos medios de la Administración Pública Provincial¹¹ y el “1° Congreso Provincial del Estado y sus Trabajadores”, como espacio de encuentro y diálogo para la transformación e innovación de la gestión pública.

El Estado provincial sostenía que diseñar e implementar un Plan de Formación concebido de esta forma, facilitaba y promovía cambios organizacionales, convirtiéndose así en la herramienta estratégica para producir nuevas formas de entender lo público y de hacer en lo público, basadas en la idea de un Estado solidario, transparente, participativo, innovador y eficiente (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011 [A]: 6).

10 Correspondiente a las Categorías 7, 8 y 9 de la administración central.

11 Es decir, aquellos que pertenecen a las Categorías 4, 5 Y 6 de la Administración Pública Provincial.

6.2 Abordaje Metodológico - Institucional:

Tal como sostenido desde el Plan, el diseño del proceso de formación hacía hincapié en la generación de un ámbito para el desarrollo de las llamadas *Competencias Integrales*, generadoras de valor para la gestión pública: *“Un espacio de reflexión, análisis y proyección de saberes vinculados a la práctica y a los valores de la gestión pública centrada en la promoción de la calidad de vida ciudadana”* (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]:11).

Específicamente, abordaba la cuestión desde la perspectiva de *Competencias Ampliadas* entendiéndolas a estas como:

“el ejercicio eficaz de las capacidades que permiten el desempeño de una ocupación, respecto a los niveles requeridos en el empleo. Es algo más que el conocimiento técnico que hace referencia al saber y al saber hacer. El concepto de competencia engloba no sólo las capacidades requeridas para el ejercicio de una actividad profesional, sino también un conjunto de comportamientos, facultad de análisis, toma de decisiones, transmisión de información, etc., considerados necesarios para el pleno desempeño de la ocupación” (Instituto Nacional de Empleo, 1995).

Este abordaje consideraba que la capacitación posibilitaba elevar los niveles de eficiencia y eficacia a partir de:

- Un mayor aprovechamiento y uso de los recursos a disposición.
- La flexibilización de la gestión para hacer frente a las cambiantes transformaciones características de la actualidad
- La generación de las condiciones para que cada uno de los miembros aporte con sus capacidades y destrezas a alcanzar un mayor y mejor número de objetivos públicos.

En este sentido, desde el gobierno de la provincia se sostenía que la formación y capacitación sólo cobraba sentido cuando se la concebía como una política de Estado, que involucrara en el proceso a todos los actores.

La metodología de trabajo que se buscó aplicar, combinaba la perspectiva del individuo con la de la organización, bajo el marco de la gestión estratégica.

Así, desde el punto de vista del trabajador, la formación debía:

- Otorgar competencias específicas para hacer frente a los nuevos desafíos laborales.
- Potenciar conocimientos, habilidades y experiencia, muchas veces subestimadas en el quehacer diario.
- Brindar mayor autonomía decisional.
- Mejorar las oportunidades de promoción y progreso.
- Generar mayor satisfacción y calidad en el trabajo diario (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]:10).

Desde la mirada institucional, la formación debía:

- Permitir una mejora en los recursos a disposición, a los fines de elevar los niveles de eficiencia y eficacia.
- Flexibilizar la gestión a los fines de poder dar respuestas inmediatas ante las necesidades del cambiante contexto, como así también generar las condiciones para que cada trabajador aporte desde sus saberes y capacidades, al alcance de los objetivos estatales (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]:10).

La estrategia de formación adoptada, indagaba acerca de los problemas, necesidades y mejoras requeridas desde la organización, como así también los objetivos a alcanzar planteados de parte de los trabajadores destinatarios de la formación. Entre sus puntos fuertes se resaltaban, por un lado, que todo el proceso se llevaba a cabo mediante la multidisciplinariedad, partiendo de un enfoque de equipo, y por otro, que la aplicación de la metodología per se, permitía generar una visión compartida de la organización, entre todos sus miembros (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]:11).

El abordaje dado se basaba, de este modo, en el llamado aprendizaje innovativo. Acerca del mismo, se afirmaba que:

“supone atención a lo emergente, se mueve en un espacio construido entre opuestos, caos y método, organiza metodológicamente opciones de trabajo, pero creativamente, incorpora lo emergente, novedoso e imprevisto. Es un mecanismo que permite transformar el conocimiento genérico y parcial inicial en específico, a partir de un aprendizaje práctico desde los rasgos culturales y saberes preexistentes” (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]:12).

La innovación así concebida, suponía verse nutrida por las definiciones estratégicas de la organización, a la vez que definía nuevas intervenciones producto de los nuevos conocimientos y de las ideas generadas:

“Es un proceso de desarrollo de competencias, que permite el aprendizaje organizacional, se trata de un proceso en bucles, estrategia - experiencia – reflexión – innovación- nuevas estrategias, que articula y potencia lo desarrollado en la praxis como cambio cultural” (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]:12).

Tal como explica Johan Olsen:

“La innovación aporta soluciones inéditas a problemas como un proceso permanente. De alguna manera significa superar la noción de cambio como ruptura y asumir la noción del cambio como proceso de recreación permanente. Se basa en el reconocimiento de las competencias y valores existentes en el sector público cuya permanencia y potenciación es, no sólo necesaria, sino imprescindible para la construcción de capacidades de gestión acordes con sus nuevos desafíos” (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]:12).

Desde el Plan se resaltaba que uno de los aspectos relevantes del proceso era la activa participación de todos los miembros en ámbitos de “comunidades de práctica”. Según explican Christian Collison y Geoff Parcell, estos espacios tienen lugar cuando un grupo humano que comparte ámbito de práctica interactúa. De esta forma, “negocian” entre ellos cuáles métodos y prácticas conlleva a mejores resultados, como así también, cuáles son

las condiciones necesarias para llevarlos a cabo. Estos miembros, cuentan con ciertas competencias y se ayudan entre ellos para desarrollarlas y, posteriormente, aplicarlas en sus ámbitos laborales (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]:12).

Dichas comunidades dan lugar al llamado aprendizaje innovativo, como un proceso activo y dinámico. Así, desde el Plan de Formación se sostenía que: *“El desarrollo de comunidades de práctica entre decisores de políticas posibilita la construcción de estos aprendizajes innovativos basados en la maximización del intercambio entre racionalidades disímiles en torno a problemáticas comunes”* (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]:13).

Consiguientemente, al interior del Plan se trabajó con el novedoso esquema de “formación-acción”, donde los trabajadores generaban propuestas para su formación, con el objetivo de aumentar sus propias competencias (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]:12).

6.3 Estructura Interna del Plan:

6.3.1 Visión y Objetivos:

Para poder comprender y analizar el proceso de implementación del Plan de Formación, entre otras cuestiones, es necesario conocer su visión y objetivos (generales y específicos), a los fines de saber en qué medida ésta se adecuaba o se alejaba de ellos.

Específicamente, su Visión se definía de la siguiente manera:

“Construir un Estado próximo a las necesidades de los ciudadanos, capaz de impulsar políticas públicas efectivas, de brindar servicios y respuestas acordes, y de construir un trato cordial y cercano” (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011 [A]: 6).

En este sentido, desde el gobierno se sostenía que un nuevo Estado provincial necesitaba redefinir los vínculos con la ciudadanía y las organizaciones, a partir de nuevas reglas de juego. Ejemplo de ello, afirmaban, era la descentralización y la regionalización, conformándose como dimensiones constitutivas de un nuevo Estado (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011 [A]: 6).

Así, se explicaba la necesidad de pasar de una concepción de Estado reactivo, a uno que garantizase derechos, que sobre la base de sus trabajadores, permitía el ejercicio pleno de la ciudadanía junto con el empoderamiento del tejido social (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011 [A]: 6).

En lo que refiere a los objetivos, el Documento Base del Plan de Formación establecía como Objetivos Generales:

“Contribuir a la Reforma del Estado provincial en un sentido solidario, participativo, transparente y eficiente, a partir de la revalorización y jerarquización del empleo público; y

Desarrollar en los agentes públicos un sentido de pertenencia e involucramiento con un Estado provincial que optimice sus estructuras, elimine su innecesaria complejidad normativa, profesionalice a sus trabajadores y modernice sus tecnologías” (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011 [A]: 7).

A los Objetivos Específicos, se los diferenciaba en distintos terrenos. En términos de solidaridad, buscaba *“Impulsar el desarrollo de una nueva cultura organizativa basada en la idea del empleo público como servicio público”*; en cuanto a participación pretendía *“Incluir a los empleados públicos al proceso de Reforma del Estado a través de la conformación de espacios de debate y encuentro que permitan construir participativamente estrategias para su profesionalización”*; en orden a la transparencia buscaba *“Consolidar el camino iniciado con la política de recursos humanos en la provincia, incentivando la realización de actividades de capacitación que posibiliten el desarrollo de la carrera administrativa”* y en términos de eficiencia apuntaba a *“Fortalecer las capacidades de gestión del Estado a través de la articulación integral del saber con aquellos aspectos que impactan en la labor diaria del empleado público, es decir, actuar*

sobre las competencias personales, tanto actitudinales como de conocimientos y habilidades, que se requieren para llevar adelante las responsabilidades con éxito (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011 [A]: 7).

6.3.2 Actores Involucrados:

En lo que a actores involucrados en el proceso refiere, se destacaban los siguientes:

- Autoridades políticas del Estado provincial
- Secretaría de Recursos Humanos y Función Pública (Ministerio de Economía)
- Cuerpo de Trabajadores del Estado (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado)
- Empleados públicos ingresantes y de las categorías 4,5,6,7,8 y 9 de la Administración Central
- Gremios: Asociación Trabajadores del Estado (ATE) y Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN).
- Universidades: Universidad Nacional de Rosario (UNR) y Universidad Nacional del Litoral (UNL)
- Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)
- Consejo Federal de Inversiones (CFI) (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011 [A]: 7).

6.4 Plan de Formación 2010-2011:

6.4.1 Experiencia Diagnóstico y Formación 2010:

Tal como explicado anteriormente, durante el 2010 se impulsó la iniciativa del Plan de Formación. A cargo de ello estuvieron el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, a partir del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado¹², que junto con el Cuerpo de Trabajadores del Estado (como representantes de los trabajadores de la administración central) y las principales entidades gremiales del sector (UPCN y ATE), acordaron una modalidad de trabajo “*abierta, horizontal y participativa*” (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]:13).

Por otra parte, se decidió que las intervenciones de formación fueran diseñadas y desarrolladas por las Universidades Nacionales de la provincia: Universidad Nacional de

¹² Gestionado desde la Secretaría de Gobierno.

Rosario (UNR) y Universidad Nacional del Litoral (UNL). La razón de ello fue que al tratarse de instituciones de prestigio y con amplias trayectorias académicas en lo que refiere a administración y gestión pública, se podría dotar al Plan con intervenciones de calidad.

El financiamiento de esta primera parte del Plan de Formación se logró a partir de una reasignación de las partidas presupuestaria, dada la necesidad de no prolongar los tiempos de su inicio.

Los objetivos propuestos para la primera edición del Plan eran, por un lado, averiguar cuáles eran los problemas, las necesidades y las mejoras como así los objetivos a alcanzar, que los mismos trabajadores de Conducción Superior identificaban en su área de trabajo¹³.

Por otro lado, se buscaba llevar adelante una instancia de inducción dirigida a los ingresantes a planta permanente de la administración central, en la que se abordaran contenidos tales como la organización del Estado, el servicio público, las normas y los procedimientos entre otros contenidos.

Formalmente, el Plan de Formación dio comienzo a sus actividades en junio de 2010, en la ciudad de Santa Fe. Para ello, se llevó a cabo una conferencia magistral¹⁴ dictada por el Dr. Oscar Oszlak¹⁵.

Las primeras acciones del Plan se dieron en torno a dos ejes:

- La Inducción del Personal Ingresante a la Administración de la Provincia
- La Movilización e Identificación de Necesidades de Formación del Personal de Conducción Superior.

De este modo, a lo largo del segundo semestre de 2010, se llevaron adelante el Programa de Inducción Laboral para Ingresantes a la Administración Pública, desarrollado por la

¹³ Entre las fortalezas resaltadas de esta metodología, se hallaban que todo el proceso se llevaba a cabo mediante mecanismos multidisciplinares (enfoque de equipo) y que la aplicación de la metodología en sí misma permitía construir una visión compartida de la organización entre los propios actores internos.

¹⁴ "Un Estado para la ciudadanía: roles y transformaciones del Estado Argentino".

¹⁵ Investigador Superior de CoNICET y Director del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

Universidad Nacional del Litoral¹⁶, los Talleres de Percepciones y Valores para Agentes de Conducción Superior, a cargo de la Universidad Nacional de Rosario¹⁷ y la encuesta para identificación de necesidades de formación, a cargo del CEDES¹⁸.

6.4.1.1 *Programa de Inducción Laboral para Ingresantes a la Administración Pública (PIL):*
El Programa de Inducción Laboral (PIL) fue la primera de las iniciativas llevadas a cabo durante el año 2010, diseñada para dar lugar a que los trabajadores ingresantes a planta permanente la administración central, pudieran comprender y capacitarse acerca de la modalidad de organización del Estado, sus normas básicas, procedimientos administrativos, entre otros contenidos necesarios a la hora de desarrollarse en su ámbito laboral (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]:28).

Durante el 2009, hubo un ingreso masivo a planta permanente de distintos trabajadores que estaban desarrollando tareas bajo la modalidad de contrato. Particularmente, el régimen de trabajadores de la administración central de la provincia, establece que en el año de provisionalidad¹⁹ debe brindársele capacitación al personal ingresante, ya que luego se verá sometido a una evaluación de desempeño.

Por esta razón, a pedido de los gremios de ATE y UPCN, se convocó a la Universidad Nacional del Litoral (UNL) a los fines de:

- Adentrar a los Ingresantes a la Administración Pública de la Provincia de Santa Fe en saberes acerca de *“las principales características del Estado provincial y sus diversas dimensiones socio-políticas, institucionales, normativas, administrativas, de gestión pública”*.
- Desenvolver competencias específicas acordes a su área laboral.

¹⁶ De éste participaron de las mismas más de 300 agentes en nueve instancias de formación (clases, charlas y debates).

¹⁷ En ella participaron más de 600 agentes organizados en seis talleres donde se discutieron colectivamente saberes y visiones actuales y se propusieron saberes a desarrollar a partir de los valores que la ciudadanía había identificado en el Plan Estratégico de la Provincia de Santa Fe.

¹⁸ La misma fue aplicada a 480 agentes participantes de los talleres de percepciones y valores.

¹⁹ Año en el que ingresa el trabajador a la administración pública provincial.

- Movilizar, sensibilizar y motivar a los nuevos trabajadores provinciales, acerca del servicio público que prestan a la ciudadanía en general (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]:28).

Para ello, durante el 2010 se llevaron adelante 3 talleres, organizados a los largo de tres jornadas cada uno. Participó un total de 324 ingresantes de diferentes Ministerios de la provincia²⁰.

Los ejes de trabajo implementados fueron:

- Estado y Ciudadanía;
- Estado Provincial, sus Instituciones y Normas.
- Estado Provincial y sus Trabajadores y Trabajadoras (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]:29).

En las clases llevadas adelante por docentes de la UNL, se generó un ámbito de intercambio de saberes en torno a las temáticas anteriormente detalladas. Las charlas abiertas fueron brindadas por representantes del Estado provincial y versaron sobre temáticas tales como proyectos estratégicos y políticas públicas en general (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]: 29).

Los Talleres de Debate y Reflexión hicieron hincapié en las capacidades y los valores con las que deberían contar los trabajadores públicos a la hora de brindarle servicios a la ciudadanía.

A lo largo del Eje Estado y Ciudadanía, se abarcaron temas tales como el ser del Estado, el Gobierno y la Administración; el Estado Provincial y su relación con los restantes niveles de gobierno; lo público, lo social y lo estatal; Reforma y Modernización del Estado. A su vez se llevó adelante una Charla Abierta en torno al Plan Estratégico Provincial de Santa Fe, por parte de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas del Ministerio de

²⁰ Específicamente, participaron de estos talleres los siguientes sectores de la Administración Pública Provincial: Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Trabajo; Dirección de Ecología y Protección de la Fauna; Dirección de Anticorrupción; IPEC; Aeropuerto Sauce Viejo; Ministerio de Salud; Ministerio de Economía; Ministerio de Agua; Servicios Públicos y Medio Ambiente; Caja de Jubilaciones y Ley 5110; Ministerio de Obras y Vivienda; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado; Ministerio de la Producción.

Gobierno y Reforma del Estado (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]: 29).

En el Eje Estado Provincial, sus Instituciones y Normas, las temáticas abordadas versaron sobre: Estructura del Estado de Santa Fe; Ministerios. Misiones y Funciones; Relación entre la Administración y la ley; Normas fundamentales de la Administración Pública; Expedientes y Control de la Administración Pública. La Charla dictada en esa ocasión versó sobre la Política de Transparencia Activa de Santa Fe (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]: 29).

Finalmente, el Eje Estado Provincial y sus Trabajadores y Trabajadoras, abordó temáticas tales como: Empleo Público; Deberes y Derechos; Ley 8525; Jornada de Trabajo; Los Gremios; La Formación y el Desarrollo. Asimismo, se presentó en dicha ocasión la temática Formación y Desarrollo en el marco de un panel conformado por autoridades políticas y representantes gremiales (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]: 29).

Vale rescatar que a lo largo de dichos encuentros, los ingresantes completaron una encuesta estructurada, para poder evaluar el proceso en el cual se vieron inmersos. De este modo, se puede observar que más de la mitad de los 204 participantes (63%) consideró que los encuentros le habían brindados nuevos y útiles conocimientos, para desenvolverse en su área de trabajo (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]: 30).

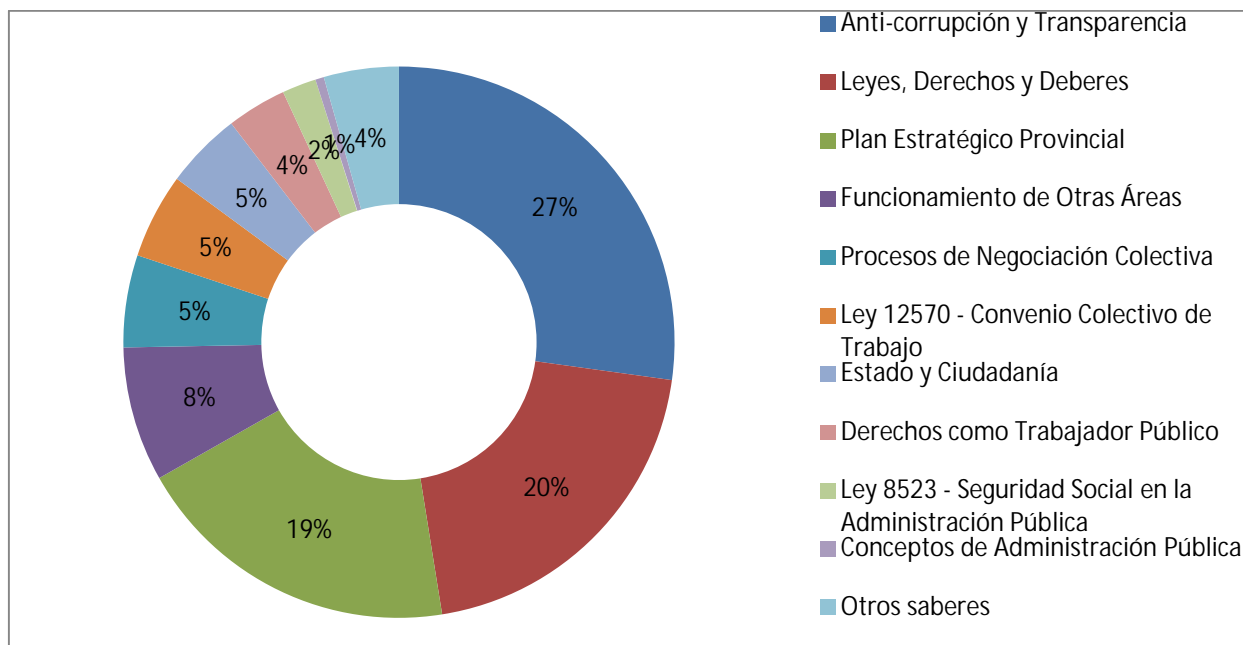
A continuación se detalla la valorización que los ingresantes realizaron respecto de la relevancia de las temáticas desarrolladas en los encuentros del Programa de Inducción Laboral:

Cuadro 4: Temáticas PIL

Anti-corrupción y Transparencia	27,20%
Leyes, Derechos y Deberes	20,30%
Plan Estratégico Provincial	19,30%
Funcionamiento de Otras Áreas	7,90%
Procesos de Negociación Colectiva	5,40%
Ley 12570 - Convenio Colectivo de Trabajo	5%

Estado y Ciudadanía	4,50%
Derechos como Trabajador Público	3,50%
Ley 8523 - Seguridad Social en la Administración Pública	2%
Conceptos de Administración Pública	0,50%
Otros saberes	4,40%

Fuente: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011 [B]: 30.



Fuente: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011 [B]: 30.

6.4.1.2 Talleres de Percepciones y Valores para Agentes de Conducción Superior:

Los Talleres de Percepciones y Valores, también se hallan enmarcados en el Plan de Formación y estaban dirigidos a las categorías superiores de la administración central de la provincia de Santa Fe. Los mismos fueron diseñados y dictados por docentes de la Universidad Nacional de Rosario, más específicamente, de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

A partir de estos encuentros y de la Encuesta aplicada por CEDES, se pudo llevar a cabo el diagnóstico de identificación de necesidades de formación que dichos trabajadores, observaban requerían en su ámbito de trabajo.

El trabajo en los Talleres de Percepciones y Visiones se basaba en un esquema de formación-acción, tomando como punto de partida las percepciones acerca de las propias prácticas, transitando por una visión-opción de valores compartida, para lograr identificar

cuáles saberes requerían ser ampliados (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]:16).

Desarrollando diversos elementos para la reflexión, los participantes²¹ generaron propuestas para su formación y la del personal a cargo en vista a la ampliación de competencias.

El objetivo de los talleres era reconocer los saberes y percepciones vigentes para la prestación de servicios a los ciudadanos y proponer nuevos saberes relevantes para construir los valores estratégicos de la provincia (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]: 17).

A partir de dicho objetivo, se realizaron las convocatorias al personal de conducción superior para participar de los Talleres, a los fines de deliberar colectivamente acerca de sus saberes y visiones actuales y proponer nuevos saberes que permitan modificar la prestación de servicios en el sentido de las nuevas expectativas y valores de la ciudadanía santafesina (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]:17). Participaron de estos talleres un total de 600 trabajadores de conducción superior, de diversas reparticiones de la administración central provincial²².

La idea central que orientó los Talleres fue:

“Reconocimiento y valoración positiva de una cantidad de saberes y experiencias en los agentes del Estado provincial que es necesario poner en discusión, actualizarlos y orientarlos en el sentido de las nuevas demandas, expectativas y valores ciudadanos manifestados en el Plan Estratégico como síntesis de una nueva visión de la Provincia de Santa Fe” (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]: 17).

²¹ Pertenecientes a las reparticiones de las ciudades de Santa Fe y Rosario.

²² Participaron trabajadores de los Ministerios de: Gobierno y Reforma del Estado; Justicia y Derechos Humanos; Seguridad; Economía; Producción; Salud; Trabajo y Seguridad Social; Desarrollo Social; Obras Públicas y Vivienda; Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente; Educación, Innovación y Cultura; y Organismo de Estado, Tecnología e Innovación.

Entre los resultados obtenidos de estos encuentros se pueden resaltar, por un lado, la movilización y concientización del personal de conducción superior, en torno a la formación permanente y los valores de la gestión pública; y por otro, el conocimiento de sus percepciones con respecto a las propias necesidades y vacancias de formación para el desarrollo de su carrera (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]: 17).

A partir de la dinámica de trabajo propuesta por las docentes de la UNR, se buscó cruzar a trabajadores de distintas reparticiones, profesiones académicas y experiencias laborales, a los fines de promover el intercambio de opiniones. Así, se pretendía alcanzar:

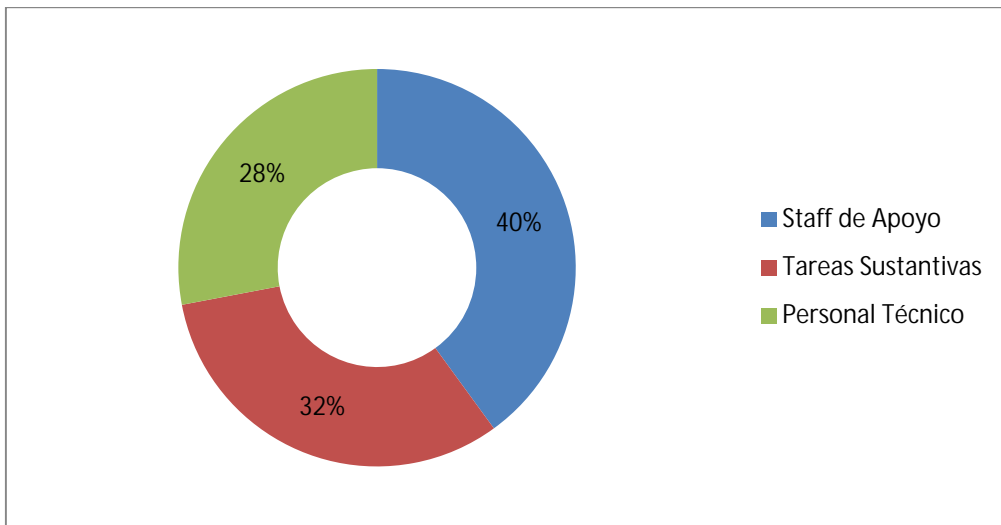
- Un proceso de aprendizaje colectivo de habilidades discursivas, de diálogo y generación de consensos.
- La circulación de la palabra y la escucha respetuosa.
- El conocimiento del funcionamiento integral del Estado.
- Acercamientos personales, que a su vez fortalecieran las redes interorganizacionales.
- La promoción de la autoestima y el sentido de pertenencia institucional, incrementando de este modo los niveles de compromiso institucional y el espíritu de cuerpo (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]: 17).

Los talleres llevados a cabo en las ciudades de Santa Fe y Rosario, arrojaron una serie de resultados a partir de los cuales se buscaba definir el perfil del personal. Para poder hacerlo, se tuvieron en cuenta los servicios, las tareas y las actividades desarrolladas, que éstos consideraban de relevancia en su ámbito laboral. De este modo, el 40% de los trabajadores se reconocen como personal de apoyo²³, si bien sólo el 44% de éstos ejecutan tareas de administración en general; el 32% considera ser personal con tareas sustantivas²⁴; y el 28% se reconoce como staff técnico²⁵.

²³ Es decir, aquellos que colaboran para que los bienes y servicios puedan ser realizados teniendo a cargo tareas de soporte técnico.

²⁴ Aquellas relacionadas con el diseño, planificación, implementación y evaluación de políticas.

²⁵ Se considera staff técnico a quienes llevan adelante tareas como asesoramiento legal y técnico en cuestiones específicas.



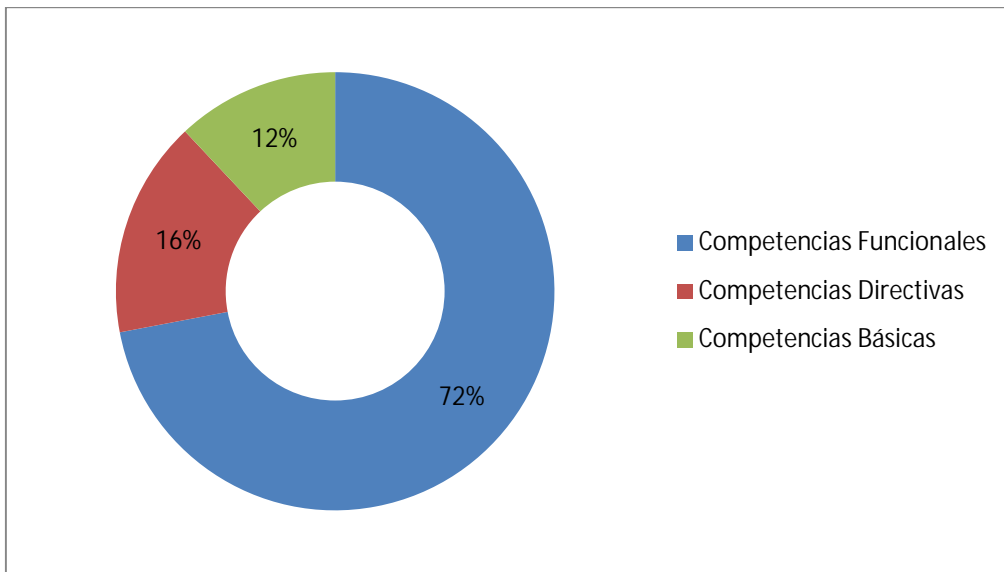
Fuente: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011 [B]: 19.

En este sentido, la cuestión a resaltar es que más del 60% de los cargos jerárquicos de la administración central de la provincia de Santa Fe no se hallaban ocupando de tareas relacionadas a la planificación y gestión de políticas. Al respecto, desde la UNR se sostenía que:

“Evidencia un marcado perfil de la gestión y una distorsión en la estructura de puestos dada por el modo burocrático de organización del trabajo. Se muestran espacios administrativos generales sobredimensionados y déficit de funciones de producción, gestión y evaluación de políticas, proyectos y acciones” (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2010: 9).

Específicamente, con respecto a las competencias y saberes con los que cuenta el personal de conducción, se observó que el 72% identificaba competencias funcionales²⁶tales como el procesamiento de información, mientras que tan sólo el 16% reconocían competencias del tipo directivas, como es por ejemplo la conducción de equipos de trabajo. Finalmente, un 12% afirmaban desarrollar competencias del tipo básicas, o sea, aquellas típicas de los servicios públicos, tales como servicio a la ciudadanía (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]: 38).

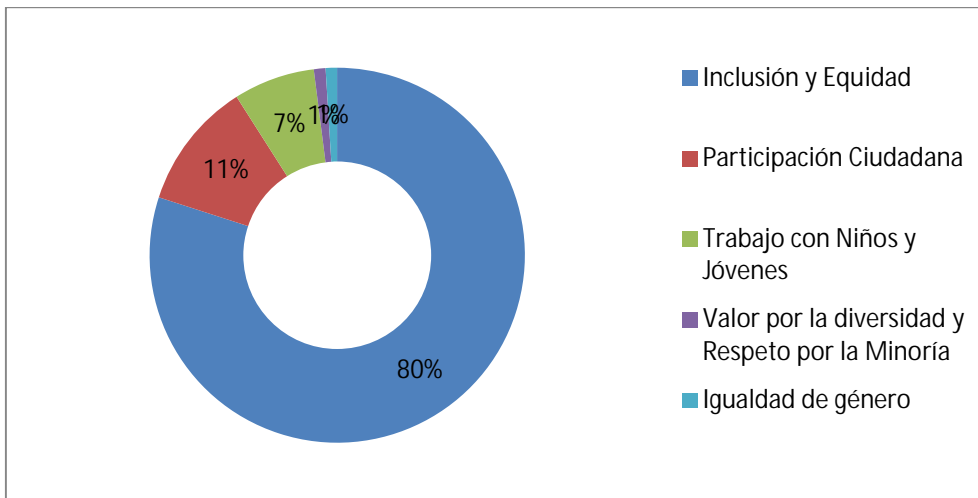
²⁶ Tareas vinculadas a lo cotidiano.



Fuente: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011 [B]: 38.

Así se observa que el 84% de los mandos superiores de la administración pública de la provincia no identificaban entre sus competencias aquellas destinadas a la dirección, lo que, según el equipo de UNR, permitía visualizar una clara distorsión en el esquema de competencias esperadas (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]: 37).

En lo que refiere a los valores relevantes hacia dónde dirigir los saberes y servicios de la administración provincial, el 80% de los trabajadores de conducción resaltaron la inclusión y equidad, mientras que el resto optó por participación ciudadana (11%), trabajos con niños y jóvenes (7%), valor por la diversidad y respeto por las minorías (1%) e igualdad de género (1%) (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2010: 11).



Fuente: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011 [B]: 11.

Por otra parte, con respecto a los saberes que los trabajadores de conducción reconocían como necesarios a la hora de cumplir con las demandas ciudadanas, el 16% resaltó aquellas relacionadas con la planificación y la programación; un 11% reflexión estratégica y otro 11% Comunicación y Desarrollo del Personal; un 10% coordinación entre áreas; otro 10% gestión de proyectos; y finalmente, resolución de conflictos, liderazgo, producción de información, conducción de equipos y negociación recibieron aproximadamente un 7% cada uno (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2010: 11).

Consiguientemente, se rescataba que más del 50% los nuevos saberes los reconocidos como necesarios se orientaban hacia competencias de carácter directivas.

Con respecto a las propuestas de capacitación sugeridas por el personal de conducción, en lo que refiere a funciones sustantivas primaron algunas tales como desarrollo de RR.HH., conocimientos contables y legales, funcionamiento de TICs, entre otras; con respecto a las funciones de apoyo, se recataron ciertos saberes tales como la coordinación entre áreas, la comunicación, la negociación, etc; por último, en lo que hace a las funciones de staff, resaltaron ciertas competencias tales como formación específica y capacitación del personal, trabajo en equipos interdisciplinarios, gestión y diseño de proyectos, entre otros (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2010: 12).

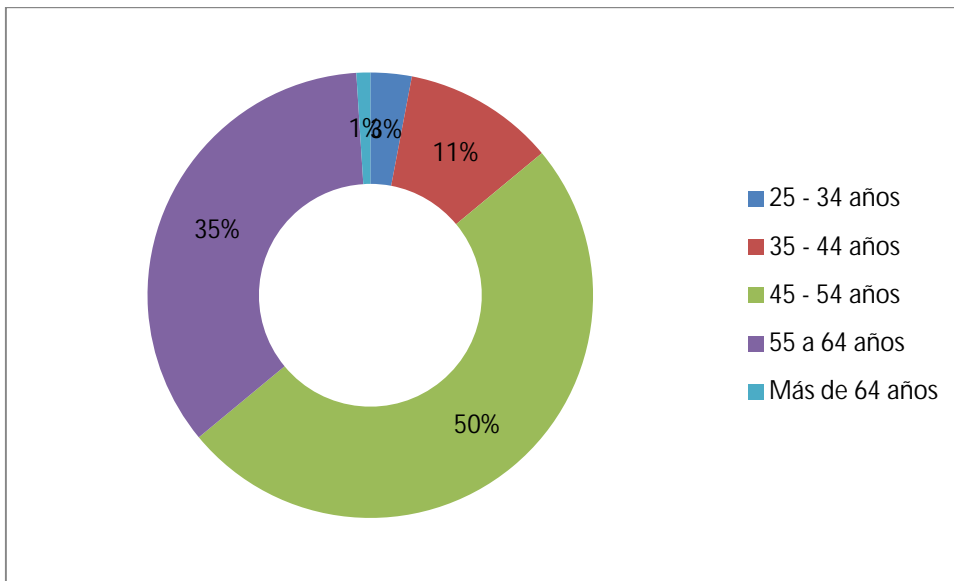
Finalmente, entre las estrategias propuestas por el personal de conducción superior de la administración provincial se resaltaban la necesidad de desarrollar, por una parte, competencias con orientación a valores, y por otra, espacios de participación en el ciclo de políticas. Asimismo, se consideró relevante promover competencias directivas estratégicas, y acciones de ampliación de competencias según funciones. Por último, se subrayó como sustancial el desalentar acciones aisladas y de refuerzo del perfil prevalente (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011[B]: 39).

6.4.1.3 Encuesta para identificación de necesidades de formación (CEDES)- Perfil de los Trabajadores de Conducción Superior.

Al finalizar los Talleres de Percepción y Valores, se les aplicó a los trabajadores de conducción superior una encuesta de carácter estructurado, diseñada por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

La encuesta fue respondida por 480 trabajadores, eligiéndose para la ocasión, la modalidad anónima dado a que, según afirmaban desde CEDES, permitiría obtener los datos requeridos y expresar abiertamente sus puntos de vista acerca de las cuestiones interrogadas. Pese a ello, se les solicitó a los encuestados que indicaran ciertos datos personales a los fines de poder cruzarlos con los distintos datos y/u opiniones expresados en el cuestionario y lograr así obtener el perfil del trabajador medio.

Entre los resultados más relevantes a resaltar del perfil de los trabajadores, se puede destacar que la mayoría de los participantes contaba con una edad superior a los 45 años (Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 2010: 8).



Fuente: Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 2010: 8.

En lo que refiere al nivel educativo, más de la mitad de los trabajadores habían terminado estudios universitarios, habiendo un 25% de éstos que se encontraban llevando a cabo algún estudio de posgrado (Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 2010: 9).

Con relación al ingreso, el 41% de los trabajadores afirmó haber ingresado a la administración pública provincial vía concurso, mientras que un 7% lo había hecho vía paritarias, un 48% por designación directa; y el resto (4%) por otras vías (Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 2010: 17).

Finalmente, resulta relevante remarcar que más de la mitad de los encuestados contaban con más de 27 años de antigüedad en la administración central (Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 2010: 8).

6.4.2 Experiencia Formación 2011

Durante el año 2011, se buscó orientar las acciones de Plan de Formación al desarrollo de una visión común sobre los valores y capacidades necesarios de los trabajadores públicos, como así también, a diseñar e implementar instancias de formación, tomando como punto de partida al diagnóstico realizado durante el 2010.

Los dispositivos implementados buscaron promover espacios de competencias

relacionadas con el servicio público, la innovación, el liderazgo y la conducción de equipos, considerándose áreas fundamentales para poder contribuir a desarrollar una administración pública moderna, cuya misión principal y transversal fuera estar al servicio de la ciudadanía.

Los beneficiarios en esta fase, fueron los trabajadores públicos de la provincia, contemplados en el Escalafón 2695 de la administración central²⁷. Más aún, participaron de las diversas líneas de formación más de 2000 trabajadores de los diversos Ministerios y organismos autónomos, especialmente, aquellos pertenecientes a las categorías 4, 5, 6, 7, 8 y 9 (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe (...), 2012).

Las principales líneas de acción llevadas adelante fueron, las Jornadas de Capacitación para el Personal de Conducción Superior; el Ciclo de Formación para la Innovación; el Congreso Provincial del Estado y sus Trabajadores²⁸.

A cargo de esta instancia, estuvo un equipo de la Escuela de Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Designada por el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia, llevó adelante esta etapa del Plan integrando para ello a docentes, jóvenes graduados y estudiantes avanzados, quienes participaron de las diversas instancias de modo multidisciplinario y colaborativo.

6.4.2.1 *Jornadas de Capacitación para el Personal de Conducción Superior:*

Las Jornadas de Capacitación se llevaron a cabo como continuidad y resultado del diagnóstico realizado durante 2010²⁹. Por esta razón, estuvieron dirigidas al mismo conjunto de trabajadores de conducción superior.

²⁷ Es decir, aquellos trabajadores pertenecientes al Escalafón del Personal Civil permanente de la administración pública provincial, comprendidos en los alcances del Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública Provincial)

²⁸ Vale rescatar además que a lo largo de dicho año se llevó adelante la edición de una publicación que documentaba y analizaba la experiencia de formación y diagnóstico 2010)

²⁹ Léase, “Talleres de Percepciones y Valores para Agentes de Conducción Superior” y “Encuesta para identificación de necesidades de formación (CEDES)- Perfil de los Trabajadores de Conducción Superior”.

En aquel diagnóstico, se había subrayado la necesidad de trabajar a partir del desarrollo de competencias para la conducción y liderazgo de equipos de trabajo, como así también, en la planificación y programación de tareas. Las acciones orientadas al personal de conducción superior, buscaron desenvolver y fortalecer competencias para la dirección y planificación de las diversas áreas de trabajo de la administración pública central (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe (...), 2012: 32).

Para ello, se realizaron dos jornadas con el aporte de expertos académicos, con el objetivo de reflexionar e identificar nuevas miradas y abordajes a la hora de afrontar los desafíos del quehacer estatal.

La metodología utilizada fue la ERI (experiencia, reflexión, innovación) de “formación-acción” para el desarrollo de competencias críticas, teniendo como base a una convocatoria masiva³⁰ (Grandinetti, 2005: 1).

La primera jornada fue la de “Liderazgo y Conducción”, mientras que la segunda se centró en la temática “Planificación e Implementación de Políticas Públicas”. Ambas instancias, desarrolladas a los largo de dos encuentros cada una, contaron con la participación de aproximadamente 300 trabajadores (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe (...), 2012).

Estas actividades estuvieron integradas por una docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR), quien procuraba promover la reflexión entre los participantes, vinculando para ello esas acciones con las necesidades manifestadas en 2010 y los desafíos propios de las tareas cotidianas.

Específicamente, el proceso de integración se basaba en talleres de trabajo con la participación de mesas de trabajadores de diversos Ministerios. Allí, los participantes reflexionaban articulando sus perspectivas y estilos de trabajo partiendo de la idea de la diversidad de prácticas (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe (...), 2012, 32). El producto del proceso fueron las estrategias e ideas

³⁰ Participaron de estos encuentros más de 600 trabajadores de las categorías 7, 8 y 9 de la administración pública central provincial, pertenecientes a los Ministerios de: Gobierno y Reforma del Estado; Justicia y Derechos Humano; Seguridad; Economía; Producción; Salud; Obras Públicas y Vivienda; Aguas; Servicios Públicos y Medio Ambiente; Educación; Innovación y Cultura; Trabajo y Seguridad Social; Desarrollo Social.

propuestas por los trabajadores participantes, a fin de potenciar el liderazgo para el logro de objetivos organizacionales.

Al final de cada encuentro, se aplicó una encuesta de satisfacción semi-abierta para poder relevar la opinión de los participantes acerca del taller ofrecido, la utilidad de los contenidos de la temática, el desempeño de los docentes, el trabajo llevado adelante por cada mesa grupal, entre otros³¹.

Los resultados para los cuatro encuentros fueron ampliamente positivos. Así, realizando un cálculo promedial, se puede remarcar, por un lado, que más del 88% de los asistentes consideraron que los contenidos de las temáticas abordadas fueron muy buenos o buenos. Asimismo, más del 84% afirmó que las jornadas contribuyeron bastante o mucho a la profundización de sus saberes. Por otro lado, alrededor del 81% consideró que se pueden aplicar los contenidos en su ámbito laboral.

Una cuestión a resaltar es que los trabajadores remarcaron como una debilidad del Plan la discontinuidad del proceso de formación, debido al tiempo transcurrido entre las acciones desarrolladas a lo largo del 2010 y aquellas del 2011 (es decir, más de 12 meses). En este sentido, sostuvieron que ello desalentaba la participación, generando desconfianza y haciendo primar a la rutina frente a iniciativas innovadoras³².

6.4.2.2 *Ciclo de Formación para la Innovación:*

El Ciclo de Formación para la Innovación fue otra de las líneas de acción desarrollada al interior del Plan de Formación a lo largo del año 2011. El mismo buscaba instalar competencias claves en los denominados mandos medios de la administración pública provincial³³. Así, se pretendía dinamizar procesos de cambio en las estructuras organizacionales.

Sus objetivos centrales eran:

³¹ Ello, se refleja en los documentos internos que permiten ver los resultados de las encuestas aplicadas en las distintas Jornadas.

³² Ver Anexo I.

³³ Es decir, aquellos trabajadores pertenecientes a las categorías 4, 5 y 6 de la administración pública central.

“Formar en las nuevas tendencias y saberes propios de la Gestión Pública y la governance a través una metodología teórica y de análisis de casos de éxito y mejores prácticas (Seminario –Taller)” y;

“Promover la transferencia de los nuevos saberes adquiridos en las organizaciones de pertenencia de los participantes a través de la producción y/o presentación de proyectos” (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe (...), 2012: 24).

En esta instancia participaron cerca de 200 trabajadores mandos medios de la administración central³⁴. Para la convocatoria se asignó un cupo por Ministerio de modo que pudieran participar todas las áreas de gobierno (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe (...), 2012: 24).

El Ciclo de Formación fue diseñado y organizado en cinco Seminarios a partir de los cuales se pretendía desarrollar un proceso de reflexión innovativa en diversas cuestiones. Específicamente, los Seminarios abordaban las siguientes cuestiones:

- Seminario 1: Nuevas Modalidades de Gestión de Políticas Públicas
- Seminario 2: Innovación, Estrategias de cambio y TICs,
- Seminario 3: Planificación Operativa
- Seminario 4: Comunicación y Trabajo en Equipos
- Seminario 5: De Cierre e Integración (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe (...), 2012: 25).

Estuvieron a cargo de su dictado reconocidos docentes especializados en las diversas temáticas. A su vez, una docente integradora perteneciente a la Facultad de Ciencia Política y RR.II de la UNR, se hallaba a cargo del seguimiento del proceso de trabajo de los participantes.

³⁴ Participaron trabajadores de las categorías 4, 5 y 6 de los Ministerios de Aguas y Medio Ambiente; Desarrollo Social; Economía; Educación; Gobierno y Reforma del Estado; Innovación y Cultura; Justicia y Derechos Humanos; Obras Públicas y Vivienda; Producción; Salud; Seguridad; Servicios Públicos y Medio Ambiente; Trabajo y Seguridad Social.

Los Seminarios se realizaron durante los meses de septiembre y diciembre de 2011, bajo el lema de posicionar a los trabajadores públicos como protagonistas de procesos innovativos y generadores de propuestas de mejora para sus áreas de trabajo.

Al interior de los Seminarios, los trabajadores se organizaban en mesas de trabajo, constituyendo comunidades de práctica y desarrollando ideas-proyecto innovadoras³⁵. Para ello, tal como en las Jornadas de Capacitación para el Personal de Conducción Superior, la metodología utilizada fue la de formación – acción, basada en el esquema ERI para la innovación de las organizaciones públicas (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe (...), 2012: 26).

En el transcurso de los encuentros, se fueron desarrollando los tres momentos principales de la metodología: en los primeros dos seminarios se abordaban los momentos E y R, de reconocimiento de la experiencia y reflexión acerca de la misma; a lo largo del tercer y cuarto encuentro, se profundizaba el diseño y la formulación de las ideas-proyectos innovadoras; y en el último taller, se realizaba la puesta en común y el enriquecimiento de las ideas producidas a partir del intercambio con otras mesas (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe (...), 2012: 26).

Las ideas surgieron a partir del análisis organizacional de las dependencias a la que pertenecían los distintos trabajadores, tomando como eje central los valores del Plan Estratégico Provincial. Con ese insumo, se llevó adelante el Trabajo Integrador del Ciclo, el cual se sistematizó en cuadernos de ideas-proyecto, que servían a la vez, como articuladores de lo trabajado en los Seminarios y como recopilaciones de las reflexiones y propuestas generadas a lo largo del Ciclo (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe (...), 2012: 27).

De este modo, surgió el llamado “Banco de Proyectos Innovadores para la mejora de la Gestión Pública”, que contenía el material donde se abordaba las temáticas de formación de los trabajadores públicos, tecnologías de la información y las comunicaciones, redes y coordinación interna y participación de los trabajadores.

³⁵ Se trabajó en talleres donde los participantes se agruparon en mesas por Ministerio, a fin de promover el desarrollo de comunidades de práctica sostenibles en los propios ámbitos de trabajo. Cada mesa tuvo continuidad en su proceso de análisis de situación, diseño de estrategias, ideas y proyectos de innovación.

Tal como se hizo en las Jornadas de Capacitación, al finalizar cada encuentro, se aplicó una encuesta de carácter semi-abierta, para poder evaluar el nivel de satisfacción de los trabajadores participantes, con respecto a los talleres brindados³⁶.

Aquí también se obtuvieron amplios resultados positivos. Consiguientemente, teniendo en cuenta un cálculo promedial, se observa que más del 95% de los encuestados, consideró que los contenidos de las temáticas abordadas eran buenos o muy buenos. Asimismo, cerca de un 86% argumentó que con los diversos Seminarios se contribuyó a la profundización de sus conocimientos. Por último, aproximadamente un 80% de los trabajadores sostuvo que los contenidos eran pertinentes de ser aplicados en sus ámbitos laborales.

Por otra parte, los agentes realizaron una serie de señalamientos y recomendaciones con respecto al Plan de Formación en general. De este modo, sostuvieron, entre otras cuestiones, la necesidad de que los funcionarios tomen nota de las conclusiones a las que se arribaban a lo largo de los encuentros, como así también, que participaran de los mismos; que todas las categorías sin distinción escalafonaria, pudieran ser parte de los talleres; que se abordaran casos prácticos específicos y cotidianos, además de los teóricos; entre otras cuestiones.

Mención aparte exige la necesidad planteada por los trabajadores, de que el Plan tuviese una firme continuidad. En este sentido, si bien en su mayoría se mostraron agradecidos y conformes con esta política, hubo fuertes rasgos de escepticismo con respecto a la persistencia de la misma. Más aún, remarcaban la importancia de continuar con una capacitación acorde a las necesidades reales de administración pública, y específicamente de sus trabajadores, que durante años no se sintieron tenidos en cuenta para la planificación y elaboración de políticas. Así, entendían que la persistencia del Plan en el tiempo, dotaría de seriedad a este primer acercamiento del Estado provincial para con ellos, de allí la necesidad de sostenerlo³⁷.

³⁶ Ello, se refleja en los documentos internos que permiten ver los resultados de las encuestas aplicadas en las distintos Seminarios.

³⁷ Ver Anexo I.

6.4.2.3 *Primer Congreso Provincial del Estado y sus Trabajadores: Construyendo Espacios de Diálogo para el Buen Gobierno:*

La última actividad llevada en el marco del Plan de Formación en su versión 2011, fue el Primer Congreso Provincial destinado a los trabajadores públicos de la provincia. El mismo, se realizó a finales del mes de noviembre de 2011, en La Redonda, centro cultural recuperado de la ciudad de Santa Fe.

Éste, fue ideado como cierre de las acciones de formación desarrolladas a largo de dicho año, así como espacio de reflexión compartido por los trabajadores y demás actores de la gestión pública provincial (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe (...), 2012: 34).

Su objetivo central era dar lugar a una instancia plenaria de reflexión y formulación de estrategias para la innovación de las organizaciones públicas, teniendo como punto de partida la participación de los trabajadores públicos y su vinculación con las autoridades políticas (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe (...), 2012: 34).

La misma, se vio conformada como una instancia para el encuentro y el diálogo de los diversos actores de la administración central, con respecto a la transformación e innovación en la gestión pública. Específicamente, participaron de ella expertos nacionales e internacionales, trabajadores públicos de todas las categorías de la administración central, gremios, funcionarios políticos e invitados especiales.

A lo largo del Congreso, se abarcaron problemáticas y desafíos transversales que presentaban las dinámicas y procesos de cambio e innovación en la gestión pública, a partir del formato de charlas, conferencias y paneles de experiencias.

Trabajando en los denominados Talleres Simultáneos para el Diálogo, se elaboró una agenda de trabajo para la mejora e innovación de la gestión. Para ello, se abordaban cuatro ejes significativos: Formación de los Trabajadores Públicos, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Redes y Coordinación Interna y Participación de los Trabajadores (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe (...), 2012: 34).

La relevancia del Congreso se hallaba en que el mismo se constituía como la primera instancia masiva de participación y formación, destinada a los trabajadores públicos de la administración central de la provincia de Santa Fe, habiendo asistido al mismo más de 1100 actores (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe (...), 2012: 35).

Producto de éste, fue la Agenda de Gestión 2012-2016, surgida a partir de las propuestas elaboradas participativamente por los trabajadores en los Talleres de Diálogo (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe (...), 2012: 39).

Cabe resaltar, que al igual que en las instancias de las Jornadas de Capacitación para el Personal de Conducción Superior y de los Ciclos de Formación para la Innovación, se buscó relevar a partir de una encuesta semi-abierta, las percepciones de los participantes acerca de diversas cuestiones que hacían a la calidad y pertinencia del Congreso³⁸.

De esta manera, se observa que, por un lado, el 91% de los asistentes consideraba como interesante o muy interesante a las temáticas desarrolladas en el mismo. Más aún, casi la totalidad de los respondientes, es decir un 99% observaba que el desempeño de los expositores había sido bueno o muy bueno. Por otra parte, el 95% de los participantes consideraba que el trabajo al interior de los Talleres de Diálogo había sido bueno o muy bueno. Por último, el 86% de los trabajadores resaltaban que la organización del encuentro había sido buena o muy buena³⁹.

Nuevamente, vale remarcar los comentarios, evaluaciones y sugerencias predominantes, que los trabajadores realizaron con respecto al encuentro. En muchos casos, se resaltaba la necesidad de contar con la difusión del material de las exposiciones de los expertos invitados, como así también de las conclusiones y propuestas de trabajo de esta instancia de formación; asimismo, se proponía la iniciativa de generar foros de discusión y debate entre los trabajadores públicos, respecto a las temáticas abordadas; se remarcaba la importancia de obtener mayor tiempo para el trabajo en los Talleres y así dinamizar el

³⁸ Ello, se refleja en los documentos internos que permiten ver los resultados de las encuestas aplicadas en los trabajadores asistentes al Congreso.

³⁹ Ver Anexo I.

Congreso; se planteaba además, que las instancias de capacitación y formación se extendieran para el conjunto de los trabajadores de la administración central y no solo a pequeños sectores; que los resultados fueran conocidos por los funcionarios y gremios; que la agenda de gobierno abordara las temáticas planteadas en la instancia del Congreso; entre otros aportes⁴⁰.

Una vez más, cobra relevancia aquí por ser la cuestión más mencionada por los trabajadores, la necesidad de continuidad de las diversas instancias de formación. Así, se resaltaba el requerimiento de los trabajadores públicos, de seguir siendo convocados para continuar trabajando en las ideas-proyectos surgidas a lo largo de los diversos talleres; que los talleres, seminarios y congresos se siguiesen implementando para los años venideros, enmarcados en una política de formación sostenida en el tiempo; en fin, que continuaran las políticas de capacitación destinadas al servicio público⁴¹.

⁴⁰ Ver Anexo I.

⁴¹ Ver Anexo I.

7. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Para el análisis del caso del Plan de Formación para el Desarrollo de los Trabajadores Públicos de la provincia de Santa Fe, se realizaron una serie de entrevistas de carácter semi-estructuradas a los actores claves en el diseño e implementación del mismo, a los fines de indagar las diferentes percepciones que tuvieron respecto de la formación de recursos humanos en general, y del Plan de Formación, en particular; conocer desde su mirada, cuáles motivos creyeron fueron los que dieron origen al mismo; el modo en el cual se implementó; como así también, el estado de situación actual de las políticas de formación.

Los resultados de la entrevista fueron analizados en base a la matriz de análisis construida a tal efecto, a partir de los conceptos teóricos de Sabatier y Mazmanian, desarrollados en el apartado “**MODELO DE ANÁLISIS PARA LA INVESTIGACIÓN**”⁴² y con el objetivo de avanzar en la explicación acerca de cuáles fueron las variables que interfirieron en la implementación del Plan de Formación, dinamizándolo u obstaculizándolo. Los períodos analizados específicamente fueron los abarcados para los años 2010 y 2011, durante la gestión del socialista Hermes Binner. Asimismo, se estudió el estado de situación del Plan una vez concluido su mandato de gobierno hasta la actualidad, con la gobernación del también socialista Antonio Bonfatti.

Las entrevistas fueron realizadas a:

- **4 funcionarios del entonces gobierno provincial** del Dr. Hermes Binner: Lic. Mariela Vaudagna – *Actual Asistente Técnica Coordinadora de la nueva Dirección Provincial de Formación Laboral* (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado); Ing. Diego Gismondi– *Subsecretario de Reforma del Estado, tanto de la gestión del Dr. Binner, como la del Dr. Bonfatti* (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado); Lic. Georgina Ma. Paz Gutiérrez – *En ese entonces, al frente del área de Gobierno Digital - Secretaría de Tecnologías para la Gestión ,Actualmente Subsecretaria de Planificación y Descentralización en la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas*(Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado); Psi. Guillermo Coulter Sub - *Secretario de Recursos Humanos y Función Pública de la Provincia de Santa Fe, para ambas gestiones* – (Ministerio de Economía); y

⁴² Ver página 53.

- **3 representantes de los principales gremios de trabajadores estatales**(ATE y UPCN): Prof. Marcelo Delfor - *Subsecretario General Adjunto del Consejo Directivo Provincial de la Asociación Trabajadores del Estado (ATE)*; Luis Larpín - *Coordinador del Área de Capacitación en la Provincia de Santa Fe de la Asociación de trabajadores del Estado (ATE)*; Dr. Roberto Francucci - *Coordinador Gremial Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Cultura, IAPOS, Tribunal de Cuentas, Fiscalía del Estado, Sindicatura de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN)*.

La selección de los entrevistados se debe a que se trataron de los actores claves en el diseño y ejecución del Plan de Formación, teniendo también en cuenta la necesidad de obtener diversidad de miradas con respecto a su implementación, observar los puntos en común, como así también aquellos divergentes, para otorgarle mayor riqueza al análisis.

7.1 Desarrollo y Análisis de los Resultados:

Tal como desarrollado anteriormente, Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian ofrecen un modelo analítico para abordar casos de implementación de políticas públicas. Al respecto, entienden que el análisis de la implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos a lo largo de todo el proceso. De allí la tipificación de éstos en las ya desarrolladas grandes categorías de análisis:

- 1) La tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige el plan o programa.
- 2) La capacidad del plan o programa para estructurar apropiadamente el proceso de implementación.
- 3) El efecto mismo de las diversas variables políticas en el apoyo a los objetos estipulados (Sabatier y Mazmanian, 1993: 329).

En el presente apartado se buscará abordar a partir de dichas categorías, los resultados de las entrevistas realizadas a los principales actores del Plan de Formación para el Desarrollo de los Trabajadores Públicos de la provincia de Santa Fe.

7.1.1 Tratabilidad de los Problemas a los que se dirige el Plan o Programa:

Retomando lo anteriormente expresado, los autores sostienen en este punto que independientemente de las dificultades asociadas a la implementación de los programas gubernamentales, la solución de algunos problemas resulta mucho más sencilla que la de otros (Sabatier y Mazmanian, 1993: 331).

- Dificultades en el manejo del cambio

Sabatier y Mazmanian explican aquí que frecuentemente en el ámbito de implementación de políticas, existen dificultades para el manejo de los cambios. Así, en el quehacer de la administración pública se pueden observar limitaciones para medir los cambios en la gravedad de ciertos problemas, para adaptar las estructuras administrativas a esos cambios, para desarrollar los dispositivos adecuados que permitan capacitar a los grupos en el establecimiento de tales cambios, entre otros aspectos (Sabatier y Mazmanian, 1993: 332).

Las dificultades en el manejo de cambio al interior del Plan de Formación, se observan

con la nueva gestión del gobierno socialista. De este modo, si bien el gobierno del Dr. Binner fue sucedido por el también socialista Antonio Bonfatti, el Secretario de Gobierno, figura a cargo de la motorización e impulso del Plan de Formación, no continuó desempeñándose en funciones al interior del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, como así tampoco se construyó un nuevo liderazgo para la conducción de esta política, produciéndose así un viraje en su implementación.

La relevancia del rol desempeñado por el Secretario de Gobierno en la implementación del Plan se percibe claramente en las entrevistas. A partir de lo relevado, los distintos actores remarcaron que cumplió un rol fundamental para la materialización de ciertas ideas que venían surgiendo con respecto a la necesidad de formación de los trabajadores públicos, pero que no estaban pudiendo traducirse en acciones concretas. De allí, el peso de su ausencia en la nueva gestión.

Más aún, a lo largo de todo 2012, no se vislumbran avances o continuidad de la política de formación de los recursos humanos de la administración central. En este sentido, a partir de lo relevado, se observa que en gran parte hubo una importante dificultad para continuar el proceso sin la figura de un líder conductor.

Recién en diciembre de ese mismo año, y tal como expresado por una de las entonces técnica del equipo de implementación del Plan de Formación, se retoma de algún modo la temática, creándose la Dirección General de Formación Laboral de los Trabajadores Públicos, dependiente del Ministerio de Economía de la provincia.

En este espacio se comenzaron a desarrollar instancias de formación relacionadas con el denominado e-learning. Desde ciertos ámbitos del gobierno se explicó que con ello se buscó llegar a más trabajadores de la administración central a lo largo y ancho de la provincia. En ese sentido, se resaltó que el aspecto positivo de la plataforma virtual se encontraba en poder trabajar con más cantidad de personas sin la necesidad de traslado, permitiendo así generar un nivel de mayor igualdad de oportunidades entre todos los trabajadores del Estado provincial.

En contrapartida, desde la Subsecretaría de Reforma del Estado del gobierno provincial, se remarcó como cuestión negativa que si bien el aspecto virtual le otorgaba un valor

agregado al Plan, no todo podía hacerse de ese modo. Prueba de ello, se argumentó, fue que el aspecto más fructífero de esta política haya sido el contacto personal dado entre los trabajadores, docentes, talleristas y equipo ejecutivo del mismo. Aquél se trató, según esta área, de un resultado más tangible.

Por otra parte, a lo largo del 2013 también se llevó a cabo un taller sobre resolución de conflictos, que fue dictado por una docente de la UNL. Esta instancia buscó capturar la esencia original del Plan, si bien se trató de un solo encuentro orientado a un número muy reducido de trabajadores de las categorías de conducción superior de la ciudad de Santa Fe.

En la Sub-secretaría de Recursos Humanos y Función Pública se remarcó que las temáticas elegidas tanto para la plataforma informática como para éste último taller respondían al primer diagnóstico realizado en el 2010, buscando entonces que desde la Dirección haya un hilo conductor que teniendo en cuenta la actualidad, permitiera evitar caer en acciones aisladas de impacto de corto plazo.

Pese a ello, se resaltó que en la Dirección de Formación Laboral aún se hallaban buscando matices que permitieran sostener de algún modo el Plan, más aun teniendo en cuenta que en la actualidad no se contaba con el mismo apoyo financiero que en sus versiones originales⁴³.

De este modo, se observan dificultades en el manejo del cambio en el intento de reestructuración de un Plan de Formación que habiéndose quedado acéfalo de un líder conductor, se lo dotó de nuevas autoridades, nuevos beneficiarios e inclusive una nueva institucionalidad⁴⁴ que al momento, presentan ciertas dificultades para mantener y profundizar el sentido con el cual fue formulado.

- *Diversidad del comportamiento prohibido*

Al respecto Sabatier y Mazmanian afirman que mientras mayor sea la diversidad de los comportamientos que se desea regular, más difícil será formular reglamentos claros y por

⁴³ Vale aclarar que si bien hoy en día las políticas de formación vigentes cuentan con el financiamiento del CFI, no se han asignado en absoluto las mismas partidas que se brindaron en su origen.

⁴⁴ Dada con la creación de la Dirección General de Formación Laboral de los Trabajadores Públicos.

lo tanto, será menos probable la consecución de los objetivos normativos (Sabatier y Mazmanian, 1993: 333).

En lo que se refiere a la *diversidad de comportamiento prohibido*, el Plan de Formación no presentó flaquezas dado a que si bien los beneficiarios conformaban un abanico bien diferenciado en cuanto a organismos, profesiones, edades y cargos, tal como desarrollado con anterioridad, hubo un amplísimo apoyo de este sector a las políticas de formación impulsadas por el entonces gobierno del Dr. Binner.

En la actual Dirección de Formación Laboral se remarcó que este apoyo de los trabajadores se debía en parte a que permitía vislumbrar que, de un modo novedoso, se retomaba una temática demasiado abandonada durante años. A su vez, afirmaron, el hecho de ofrecer una formación de calidad donde las Universidades de la provincia eran quienes diseñaban los contenidos de los talleres, generó una confianza importante. Por último, resaltaron que el carácter participativo y consensuado de los trabajadores en la identificación de las necesidades de formación le otorgó específicamente a las Jornadas para el Personal de Conducción Superior, una marcada legitimidad.

Desde la Coordinación Gremial de UPCN Santa Fe, se coincidió acerca de dicha legitimidad generada a partir de la oferta de lo fue, en palabras del representante de esta institución, un producto innovador, interesante y enriquecedor.

El Subsecretario de Reforma del Estado, también resaltó la positiva acogida del Plan por parte de sus beneficiarios directos. Ahora bien, expresó que para poder mantener dicha legitimidad todo plan o programa, debía mostrar que había una consolidación, sostenimiento y mantenimiento en el tiempo.

En consonancia, desde otras áreas del Ministerio de Gobierno y Reforma, como es la Subsecretaría de Planificación y Descentralización, se sostuvo que la mayor crítica al momento de implementación del Plan tuvo que ver con dicha cuestión: que no se tratara de un actividad más, en donde especialistas brindaban encuentros que después quedaban en la nada, sino que se diera una continuidad a todo el proceso.

El Coordinador del Área de Capacitación de ATE Santa Fe, señaló también la buena

acogida del Plan por parte de los trabajadores públicos implicados en él, pero remarcó que ese efecto positivo quedó reducido sólo a quienes participaron del mismo, un pequeño porcentaje en relación a toda la planta de la administración pública.

- *Número de población en una jurisdicción política cuyo comportamiento necesita ser modificado*

Sobre este punto, los autores sostienen que por lo general, mientras más pequeño y fácil de circunscribir sea el grupo objetivo cuyo comportamiento requiera modificaciones, más probable será que el apoyo político pueda movilizarse a favor del programa, y por lo tanto, más factible que se consigan los objetivos normativos (Sabatier y Mazmanian, 1993: 334).

Al respecto y relacionado con el punto anterior, se puede decir que si bien los actuales funcionarios a cargo de la formación laboral argumentaron que el Plan tenía la dificultad de llevar a cabo una formación del tipo presencial debido al elevado número de trabajadores a movilizar, se observa que las flaquezas en la implementación de esta política y por lo tanto, en la consecución de sus objetivos, no estaban dadas por la cantidad de beneficiarios al cual se hallaba dirigido.

En este sentido, que el Plan haya dejado de estar entre las prioridades de la agenda política del gobierno del Dr. Bonfatti responde según lo relevado, a aspectos tales como el desdibujamiento de su líder impulsor, la dificultad de adaptación y de asunción de un nuevo liderazgo por parte de los nuevos funcionarios implementadores, la priorización y dirección del interés político hacia otras cuestiones (reestructuración de agenda), junto con la concomitante dirección de fondos hacia otras políticas de gobierno, entre otros aspectos desarrollados a lo largo de este análisis.

- *Alcance de las modificaciones en el comportamiento de los grupos objetivo*

Sabatier y Mazmanian sostienen que la magnitud de las modificaciones en el comportamiento requeridas para el logro de los objetivos planificados, se haya también determinada por la cantidad de cambios que se les demanda. Así, los autores sostienen que la hipótesis básica es que a mayor cantidad de cambios requeridos en el comportamiento, más difícil será lograr una implementación exitosa (Sabatier y Mazmanian, 1993: 334).

Específicamente para la experiencia del Plan de Formación, dicha sub-variable tampoco aplicaría, dados los sucesos acontecidos. Esto se debe a que si bien, tal como coincidieron todos los actores entrevistados, el Plan de Formación se presentó como un desafío para una planta de trabajadores estatales por momentos anquilosada y escasamente modernizada, el mismo fue recibido con muy buena predisposición por los distintos sectores, incluyendo a los dos gremios de mayor representación, ATE y UPCN.

Más aún, tal como expuesto en el apartado “Presentación del Plan de Formación para el Desarrollo de los Trabajadores Públicos” las encuestas aplicadas durante el 2011 dejaron en claro el amplio apoyo que tuvo el mismo por parte de sus beneficiarios directos.

7.1.2 Grado en el que el Plan o Programa Estructura Coherentemente el Proceso de Implementación:

Por otra parte, tal como desarrollado con anterioridad, los autores explican que un plan o programa tiene también la capacidad de estructurar el proceso total de implementación a través de la selección de las instituciones responsables, de la influencia que puede ejercer sobre la orientación política de los funcionarios de las dependencias y de la regulación de las oportunidades de participación que otorgue a actores no pertenecientes a las agencias (Sabatier y Mazmanian, 1993: 336).

- Presión y jerarquización de los objetivos normativos

Sabatier y Mazmanian alegan que cuando los objetivos son precisos y su grado de importancia está claramente establecido, son de ayuda esencial para evaluar el programa, sirven de líneas de acción precisas para los funcionarios encargados de la implementación y constituyen un recurso para los partidarios del plan o programa. Los objetivos claros, afirman, pueden ser también un recurso de los actores, pertenecientes o no a las instituciones encargadas de la implementación, en el caso que perciban discrepancias entre las decisiones políticas de la dependencia y los objetivos establecidos (Sabatier y Mazmanian, 1993: 337).

Tal como expresado con anterioridad, el Plan de Formación se dio para sí una serie de objetivos generales y específicos que buscaban dar cuenta qué se pretendía a partir de su

implementación.

El Plan tenía por un lado, el objetivo general de “*contribuir a la reforma del Estado provincial en un sentido solidario, participativo, transparente y eficiente, a partir de la revalorización y jerarquización del empleo público*” (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011 [A]: 6).

En lo que refiere a dicha revalorización y jerarquización del empleo público, se observa a partir de la documentación y las entrevistas realizadas cómo desde el gobierno provincial se buscó generar nuevos acercamientos con sus trabajadores a los fines de dotar de legitimidad a la formación que se pretendía llevar adelante y hacerlos a ellos protagonistas del proceso.

En este sentido, desde UPCN Santa Fe se sostuvo que ante los primeros dos años de gestión, en donde la relación entre el gobierno y los trabajadores había sido tensa, los primeros comprendieron de algún modo que los segundos eran personas comprometidas con su trabajo, buscando así generar alguna instancia de participación conjunta. Al respecto, su coordinador gremial argumentó que el gobierno mantenía ciertos preconceptos y prejuicios para con los trabajadores públicos, como así también, para con los funcionarios de carrera. En este marco, explicó que al recibir los sindicatos la invitación para participar del Plan de Formación, estos se hicieron eco porque entendieron que era la primera señal de interés que el gobierno mostraba, tras dos años de escasa, cuando no nula relación para con sus trabajadores. Así, remarcó que el gobierno realizó una autocrítica para lograr comprender que el empleado público era un trabajador comprometido con su trabajo, más allá de sus intereses y/o inclinaciones ideológico-políticas. Consiguientemente, se observa que desde el gobierno se realizaron innovadores esfuerzos para revalorizar y jerarquizar el trabajo llevado adelante por la planta de sus empleados.

El segundo objetivo general del Plan pretendía “*desarrollar en los agentes públicos un sentido de pertenencia e involucramiento con un Estado provincial que optimice sus estructuras, elimine su innecesaria complejidad normativa, profesionalice a sus trabajadores y modernice sus tecnologías*” (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011 [A]: 7).

En lo que refiere a la necesidad de desarrollar un sentido de pertenencia en los trabajadores estatales, particularmente desde la actual Dirección de Formación Laboral se explicó que hubo desde el comienzo del Plan una fuerte inquietud en torno a abordar cuestiones motivacionales y actitudinales de los trabajadores, que permitiera ponerlos en línea con lo estipulado por la política de reforma del Estado, como así también, que los hiciera tomar nota que se trataban de una parte fundamental en todo el proceso.

Así, se expresó que se trataba de una capacitación entendida no solamente desde lo cognitivo, sino también con la necesidad de desarrollar competencias que generen las habilidades y actitudes justamente para trabajar estos nuevos objetivos de la gestión.

Más aún, desde UPCN Santa Fe se sostuvo que la importancia de ello radicó en que se comprendió que no existía otro modo de gestionar políticas públicas que con los cuadros administrativos de la gestión. En otras palabras, no se podía gestionar sin los empleados públicos, dado a que en épocas en las que los gobiernos se hallaban en crisis, la administración pública continuaba manteniendo su estructura y desarrollando sus tareas.

Entre los objetivos específicos del Plan de Formación se resaltaban, en primer lugar, el de *“impulsar el desarrollo de una nueva cultura organizativa basada en la idea del empleo público como servicio público”* (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011 [A]: 7).

En la Subsecretaría de Recursos Humanos y Función Pública se explicó que el gobierno provincial se había cuestionado que si realmente quería alcanzarse el cambio cultural planteado en los lineamientos del Plan y que éste tuviese algún tipo de efecto a nivel social, era necesario trabajar con el personal de la administración central, comenzando por sus líderes para poder llegar luego al resto del personal de planta. La necesidad, era que ese personal de planta estuviera preparado para los tiempos de gestión que se venían.

Desde la Subsecretaría de Reforma del Estado se afirmó que el Plan se circunscribía en el marco de la política de Reforma y Modernización del Estado y buscaba aggiornar las capacidades de los trabajadores públicos respecto de las nuevas necesidades

ciudadanas. Así, su titular alegó que desde el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado había un plan a nivel gobierno, un plan a nivel Ministerio y un plan a nivel área, todos dirigidos a alcanzar un Estado más moderno e inclusivo.

En consonancia, el Subsecretario de Recursos Humanos y Función Pública explicó que la política de formación estaba en clara relación con el Plan Estratégico que se había planteado la gestión del Dr. Binner, a partir de su ingreso en diciembre de 2007. El mismo, afirmó el funcionario, postulaba que la capacitación se constituía como una ayuda para poder llevar adelante políticas públicas.

La Subsecretaria de Planificación y Descentralización remarcó que la primera etapa del Plan fue delineada como un dispositivo que permitiera la participación de los trabajadores en ese proceso de reforma y que pudiera delinear hacia donde debía ir la modernización y reforma en la provincia de Santa Fe, acordando para ello cuáles eran las necesidades de formación.

Particularmente, en lo que refiere a este primer objetivo específico se observa una vez más, a partir de las entrevistas y el material documental, un fin demasiado ambicioso, al menos, para los plazos y dimensiones en los que se llevó a cabo el Plan.

El segundo objetivo específico del Plan implicaba *“incluir a los empleados públicos al proceso de Reforma del Estado a través de la conformación de espacios de debate y encuentro que permitan construir participativamente estrategias para su profesionalización”* (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011 [A]: 7).

Este objetivo se vio claramente traducido tanto para la primera (2010) como para la segunda (2011) ediciones del Plan de Formación. Tal como desarrollado en el apartado “Presentación del Plan de Formación (...)”, a lo largo de esos años, se llevaron adelante políticas de formación que posicionaron por primera vez a los trabajadores públicos como verdaderos protagonistas del proceso de modernización estatal, dándoles lugar a debatir acerca de qué Estado querían para sí y la ciudadanía en general y reconociendo su relevancia al interior del aparato de gobierno.

Desde la Subsecretaría de Planificación y Descentralización se expresó al respecto, que lo interesante de la política de formación motorizada por el Dr. Drisun era que proponía un gran debate al interior de la estructura administrativa del Estado para discutir la dirección del proceso de modernización y reforma del Estado de la provincia de Santa Fe y el rol que los trabajadores públicos iban a jugar en ese proceso, haciéndolos partícipes del mismo. A su vez, se afirmó que el entonces Secretario de Gobierno logró involucrar en el proceso a varios sectores relacionados con la temática de la formación, tales como la Secretaría de Recursos Humanos y Función Pública, junto con las entidades gremiales representativas de los trabajadores, como pieza fundamental para dar una discusión de fondo.

Desde ATE Santa Fe se sostuvo que el Plan fue en su comienzo un buen intento de instalar la necesidad de formación como un aspecto inherente al trabajo público, y a la política de Estado.

Pese a ello, a partir de las fuentes primarias y secundarias de recolección de información, se observa que, si bien se comprende la complejidad y dificultades de la capacitación del tipo presencial, la formación no incluyó en lo absoluto a un gran número de trabajadores públicos de la provincia, sino más bien a aquellos empleados de la administración central de las ciudades de Santa Fe, mayoritariamente y Rosario, en menor proporción.

Los mismos representantes de esta fuerza gremial afirmaron que la mayor parte de los trabajadores del Estado se encontraban en la Salud y en la Educación, espacios donde la formación laboral no llegó. Así, sostuvieron que el Plan sí había alcanzado a los niveles administrativos de los Ministerios pero no al conjunto de los trabajadores del Estado, manifestando al respecto que todos los trabajadores deberían haber tenido el mismo derecho a acceder a la formación, a la cultura al esparcimiento y a la salud, sin distinción de categorías escalafonarias.

Al respecto, desde la actual Dirección General de Formación Laboral se explicó que la administración pública contaba con una dimensión exorbitada, muy difícil de abordar, por lo que se decidió trabajar con el universo del escalafón central, si bien no desconocía que había diversos sectores que no fueron incluidos y que se hallaban deseosos de ser parte del proceso.

El tercer objetivo específico postulaba “*consolidar el camino iniciado con la política de recursos humanos en la provincia, incentivando la realización de actividades de capacitación que posibiliten el desarrollo de la carrera administrativa*” (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011 [A]: 7).

Este objetivo se halla estrechamente vinculado con la necesidad darle una continuidad a las políticas de recursos humanos impulsadas desde la primera gestión socialista. Dichas líneas de gobierno instauraron 3 hitos, por un lado, la figura del ingreso a la administración pública vía proceso de selección, ponderando así las capacidades de los ingresantes por encima de los amiguismos políticos; por otro, el acceso a cargos superiores vía concurso, impulsando así la carrera administrativa, y por último, la formación y el desarrollo de los trabajadores públicos, concebidos como actores claves de la modernización y transformación de la Administración Pública.

Sobre esa política macro se enmarcaba el Plan de Formación, hecho en el que coincidieron todos los entrevistados.

En este marco, desde la organización gremial ATE Santa Fe se sostuvo que el término Plan parecía demasiado ambicioso para hablar de las acciones de formación emprendidas por el Estado provincial. Se aclaró al respecto, que no por ello se desmerecía la decisión política del gobierno socialista que en el ámbito de las paritarias, impulsó acciones para transparentar el ingreso a la administración pública, retomó el sistema de concursos y mejoró laboralmente a muchos sectores del Estado. Así, se afirmó desde este espacio que no sólo hubo decisión política sino que también hubo presión de los gremios para que paulatinamente, se regularizaran situaciones de larga data, entre ellas la de la formación laboral.

Por último, el cuarto objetivo era “*fortalecer las capacidades de gestión del Estado a través de la articulación integral del saber con aquellos aspectos que impactan en la labor diaria del empleado público, es decir, actuar sobre las competencias personales, tanto actitudinales como de conocimientos y habilidades, que se requieren para llevar adelante las responsabilidades con éxito*” (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2011 [A]: 7).

Nuevamente, estamos frente a un objetivo cuyo horizonte deseado sólo parece alcanzarse sosteniendo la política de formación a lo largo del tiempo. En este sentido, desde la Secretaría General Adjunta de ATE Santa Fe se sostuvo que los objetivos de la capacitación fueron coincidentes con los contenidos de las experiencias llevadas adelante por la provincia. Sin embargo, y en consonancia con lo desarrollado en el anterior subapartado, se argumentó que fueron acciones que al momento no lograron transformarse en un plan sostenido en el tiempo, tratándose más bien de medidas aisladas, acciones esporádicas que terminan siendo, a su entender, respuestas coyunturales sin un plan a mediano plazo que posibilite formar a los trabajadores públicos, enmarcados en un Estado que necesita modernizarse, agilizarse y transparentarse.

- *Recursos financieros disponibles para la instancia encargada de la implementación*

El dinero es un recurso clave en cualquier programa dependiente de fondos públicos o de un programa de financiamiento especial, y por lo tanto de él depende también los resultados de la implementación. Asimismo, los programas clásicos necesitan contratar personal y llevar a cabo análisis técnicos relacionados con la temática abordada (Sabatier y Mazmanian, 1993: 339).

Tal como se explicó en apartado “Presentación del Plan de Formación (...)”, la primera edición del Plan (2010) estuvo financiada por una reasignación de las partidas presupuestaria, mientras que la segunda parte (2011) fue costada por el Consejo Federal de Inversiones (CFI).

Con respecto a la financiación del 2010, en la Subsecretaría de Reforma del Estado se expresó que la llegada del Dr. Drisun a la Secretaría de Gobierno generó el reacomodamiento de ciertos procedimientos internos, que provocaron la necesidad de contar con una reasignación partidas. En parte, se argumentó esto por el hecho de que en dicho año el Plan comenzó a implementarse a partir del segundo semestre y no podía demorarse aún más su inicio.

Por otra parte, desde la Subsecretaría de Planificación y Descentralización se explicó que el financiamiento externo fue solicitado porque al no contar con un presupuesto específico

para la iniciativa, era necesario acudir a un organismo financiador de proyectos. De este modo, se afirmó que la búsqueda de un financiamiento externo les aseguraba en ese momento la viabilidad de la iniciativa, agilizando a su vez una serie de procedimientos que estipulados por las reglas de la administración provincial hubieran demorado todo el proceso. Más aún, la titular de esta área afirmó que la iniciativa del financiamiento externo junto con el monto requerido fueron dos cuestiones consensuadas con el representante de la provincia ante el CFI⁴⁵.

En la Coordinación del Área de Capacitación de ATE Santa Fe, se expuso el Plan de Formación no debería depender de las posibilidades de financiamiento dado a que a su modo de ver, no requería de un gran esfuerzo financiero.

Dicho punto de vista se profundizó en la Secretaría General Adjunta de esta organización gremial. En este sentido, se sostuvo que el hecho que se haya acudido a un financiamiento externo, respondía a una cuestión netamente coyuntural, donde se buscó aprovechar ciertos créditos y/o fondos de organismos nacionales a disposición para la capacitación en el sector público.

Sin embargo, desde este espacio se expresó que una provincia como la de Santa Fe, que administraba miles de millones de recursos por año, no debería presentar inconvenientes para destinar una parte de esos miles de su presupuesto a la formación, hecho que se consideró como elemental. Asimismo, se remarcó que no habría motivos por los que una asignación presupuestaria acordada vía Congreso Provincial, no contara con la adhesión de todo el sector político, dado a que el Estado era uno más allá de los circunstanciales sectores políticos que lo administrasen, debiéndose darle prioridad a cuestiones que tuvieran que ver con aspectos fundamentales en materia de políticas públicas. Así, se afirmó la necesidad que las políticas de formación contaran con una partida propia, asignada en el presupuesto provincial anual.

- *Grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación*

Según explican los autores, varios estudios sobre la implementación han mostrado que uno de los principales obstáculos a la hora de ejecutar políticas, es la dificultad de

⁴⁵ El actual Ministro de Economía de la provincia de Santa Fe.

coordinar las acciones dentro de una dependencia gubernamental dada y entre las numerosas instancias autónomas de gobierno que suelen estar involucradas en las tareas de implementación (Sabatier y Mazmanian, 1993: 340).

Particularmente y como señalado con anterioridad, el Plan de Formación contaba con una pluralidad de actores, que involucraba desde funcionarios del gobierno socialista, pasando por referentes gremiales hasta universidades públicas. En este sentido, desde la Subsecretaría de Reforma del Estado se explicó que el Dr. Drisun convocó en un comienzo a distintos funcionarios del Ministerio de Gobierno y Reforma, a los fines de poder empezar a pensar todo el proceso. Así, se resaltó que el rol de conducción del Secretario de Gobierno fue fundamental dado a que en éste encontraban todo el apoyo y la motivación necesarios desde las diversas áreas para poder llevarlo a cabo. Posteriormente, se sumaron ciertas figuras del Cuerpo de Trabajadores del Estado⁴⁶, personal de Legal y Técnica, personal de la Secretaría de Recursos Humanos y la Función Pública (Ministerio de Economía), las dos entidades gremiales de mayor representación (ATE y UPCN), las Universidades públicas de la provincia (UNR y UNL), el Centro de Estudio y Sociedad (CEDES) de Oscar Oszlak⁴⁷ y el Consejo Federal de Inversiones (CFI)⁴⁸.

Más aún, se sostuvo que se trató de un grupo ad hoc, constituyéndose a entender del gobierno provincial, en una experiencia muy interesante dado a que el grupo estaba formado por funcionarios políticos, equipos técnicos de la gestión, personal de planta, de carrera administrativa, junto con los gremios.

Con respecto a la coordinación de las tareas entre el gobierno provincial y las Universidades, el Subsecretario de Recursos Humanos y Función Pública expresó que la Universidad de Rosario, principalmente dio su apoyo para realizar el diagnóstico desde el punto de vista metodológico, mientras que la Universidad Nacional del Litoral, fue un soporte para temáticas relacionadas con la inducción.

⁴⁶ Gismondi expresó que se trataba de un cuerpo que se formó hacía varios años en el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, con el objetivo de modernizar al Estado, meta que después quedó trunca, frustrándose en ese entonces, el trabajo de muchos de sus miembros).

⁴⁷ Para la edición 2010 del Plan.

⁴⁸ Para el financiamiento de la edición 2011 del Plan.

En este sentido, desde la Subsecretaría de Reforma del Estado se sostuvo que fue fundamental el trabajo realizado por ambas Universidades. Especialmente, se expresó que a lo largo de la primera etapa, la UNR hizo un gran aporte con todo su equipo y la organización de cada uno de los talleres, brindando docentes y armando las mesas de trabajo. Así, la Universidad ofreció un marco conceptual y práctico, desde la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, dotando al Plan de la teoría, metodología de trabajo y práctica que hicieron que éste pudiera implementarse con éxito.

Desde la Coordinación del Área de Capacitación de ATE se explicó que la convocatoria a las Universidades públicas de la provincia fue realizada con el objetivo de darle solidez y armado pedagógico al Plan. Al respecto, se expresó que si bien era comprensible la participación de estas instituciones para no dilatar los tiempos de la iniciativa y dotarla de prestigio, el Estado provincial contaba con las suficientes capacidades para poder desarrollar las actividades de formación, no habiendo necesidad de recurrir a instituciones externas.

Con relación a la coordinación del gobierno con los gremios, el Subsecretario de Recursos Humanos y Función Pública subrayó que a partir del año 2008, las cuestiones que hacían a la formación laboral de los trabajadores de la provincia se decidían en el marco de las paritarias. Así, se formó una comisión integrada por los funcionarios de gobierno junto con los representantes de ATE y UPCN. A su vez, el entrevistado relató que ambos gremios contaban con una amplia trayectoria en cuanto a formación al interior de sus instituciones.

En el marco de esas paritarias, explicó el Coordinador de ATE, fue que se solicitó una formación destinada a los ingresantes a la administración pública, dado a que nadie les explicaba a quienes entraban a trabajar en el Estado cuáles eran los fundamentos de la propia estructura estatal.

Párrafo aparte encuentran las declaraciones realizadas desde la Coordinación gremial de UPCN, donde se sostuvo que el gobierno del Dr. Binner necesitaba que los sindicatos participaran del Plan para legitimar todo el proceso.

Específicamente, el Subsecretario de Reforma del Estado argumentó que los gremios

fueron actores fundamentales en el proceso del Plan de Formación y que se desempeñaron a la altura de las circunstancias, porque pudieron ver que la formación tenía un contenido de fondo y una mirada más integral. En este sentido aclaró, no fueron los promotores de dicha política dado a que la misma se hallaba enmarcada en un Plan de Reforma y Modernización del Estado, pero sí se constituyeron como actores fundamentales para lograr que ello se reflexionara en el mediano y largo plazo y no que fuera una herramienta que después quedara en un vacío total. Así, sostuvo que el hecho de haber convocado a los gremios y que ellos hayan formado parte del proceso, sumaba legitimidad. Más aún, afirmó que tanto el diagnóstico inicial como los talleres desarrollados posteriormente, les sirvieron a ATE y UPCN para preparar su propia fuente de capacitación al interior de los sindicatos.

Ahora bien, en referencia a la coordinación operativa general, en la Dirección de Formación Laboral se remarcó que si bien no había un régimen estricto de reunión semanal, sí se llevaban a cabo reuniones periódicas en dónde se tomaban decisiones de manera consensuada, a diferencia de lo que comúnmente sucedía en materia de políticas públicas donde las decisiones se solían tomar de un modo más vertical. En este sentido, se afirmó que la llegada a acuerdos insumía más tiempo porque los gremios tenían su impronta, y los distintos sectores de la gestión y la Administración Central, también.

- *Asignación del programa a las agencias y funcionarios comprometidos con los objetivos normativos*

Expresado anteriormente, Sabatier y Mazmanian explican que independientemente de la pertinencia con la que un plan o programa estructura el proceso de decisión formal, no será posible dar cumplimiento a los objetivos que pretendan modificar significativamente el comportamiento del grupo objetivo, a menos que los funcionarios de las dependencias responsables estén profundamente comprometidos con el logro de esos objetivos (Sabatier y Mazmanian, 1993: 342).

Así, afirman que un programa nuevo necesita que quienes lo implementan estén lo suficientemente comprometidos como para llevar a cabo la política y hacerla valer frente la resistencia de los grupos objetivo o hasta de los funcionarios públicos renuentes a ejecutar los cambios prescritos (Sabatier y Mazmanian, 1993: 342).

Este punto obliga a retomar nuevamente, el compromiso que tenían los diversos actores integrantes del Plan de Formación para con el mismo.

Al respecto, desde la Coordinación de Capacitación de ATE se expresó que el equipo implementador, estuvo muy comprometido con el Plan desde el primer momento y que particularmente los gremios tuvieron muy buena recepción, prestando colaboración para la puesta en funcionamiento de esta política estatal.

En este sentido, cabe destacar una vez más a partir de lo relevado que la importancia del papel desempeñado por del Dr. Mario Drisun al interior del Plan. Más aún, hubo consenso entre todos los entrevistados acerca del rol fundamental que cumplió el ex Secretario de Gobierno en la motorización e implementación de esta política de formación laboral.

Por su parte, desde la Subsecretaría de Reforma del Estado se afirmó que la figura de Drisun fue fundamental para la implementación del Plan dado a que en él encontraban el apoyo y motivación que se necesitaban en las diversas áreas de gobierno para participar del mismo. Se trataba, según el titular de esta área, de un claro liderazgo político-carismático.

El Coordinador de Capacitación de ATE rescató en este sentido que fue la Secretaría de Gobierno quien estableció las conversaciones con los sindicatos y logró alcanzar un acuerdo entre todas las partes respecto a la necesidad y modalidad de implementación del Plan.

De este modo, se puede afirmar que el rol de liderazgo desempeñado por el Secretario de Gobierno permitió que las distintas partes involucradas en la iniciativa (funcionarios, gremios y trabajadores del Estado provincial), pudieran observar la relevancia del Plan y asumieran un compromiso en torno a su puesta en acción y cumplimiento de sus objetivos.

7.1.3 Variables no Normativas que Condicionan la Implementación:

Retomando esta última variable, los autores alegan que los resultados de la implementación son efectos de la interacción entre la estructura legal y el proceso político.

Un plan o programa que dé pocas directrices institucionalizadas, deja a los funcionarios responsables a merced de los vaivenes que acompañan al apoyo político a través del tiempo en los distintos contextos locales. Por el contrario si está bien diseñado ofrece a éstos pautas políticas suficientemente claras y recursos para resistir a las presiones de corto plazo que se hagan presentes en la opinión pública (Sabatier y Mazmanian, 1993: 346).

- *Transformaciones de las condiciones sociales, económicas y tecnológicas que influyen en la realización de los objetivos normativos*

Desarrollado con anterioridad, Sabatier y Mazmanian afirman que existen diversas formas en que la modificación de las condiciones, tanto a lo largo del tiempo como en los distintos contextos locales, puede afectar considerablemente el apoyo político que se dé a las decisiones políticas de las instancias encargadas de la implementación y al logro de los objetivos del plan o programa (Sabatier y Mazmanian, 1993: 347).

Por un lado, alegan que una modificación en las condiciones socioeconómicas puede afectar la percepción de la relevancia del problema que enfrenta un plan o programa. Comúnmente, a medida que transcurre el tiempo, otros problemas sociales se van considerando más importantes siendo lógico que disminuya el apoyo político a favor de la asignación de recursos, de por sí escasos, contemplada por el plan o programa (Sabatier y Mazmanian, 1993: 447).

Particularmente, el Plan de Formación era una política delimitada a una población beneficiaria bastante reducida en relación a las dimensiones de la provincia. En este sentido, puede suceder que se produzca una derivación de fondos o priorización de otras cuestiones que por el contexto requieran una atención más rauda o pormenorizada.

De todos modos, en lo que refiere a la cuestión del contexto socio-económico de la provincia de Santa Fe, no se observan en los últimos años importantes crisis económico-financieras que obligasen a cambiar bruscamente el rumbo de las políticas previamente delimitadas.

Así, que el Plan haya virado el modo y/o intensidad con la cual era implementado no respondería a un cambio dramático en las condiciones socio-económicas que obligasen a

hacer un fuerte viraje en la agenda de prioridades.

Por otro lado, los autores afirman que la implementación puede verse trabada al producirse modificaciones en las condiciones socio-económicas locales y en la gravedad del problema enfrentado. Tal modificación tiene como consecuencia el surgimiento de grandes presiones para la flexibilización de lo estipulado, brindando amplios márgenes de maniobra administrativa a las unidades locales. Así, *“esa discrecionalidad incrementa, a su vez, las posibilidades de que varíe el grado de congruencia entre las decisiones políticas de las dependencias y los objetivos del plan o programa”* (Sabatier y Mazmanian, 1993: 348).

Fuertemente relacionado con el punto anterior, no se observan en el contexto provincial, razones económicas que obligasen a disminuir o amenorizar la implementación del Plan de Formación.

En este sentido, desde la Coordinación de Capacitación de ATE se explicó que la falta de continuidad del Plan en un principio (2012) y la disminución en su implementación más tarde (2013), pudieron responder en parte a una cuestión de prioridades, dándosele mayor atención a cuestiones pensadas para el corto plazo, más que a temáticas como las del Plan que requerían de una implementación y sostenimiento en el mediano y largo plazo. Así, el Coordinador Gremial explicó que en la enunciación del Plan, las partes involucradas sabían de antemano que este tipo de políticas no permitiría ver grandes resultados en el corto plazo, sino que los beneficios producto del mismo los iba a recibir más al próximo gobierno que el propio. La cuestión, señaló, era que resultaba necesario implementar este tipo de políticas porque el próximo gobierno también podía ser el de los actuales gobernantes. Entonces, afirmó, si en la actualidad no se implementaban políticas de formación, las consecuencias negativas de ello podían hacerse notar en la dinámica diaria de la administración. Al respecto, remarcó que actualmente el Plan se encontraba en una meseta, sin estar definido bien cómo continuaría.

Por su parte, en la Secretaría General Adjunta de esta organización gremial se expresó que dicha meseta pudo haberse producido por un lado, por la propia coyuntura de un primer gobierno con signo político distinto al que siempre gobernó, que tuvo que aprender lo que era gobernar al Estado provincial, y por otro, por la falta de una decisión política

más firme que fijara a la formación laboral de los trabajadores del Estado como prioridad en la agenda política. En este sentido, se alegó que faltaba decisión política para darle un lugar más preponderante a la formación laboral de los trabajadores.

Por último, los autores afirman que otra variable que influye en este ámbito es la relación principal que se lleva a cabo mediante los cambios que ocurren en el nivel del apoyo del público o de los grupos de interés a los objetivos planeados.

Tal como señalado anteriormente, no se percibe un viraje en el apoyo brindado al Plan por sus beneficiarios directos quienes mostraron continuamente y tal como lo reflejan las encuestas, una amplia aceptación frente a las políticas de formación. Más bien, sí se observa una reasignación de tareas por parte de los actores involucrados en su implementación.

Desde la Subsecretaría de Reforma del Estado se explicó que a partir de la gestión del Dr. Bonfatti, parte del grupo de formación se trasladó a la Secretaría de Recursos Humanos y Función Pública, dependiente del Ministerio de Economía, a parecer del gobierno, un lugar más adecuado para el desarrollo de dichas actividades. De este modo, se afirmó en este espacio, se dotó a la formación laboral de una estructura formal fundamental. Sin embargo, el mismo titular de la Subsecretaría reconoció que el cambio de equipo resultó negativo para el Plan. Ello se debe a que la anterior conformación involucraba a un mayor número de funcionarios, pertenecientes a diversas áreas. Se trataba, según expresó, de un equipo muy grande y sólido que se redujo fuertemente y mudó a un Ministerio que si bien desde Función Pública le aportaba la especificidad e/o incumbencia a la formación a partir de sus misiones y funciones, no había logrado al momento conformar un equipo de mayor tamaño que pudiera acompañar el proceso. Además, el funcionario resaltó que el perfil propio del Ministerio de Economía no aportaba la misma mirada transversal que tenía el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. En este orden, explicó que le hacía falta fortalecer el aspecto operativo, para poder apalancar al equipo de formación y hacerlo más fuerte.

En la Coordinación de Capacitación de ATE también se sostuvo que el primer corte de continuidad del Plan estuvo dado por la reasignación de tareas de los funcionarios. En este sentido, se explicó que era entendible que dicha cuestión pudiera trabar el proceso

durante el primer mes. Sin embargo, se alegó desde este gremio, fueron demasiados los meses que se tardaron para reacomodar al nuevo equipo, produciéndose un estancamiento de varios dirigentes.

- *Variaciones en el apoyo público a los objetivos*

Retomando este punto, y relacionado con el anterior, los autores explican que el interés que el público le da a un plan o programa o al problema a tratar suele ser cíclico. Consiguientemente, el apoyo político que reciba difícilmente sea continuo. Así, el apoyo que las instancias jurisdiccionales políticas otorgan a un plan o programa en particular suele mutar con el transcurso del tiempo, obstaculizando la consecución de los objetivos planteados (Sabatier y Mazmanian, 1993: 350).

Así, el público puede influir en el proceso de implementación por lo menos de tres maneras:

- a. La opinión pública y su interacción con los medios de comunicación pueden afectar intensamente la agenda política (Sabatier y Mazmanian, 1993: 350).

Particularmente en lo que refiere al Plan, la opinión pública no jugó rol alguno, dado a que se trataba de una política de formación específicamente destinada a un sector de los trabajadores públicos de la provincia.

- b. Resulta evidente que los políticos de turno se dejan influir por sus electores en lo que respecta a los asuntos que son de mayor importancia para éstos, particularmente si la opinión es relativamente homogénea (Sabatier y Mazmanian, 1993: 350).

Sobre este punto y haciendo referencia no a la opinión pública en general, sino a la de los beneficiarios directos, el Coordinador Gremial de UPCN afirmó⁴⁹ que la implementación del Plan a lo largo del 2010 y 2011 respondía, entre otras cuestiones, a razones del tipo políticas y que el hecho que las políticas de formación se hayan visto atenuadas respondía a que hoy en día el gobierno ya no las necesitaba del mismo modo que en su inicio.

⁴⁹ Aclarando que la suya era una opinión personal no institucional.

Según explicó, esto se debía a que luego de los dos primeros años de la gestión del Dr. Binner en los cuales el gobierno estigmatizó y prejuizó a sus empleados, necesitaba emprender para con los mismos ciertas “tareas de seducción”. Entonces, alegó pudo suceder que actualmente ya no le interese a la gestión implementar activamente esta política, no siendo más una prioridad del gobierno

- c. Las encuestas de opinión pública son utilizadas con frecuencia por los administradores y las autoridades para apoyar sus posiciones políticas particulares (Sabatier y Mazmanian, 1993: 350).

En lo que refiere a la cuestión específica de las encuestas aplicadas a los beneficiarios directos, no a la opinión pública en general por los motivos anteriormente explicados, si bien las mismas dejaron constancia de la buena acogida y apoyo recibidos por parte de éstos, al momento no han sido mayormente tenidas en cuenta a la hora de abordar procesos de formación, ni han sido utilizadas para apoyar posiciones políticas particulares.

Éstas fueron solamente mencionadas en la Subsecretaría de Recursos Humanos y Función Pública cuando haciendo alusión a las actuales políticas de formación dirigidas a los miembros de las categorías superiores, se explicó que el mismo taller que éstos habían recibido en el 2013 se iba a implementar para los funcionarios públicos, dado a que así había sido solicitado en las encuestas.

- *Cambios en los recursos y actitudes de los grupos de ciudadanos frente a los objetivos planeados y las decisiones políticas de las instituciones responsables*

Según alegan los autores, el mayor dilema que enfrentan los promotores de cualquier plan o programa que pretenda modificar el comportamiento de uno o más grupos objetivo, “consiste en que el apoyo público a su posición declinará casi inevitablemente con el transcurso del tiempo”. Esa preocupación se materializa cuando el público y los medios desplazan su atención hacia otros asuntos y en la medida en que los costos que imponen los programas a sectores específicos de la población alejan a los partidarios anteriores e intensifican la oposición (Sabatier y Mazmanian, 1993: 351).

Específicamente para el caso del Plan de Formación, y tal como se viene exponiendo, no

hubo una disolución del apoyo del público en él participante. Asimismo, al ser una política solamente delimitada a los trabajadores de ciertas categorías de la administración central, no tuvo una gran exposición en los medios de comunicación como para que estos jugaran un papel de relevancia.

El hecho que se observe una meseta en su implementación, tal como expresaron diversos entrevistados, responde a aspectos tales como el desdibujamiento de su líder impulsor, la brusca reducción del equipo de formación inicial, la dificultad de adaptación y de asunción de un nuevo liderazgo por parte de los nuevos funcionarios implementadores, la priorización y dirección del interés político hacia otras cuestiones, junto con la concomitante dirección de fondos hacia otras políticas de gobierno, entre otros aspectos.

- *Apoyo permanente a los objetivos del plan o programa por parte de las autoridades de las instituciones encargadas de la implementación*

Previamente desarrollado, los autores sostienen que este tipo de apoyo puede lograrse dependiendo de:

- La magnitud y la orientación de la supervisión que se encargue a esas autoridades.
- El ámbito y posible incompatibilidad de los nuevos planes o programas. Las autoridades del área a cargo de la implementación son quienes controlan los recursos legales y financieros. Una de las principales dificultades en la implementación de los programas intergubernamentales es que las dependencias tienen que responder a autoridades diferentes, cuyas políticas resultan distintas con frecuencia (Sabatier y Mazmanian, 1993: 352).

En referencia a este punto, por una parte, no se observa una incompatibilidad del Plan de Formación con otras políticas del gobierno provincial. Por otra parte, tampoco hubo superposición de autoridades y/u órganos de implementación. En este sentido, si bien participaban de ella una multiplicidad de actores pertenecientes a diversos sectores, se trataba de una política que fue diseñada y motorizada por y desde el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado y que estuvo liderada por la figura de su Secretario de Gobierno.

- *Compromiso y calidad de liderazgo, de los funcionarios responsables partidarios del Plan o Programa*

Finalmente, y retomando las ya desarrolladas palabras de los autores, esta “*Se trata de la variable que más directamente afecta las decisiones políticas de las dependencias encargadas de la implementación, el compromiso que asumen los funcionarios frente a la realización de los objetivos normativos*” (Sabatier y Mazmanian, 1993: 355).

Sabatier y Mazmanian explican que este factor contiene por lo menos dos componentes. Por un lado, la orientación y la prioridad que tengan tales objetivos en nivel de preferencias de los funcionarios; por otro lado, la capacidad de los funcionarios llevar adelante dichas preferencias, es decir, su capacidad para ir más allá de lo que se podría esperar razonablemente en el uso de los recursos disponibles (Sabatier y Mazmanian, 1993: 355).

Con respecto a este último punto, a lo largo del análisis de las entrevistas realizadas a los principales actores en el diseño e implementación del Plan de Formación, se han expuesto sobrados argumentos que sostuvieron que esta política estuvo fuertemente liderada por el entonces Secretario de Gobierno del Estado provincial. Como expresaron los diversos entrevistados, su rol fue fundamental para impulsar y motorizar la iniciativa.

Fue Drisun quien conformó el equipo de formación con diversos funcionarios del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, del Cuerpo de Trabajadores del Estado, de la Secretaría de Recursos Humanos y la Función Pública y quien convocó a los gremios para que todos se dieran lugar a debatir y consensuar acerca de cuál política de formación era necesaria para afrontar las demandas de un Estado que se hallaba en plena reforma y modernización de sus estructuras y cuyo fin último era el gestionar políticas por y para los ciudadanos.

Al finalizar el gobierno de Hermes Binner y asumir el nuevo gobierno su compañero partidario, Antonio Bonfatti, concluye el mandato del Dr. Drisun al frente de la Secretaría de Gobierno. Con su alejamiento, y tal como sostenido por diversas áreas de gobierno entrevistadas, el Plan sufre un gran golpe, diluyéndose el equipo de formación original y produciéndose una fuerte reducción en las personas al frente del mismo. Si bien, como desarrollado con anterioridad, se lo dotó de una nueva institucionalidad, la misma no logró

acompañar el proceso de formación de la misma manera.

En este orden, desde ATE se explicó que a lo largo de dicha reestructuración, se buscó por un lado, revitalizar a un organismo, y por otro, darle mayor importancia institucional a partir de la creación de las comisiones paritarias. Sin embargo, no se dotó de apoyo a esa comisión para generar nuevas ideas en materia de formación, habiendo en ese sentido, ciertos avances y retrocesos.

Así, y tal como sostenido por diversos entrevistados y demostrado en los hechos, el Plan entró en una etapa meseta en la que, en palabras del Subsecretario de Reforma del Estado, hizo falta un/una líder político natural que fuera referencia para las distintas partes involucradas y que asumiera el compromiso de dirigir a un equipo de formación per sé, multidisciplinario.

Al respecto, dicho funcionario sostuvo que asumir un nuevo liderazgo constituía una tarea especialmente difícil y que quienes hoy en día estaba al frente de la formación, tenían el gran desafío de la coordinación del Estado versus la capacitación. En este punto es donde se resaltó la necesidad de designar a una figura política que pudiera traccionar la política de formación y que contara con un equipo a cargo de la cuestión operativa.

Desde los gremios se sostuvo que además de la necesidad de constituir nuevos liderazgos, era necesario desarrollar políticas de formación mucho más amplias y con medios más cercanos que permitan obtener resultados favorables. Justamente, remarcaron, uno de los principales problemas de la estructura estatal era que se hacía rígida al cabo de escasos años, entonces una política de formación que se había diseñado para aplicar en el mediano y/o largo plazo, deja de ser eficaz luego de un par de años, resultando necesario formar en otras temáticas.

7.2 Discusión acerca de los Resultados:

En el marco de las preguntas de investigación desarrolladas para la presente tesina, se exploran algunas reflexiones acerca de los resultados de la investigación planteada.

En principio, haciendo alusión a *cuáles fueron los motivos que dieron origen al Plan*, los diversos actores entrevistados coincidieron por un lado, que esta iniciativa del gobierno del Dr. Binner respondía a las necesidades de actualización de los saberes y capacidades de los trabajadores públicos⁵⁰ frente a la política macro de Reforma y Modernización del Estado Provincial.

Desde el gobierno provincial se estipuló que para alcanzar el cambio cultural y social planteado entre los lineamientos de esta política de Reforma, era necesario el trabajo conjunto con el personal de la administración central, con miras a prepararse para los nuevos tiempos de gestión.

A tales fines, se dotó al Plan de Formación de una serie de objetivos⁵¹ que estipulaban en sus enunciados cuáles eran las metas deseadas a partir de su implementación.

Ahora bien, los objetivos del Plan desarrollaban una serie de propósitos de diversa envergadura, que buscaban dotar a los trabajadores públicos de sentido de pertenencia e involucramiento para con el Estado provincial. Al respecto, puede decirse que teniendo en cuenta lo declarado en los objetivos y observando qué cariz tomó su implementación en los hechos, por momentos resultaron ser demasiados ambiciosos en cuanto su horizonte estipulado. Asimismo, estos objetivos no dejaban en claro cuáles eran los plazos que se establecían para su logro, cómo así tampoco, los medios a través de los cuales lo harían.

En este sentido, si bien desde el gobierno se propuso para sí la gran meta de lograr un cambio cultural en la administración pública, una política de formación de endeble inserción programática, con irregular sostenimiento en el tiempo, modalidades y

⁵⁰ Específicamente, de aquellos trabajadores de conducción superior y mandos medios de la administración central provincial.

⁵¹ En referencia a la sub-variable "Presión y jerarquización de los objetivos normativos" en "Grado en el que el Plan o Programa Estructura Coherentemente el Proceso de Implementación".

contenidos, como demostró ser el Plan, presentaba serias debilidades para alcanzar sus metas.

En segundo lugar, en referencia a *cómo se implementó* el Plan de Formación, se puede decir que se trató de una política impulsada y puesta en funcionamiento por el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, a través de la Secretaría de Gobierno, cumpliendo un rol de liderazgo y coordinación su titular, el Dr. Mario Drisun. La implementación del Plan de Formación se dio a través de un grupo conformado por una pluralidad de actores intervinientes, que involucraba a funcionarios del gobierno socialista, referentes gremiales, trabajadores de carrera, centro de investigaciones, organismos de financiamiento y universidades públicas. Se trataba de un grupo ad hoc, que era coordinado por la Secretaría de Gobierno vía reuniones colectivas en las cuales participaban los distintos actores y en las que la toma de decisiones se daba de modo consensuado.

Asimismo, tal como desarrollado en el apartado “Presentación del Plan de Formación (...)”, éste se estructuró en dos etapas, la primera de identificación de necesidades de formación por parte de los trabajadores de conducción superior y de inducción de los ingresantes a la administración pública central (2010), y la segunda de formación para los trabajadores de las categorías superiores y los mandos medios de la administración pública central, formación que concluyó con el Primer Congreso Provincial del Estado y sus Trabajadores (2011).

Explicado anteriormente, el financiamiento del Plan fue de origen mixto, estando costado por una reasignación presupuestaria en el 2010 y por el Consejo Federal de Inversiones en el 2011. A su vez, tuvo una recepción ampliamente positiva por parte de sus beneficiarios directos, quienes se mostraron muy satisfechos con la formación impartida en las diversas instancias.

Al respecto, y retomando las *percepciones de los actores involucrados*, vale resaltar una serie de cuestiones. Por un lado, en referencia a la composición multisectorial del Plan⁵², se observa un buen funcionamiento del equipo ad hoc liderado por Drisun, tanto para la

⁵² Haciendo alusión a la sub-variable “Grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación” en “Grado en el que el Plan o Programa Estructura Coherentemente el Proceso de Implementación”.

edición 2010, como para la 2011. Los distintos actores entrevistados manifestaron ser parte activa del proceso, tomándose las decisiones de modo conjunto.

Ahora bien, los funcionarios del gobierno siempre dejaron en claro que el proceso estuvo impulsado y liderado por el gobierno provincial enmarcándose en una política de mayor envergadura como era la de Reforma y Modernización del Estado Provincial. En este sentido, afirmaron que la participación de los gremios en las reuniones, debates y decisiones respondía a la necesidad de contar con su apoyo y darle carácter participativo a la iniciativa, pero que ellos no eran quiénes conducían el proceso.

En contraposición, los referentes gremiales sostuvieron que dicha participación se daba por dos motivos, el primero, de orden reglamentario, respondía a que desde el año 2008 las cuestiones relacionadas con la formación laboral de los trabajadores provinciales se decidían en el marco paritarias⁵³, y el segundo se daba por el hecho que para el gobierno resultaría imposible emprender cualquier política destinada a sus trabajadores sin contar con la ayuda y el apoyo de los gremios.

En referencia a esto, se observa que el Plan fue realmente una iniciativa del gobierno socialista que respondía principalmente, a la necesidad de aggiornamiento de las capacidades de sus recursos humanos, en relación a las políticas que el gobierno quería implementar.

A su vez, vale decir que una vez que el entonces Secretario de Gobierno dejó su cargo y que el equipo de formación se disolvió, los gremios no volvieron a ser convocados para discutir sobre la continuidad de las políticas de formación, como así tampoco fueron consultados acerca de la conformación del espacio institucional específico para la formación laboral, creado a partir de la gestión del gobernador Bonfatti.

Las Universidades de la provincia, el CEDES y el Cuerpo de Trabajadores del Estado, tampoco fueron consultados con respecto a la constitución de la nueva estructura institucional destinada a la formación, cuestión que deja a la vista que se trató de una política claramente centralizada por el gobierno provincial (ahora a través del Ministerio de

⁵³ Vale aclarar que esto es reconocido también por los funcionarios pero no lo utilizan para justificar la participación gremial en el Plan de Formación

Economía).

Por otra parte, en relación al financiamiento del Plan⁵⁴, los funcionarios entrevistados sostuvieron que la reasignación de partidas realizada durante el 2010 y que permitió llevar adelante las primeras acciones, fue necesaria para no demorar más aún su comienzo. A su vez, señalaron que el financiamiento para el 2011 haya sido buscado en un organismo exterior por el hecho de contar con la posibilidad de acceder a programas que costearan las acciones.

En este sentido, desde los gremios remarcaron que dados los recursos que manejaba el gobierno provincial, no debería haber inconvenientes en autofinanciar las políticas de formación para sus trabajadores. Consiguientemente, sostuvieron que una de las razones por las que el Plan no podía garantizar una continuidad sostenida en el tiempo, estaba dada por la falta de un financiamiento propio, asignado en el presupuesto provincial anual. Así, afirmaron que la formación laboral no tendría que depender de la voluntad de un gobierno, debiendo para ello incorporarse al convenio colectivo de trabajo, como un derecho de todos los empleados.

Con referencia a este punto, es una realidad inocultable la falta de asignación presupuestaria específica destinada a las políticas de formación. A excepción del año 2010 en el cual urgía dar comienzo al Plan, siempre se buscó financiamiento vía programas disponibles en organismos externos. En este sentido, de haber tenido esta política un presupuesto anual propio y sostenido, hubiese implicado un gran aporte para su continuidad a lo largo del tiempo, y hubiera otorgado de este modo, una mayor entidad a todo el proceso.

En lo que a la recepción de los beneficiarios directos respecta, se demostró a lo largo de toda la investigación que a pesar de la diversa composición de sus participantes, hubo un gran apoyo a las políticas de formación delineadas e implementadas por el Plan.

Los entrevistados, coincidieron que había tres grandes razones que justificaban la buena

⁵⁴ Haciendo alusión a la sub-variable "Recursos financieros disponibles para la instancia encargada de la implementación" en "Grado en el que el Plan o Programa Estructura Coherentemente el Proceso de Implementación".

acogida del Plan. En primer lugar, que se trataba de una política destinada a ponderar y profundizar las capacidades de trabajadores que por décadas fueron ignorados, cuando no subestimados. En segundo lugar, se presentaba como una iniciativa innovadora, donde los contenidos eran diseñados metodológicamente por las Universidades públicas de la provincia, dándole mayor seriedad académica a los talleres. Por último, permitía la activa participación de estos trabajadores del Estado, en calidad de actores fundamentales en el proceso de reforma estatal.

Pese a ello, los mismos funcionarios entrevistados reconocieron que la legitimidad sólo se podía sostener si el Plan mostraba consolidarse y sostenerse en el tiempo. Más aún, en los datos obtenidos de las fuentes secundarias de información se puede observar que el pedido más frecuente de los trabajadores provinciales era que se le diera continuidad de las actividades de formación y que el Plan no quedara reducido a medidas coyunturales aisladas.

Se observa así, un acompañamiento de los trabajadores para con esta política⁵⁵, pero también una fuerte desconfianza con respecto al sostenimiento que el Estado provincial hiciera de la misma.

Por otra parte, con respecto a la modalidad de los talleres, si bien se comprende la complejidad y dificultades de la capacitación del tipo presencial, a partir de las fuentes primarias y secundarias de recolección de información se vislumbra que la formación no incluyó en lo absoluto a un gran número de trabajadores públicos de la provincia, sino más bien a ciertos empleados de la administración central de las ciudades de Santa Fe, mayoritariamente y Rosario, en menor proporción.

En este sentido, desde los gremios se afirmó que la mayor parte de los trabajadores del Estado se encontraban en la Salud y en la Educación, lugares donde el debate respecto a la reforma del Estado junto con la formación laboral, nunca se hicieron eco. Así, sostuvieron que si bien el Plan alcanzó a los niveles administrativos de los Ministerios, no lo hizo con el conjunto de los trabajadores del Estado, argumentando al respecto que todos los empleados deberían haber tenido el mismo derecho a acceder a la formación, sin distinción de categorías escalafonarias.

⁵⁵ Específicamente para los años 2010 y 2011.

Párrafo aparte merece la opinión de los entrevistados acerca de la continuidad del Plan. Aquí es donde entra en juego la *dimensión de temporalidad*. Tal como remarcado con anterioridad, si se tiene en cuenta los objetivos generales y específicos delimitados para la implementación de esta política de formación, no se observa en ningún momento una especificación acerca de los períodos en los cuales se pensara su ejecución. Por el contrario, se trataron de metas demasiado generales y ambiciosas, que si bien presentaban importantes y buenas intenciones, eran de viabilidad endeble, más aún cuando no encontraban una estructura a partir de la cual sostenerse.

En lo que refiere a la organización del tiempo en los hechos, se observa a partir de las diversas fuentes de información relevadas, que dicha política tuvo en principio una importante estabilidad temporal, implementándose activamente desde mediados del 2010 hasta fines del 2011, al finalizar la gestión Binner.

Una vez iniciada la gestión Bonfatti y a lo largo de casi todo el 2012, no se encuentran registros algunos de políticas de formación destinadas a los recursos humanos de la administración pública central. Recién en diciembre de dicho año y tal como relatado con anterioridad, se institucionaliza una Dirección destinada a la formación laboral de los empleados provinciales. Sin embargo, durante el 2013 las acciones de formación emprendidas por esta nueva Dirección se presentaron de modo aislado, no contando para la ocasión con una multisectorialidad de actores intervinientes ni con la presencia de una figura que imprimiera un liderazgo de coordinación y sostenimiento de las políticas en cuestión, como había sido el caso de los años anteriores.

Desde los dos gremios se recalcó que dicha falta de continuidad sostenida, junto con la concomitante meseta en la que se vio inmerso el Plan se produjo por una serie de motivos. Por un lado, resaltaron que se observaron cambios en las prioridades del gobierno provincial y por ende, en la distribución de sus gastos, dándosele mayor atención a cuestiones pensadas para el corto plazo, más que a temáticas como las del Plan que requerían una implementación y sostenimiento en el mediano y largo plazo. En este sentido, remarcaron que ello sucedía por tratarse de una política que no permitía ver grandes resultados de forma inmediata, sino más bien que sus beneficios iban a ser percibidos por el próximo gobierno de turno.

Por otro lado, explicaron como limitantes en el proceso de implementación a la propia coyuntura del primer gobierno provincial de raíz Socialista que debió aprender lo que era gobernar al Estado, y por otro, la falta de una decisión política más firme que fijara a la formación laboral de los trabajadores del Estado como prioridad en la agenda política.

Otro argumento sostenido por los gremios frente a la meseta en la que se vio inmerso el Plan fue el de la brusca división y reducción del grupo de implementación junto con la concomitante reasignación de tareas de los funcionarios. Ésta es una cuestión que también fue remarcada por los mismos dirigentes, quienes reconocieron como negativo al cambio en el equipo de formación. En este sentido, explicaron que si bien el traslado de Ministerio aportaba especificidad a la formación, no contaba con la misma mirada transversal que le otorgaba el de Gobierno y Reforma del Estado, como así tampoco se había logrado conformar al momento, un equipo de mayor tamaño que pudiera acompañar el proceso.

En relación a esta última cuestión, a partir de lo relevado, se observa que hubo una importante dificultad para continuar el proceso de formación sin la figura de un líder impulsor que cumpliera un rol semejante al del ex Secretario de Gobierno, cuyo rol fue identificado por los distintos entrevistados como el responsable de haber conformado al equipo del Plan, habiendo brindado el apoyo y motivación necesarios para poder llevarlo a cabo.

En este orden, algunos funcionarios admitieron que asumir un nuevo liderazgo constituía una tarea realmente difícil y que en las políticas de formación actuales evidenciaban la falta de un/una líder político/a natural que fuera referencia para las distintas partes involucradas y que asumiera el compromiso de convocar y coordinar a un equipo de formación multidisciplinario.

De este modo, se observan limitaciones⁵⁶ en el intento de reestructuración un Plan de Formación, que habiéndose quedado acéfalo de líder impulsor, se lo dotó de nuevas autoridades, nuevos beneficiarios e inclusive una nueva institucionalidad que al momento,

⁵⁶ En relación a la sub-variable “Dificultades en el manejo del cambio” en “Tratabilidad de los Problemas a los que se dirige el Plan o Programa”.

presentan ciertas dificultades para mantener y profundizar el sentido con el cual fue formulado.

En relación a este último punto, a partir de lo relevado se observa que *las actuales políticas de formación impulsadas por el gobierno provincial* y abordadas desde la Dirección de Formación Laboral, giran en torno a tres cuestiones. Por un lado la profundización de la capacitación destinada a los trabajadores públicos de las categorías de conducción superior, implementándolas también en los funcionarios públicos, por otro lado, los cursos digitales a distancia y por último, un programa de finalización de estudios secundarios para el personal de la administración pública que aún no lo hubiera concretado, a implementarse en la segunda mitad del 2014.

En cuanto al primer aspecto, se realizó en el 2013 un único taller presencial destinado a las Categorías 7, 8 y 9, que fraccionado en dos encuentros buscaba retomar la formación iniciada en el 2010. A su vez y a modo innovador, se aplicó hacia el final de dicho año el mismo taller, pero dirigido en esta ocasión a funcionarios públicos⁵⁷.

Para su financiamiento, se convocó nuevamente al CFI, no contando, una vez más con partidas presupuestarias propias. Más aún, pese a las buenas intenciones de la Dirección de Formación Laboral, se trató de un único taller, que dividido en cohortes, involucró a un número aún menor de trabajadores que los convocados hasta ese entonces, no profundizándose en otras temáticas resaltadas en ocasión del diagnóstico 2010, ni de la formación 2011.

Por otra parte, la recuperación de cursos digitales a distancia (también denominados plataformas virtuales o “e-learning”) fue uno de los elementos innovadores incorporado desde la Dirección. Más aún, se trató de la principal apuesta realizada desde el nuevo espacio, reflatando cursos que estaban mínimamente desarrollados, subiéndolos a la red para permitir el acceso de los diversos trabajadores provinciales.

Entre los aspectos positivos de esta iniciativa, se pueden resaltar por una parte, que permitía que empleados de diversas categorías participaran sin distinción de la misma formación, a su vez, posibilitaba el acceso de los trabajadores de los diversos rincones de

⁵⁷ Tal como había sido solicitado en las encuestas aplicadas a lo largo del 2011.

la provincia, facilitando al mismo tiempo, la participación de un mayor número de personas, dejando de lado la necesidad de traslado y generando condiciones de igualdad.

Las flaquezas de los cursos desarrollados bajo esta modalidad se encontraba, por un lado en que si bien con la plataforma virtual se buscaba retomar de algún modo las acciones del Plan, los contenidos que se impartieron a través de estos encuentros, contribuyeron mayoritariamente a formar en habilidades técnicas, más que en capacidades estratégicas que contribuyeran a la consolidación de los objetivos delimitados por el mismo. Por otro lado, se vislumbra que si bien generaba ámbitos de aprendizaje y capacitación, no resultan en absoluto suficientes por sí mismos para encarar una política de formación de la envergadura del Plan. En este sentido, algunos funcionarios resaltaron que si bien el aspecto virtual del Plan le otorgaba un valor agregado, no podía ser la principal línea de dicha política dado a que en los hechos se demostró que el contacto personal de los talleres presenciales, se constituía como el aspecto más fructífero en materia de capacitación.

Por último, el programa de finalización de estudios secundarios se planteó a partir del intercambio con otras experiencias exitosas implementadas por diversas provincias y que buscaba justamente, otorgar la posibilidad a los empleados de planta (principalmente, del escalafón central) de poder finalizar sus estudios medios. Para ello, se realizó un diagnóstico para conocer el porcentaje de trabajadores en situación de secundario incompleto y se delinearon los pasos a seguir conjuntamente con el Ministerio de Educación y en el marco de su política “Vuelvo a Estudiar”. Posteriormente, se llevó a cabo un relevamiento de interesados en acoplarse al programa, inscribiéndose 200 trabajadores. Vale rescatar que este programa se encuentra aún en vías de desarrollo, no pudiendo sacarse conclusiones a priori sobre su implementación.

En líneas generales y resaltando lo señalado por los mismos funcionarios, puede decirse que la Dirección de Formación Laboral aún se halla buscando matices que permitan sostener de algún modo al Plan, más aun teniendo en cuenta el endeble apoyo financiero que recibe actualmente.

En este sentido, se puede decir que las acciones desarrolladas a lo largo del último año, lejos están de sostener a la identidad con la que el Plan fue diseñado: una iniciativa

innovadora, modernizadora, de amplia repercusión, que coordinada por un equipo de origen multisectorial, buscaba dotar a los trabajadores de la administración pública de las herramientas necesarias para alcanzar una reforma estatal participativa, orientada a las necesidades ciudadanas.

Así, a modo de síntesis y retomando el presente análisis, puede decirse que se observan una multiplicidad de causas que favorecieron en principio a un estancamiento y luego a una distorsión en la implementación del Plan: la existencia de objetivos demasiado ambiciosos y poco precisos en cuanto al horizonte deseado en el tiempo; la ida de su líder impulsor junto con el brusco achicamiento del grupo de formación original; las dificultades de asumir un nuevo liderazgo por parte de quienes conformaron el nuevo organismo de formación; la falta de un financiamiento propio, entre otras, todas estas, cuestiones que evidencian la falta de una real estructura sobre la cual asentar los contenidos de esta política.

Por último y en relación a las *variables que operan en el momento de planificación-formulación y la puesta en práctica o implementación*, se vislumbra algunas que *alejan lo definido* en el momento del diseño, mientras que otras se *acercan* al horizonte estipulado en su origen. Así, a lo largo del estudio de caso se hallan una serie de cuestiones a remarcar.

En cuanto a la variable “Tratabilidad de los Problemas a los que se dirige el Plan o Programa”, sólo la sub-variable “Dificultades en el manejo del cambio” aplica específicamente y por las razones expresadas con anterioridad, a los resultados del caso analizado. Para esta ocasión esta sub-variable opera alejando el momento de formulación del de la ejecución dado a que al diseñarse la política, se lo hizo en términos de la racionalidad, perfil y modalidad de trabajo de las autoridades de ese entonces, como así también de la multisectorialidad de su composición, no brindándosele la adaptabilidad necesaria para que continuara su curso esperado una vez que la gestión de estos concluyera. Así, una vez más se puede afirmar que no se lograron construir nuevos liderazgos, que permitieran sostener la implementación de un plan que trascendiera a los distintos gobiernos.

Con respecto a la variable “Grado en el que el Plan o Programa Estructura Coherentemente el Proceso de Implementación”, se puede realizar un desglosamiento entre las sub-variables que aplican para la experiencia analizada.

Específicamente, la sub-variable “Presión y jerarquización de los objetivos normativos” es una de las que mayor complejidad muestra puesto que actúa alejando o acercando la implementación de lo definido en el momento de la planificación, dependiendo de los objetivos abordados. Esto se debe en parte a la existencia de ciertas metas que siendo más claras y precisas que otras acercan lo pre-definido a lo ejecutado, dado a que estipulan cómo se hará y qué se espera a partir de ellas. Por el contrario, y como remarcado con anterioridad, existen otros objetivos (en el caso del Plan de Formación, la mayoría) que resultaron ser demasiados ambiciosos en cuanto su horizonte estipulado y a su vez, no dejaban en claro cuáles eran los plazos que se establecían para su logro, cómo así tampoco, los medios a través de los cuales lo harían. De este modo, la implementación del Plan de Formación se desvirtuó en parte, al no tener una clara guía que estableciera qué se pretendía a partir de ella.

Por otro lado, la sub-variable “Recursos financieros disponibles para la instancia encargada de la implementación” aplica también al caso estudiado, alejando en particular al momento de ejecución del de diseño de la política. La razón de ello está en que la falta de asignación presupuestaria específica destinada a las políticas de formación se convirtió en una de las razones por las que el Plan no pudo y puede en la actualidad, garantizar una continuidad sostenida en el tiempo.

Distintamente, la sub-variable “Grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación” actuó en el caso del Plan de Formación, acercando el momento de diseño de la política al de su ejecución⁵⁸. La razón de ello se encuentra en que si bien hubo partes involucradas pertenecientes a distintos sectores, éstas lograron una muy buena integración para la toma de decisiones conjuntas y la ejecución de las distintas actividades.

Relacionada con la sub-variable anterior, la “Asignación del programa a las agencias y funcionarios comprometidos con los objetivos normativos”, también acerca para el caso

⁵⁸ En relación a las ediciones 2010 y 2011, claro está.

estudiado, el momento de planificación de la política al de su implementación. En este sentido, los distintos entrevistados coincidieron que el grupo multi-sectorial al frente de la ejecución de la política estuvo muy comprometido con el Plan desde el primer momento colaborando conjuntamente para la puesta en funcionamiento de esta política estatal.

Por último, si bien la última categoría de análisis “Variables no Normativas que Condicionan la Implementación” es la que mayoritariamente responde a motivos políticos, solo la sub-variable “Compromiso y calidad de liderazgo, de los funcionarios responsables partidarios del Plan o Programa” es referenciable para el caso analizado. Más aún, y tal como señalaron los autores, se trata de la variable que más directamente afecta las decisiones políticas de las dependencias encargadas de la implementación ([B] Aguilar Villanueva, 1993: 346). En este sentido, puede decirse que la misma operó acercando el momento de la planificación del Plan al de su implementación, para las ediciones 2010 y 2011, y alejó dichos momentos para los años que le siguieron.

Así, la sub-variable acercó a ambos momentos en una primera instancia debido al fuerte liderazgo de conducción que imprimió el entonces Secretario de Gobierno, incentivando y coordinando a las distintas partes para lograr una implementación que lograra cumplir los objetivos estipulados desde un comienzo.

Por el contrario, una vez concluido su mandato, diluido el grupo implementador original, y constituido el nuevo equipo al frente de la política, se observa una fuerte dificultad para constituir nuevos liderazgos que lograsen cooptar compromisos para lograr darle al Plan de Formación, el lugar de preponderancia que tuvo en sus inicios, distorsionándose así su implementación.

Cuadro 5: Variables que operan en el momento de la formulación y la implementación

Dificultades en el Manejo del Cambio										
A. Tratabilidad de los Problemas a los que se dirige el Plan o Programa	Opera alejando el momento de formulación del de la ejecución dado a que al diseñarse la política, se lo hizo en términos de la racionalidad, perfil y modalidad de trabajo de las autoridades de ese entonces, de la multisectorialidad de su composición, no brindándosele la adaptabilidad necesaria para que continuara su curso esperado una vez que la gestión de estos concluyera.									
	No se lograron construir nuevos liderazgos, que permitieran sostener la implementación de un plan que trascendiera a los distintos gobiernos.									
B. Grado en el que el Plan o Programa Estructura Coherentemente el Proceso de Implementación	<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="451 688 719 947">Presión y jerarquización de los objetivos normativos</th> <th data-bbox="719 688 963 947">Recursos financieros disp para la instancia encargada de la implemt</th> <th data-bbox="963 688 1157 947">Grado de integración jerárquica dentro y entre las instit a cargo de la implem</th> <th data-bbox="1157 688 1365 947">Asignación del progr a las agencias y funcns comprom con los objs</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="451 947 719 1150">Ciertas metas fueron más claras y precisas que otras, acercando lo pre-definido a lo ejecutado.</td> <td data-bbox="719 947 963 1787" rowspan="2">Esta sub-variable actúa alejando en particular al momento de ejecución del de diseño de la política. La razón de ello está en que la falta de asignación presupuestaria específica destinada a las políticas de formación se convirtió en una de las razones por las que el Plan no pudo y puede en la actualidad, garantizar una continuidad sostenida en el tiempo.</td> <td data-bbox="963 947 1157 1787" rowspan="2">La sub-variable operó acercando el momento de diseño de la política al de su ejecución. Si bien hubo partes involucradas pertenecientes a distintos sectores, éstas lograron una muy buena integración para la toma de decisiones conjuntas y la ejecución de las distintas actividades.</td> <td data-bbox="1157 947 1365 1787" rowspan="2">Esta sub-variable acerca el momento de planificación de la política al de su implementación. El grupo multi-sectorial al frente de la ejecución de la política se mostró muy comprometido con el Plan desde el primer momento colaborando conjuntamente para la puesta en funcionamiento de esta política estatal.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="451 1150 719 1787">La mayoría de los objetivos del Plan de Formación resultaron ser demasiados ambiciosos en cuanto su horizonte estipulado y a su vez, no dejaron en claro cuáles eran los plazos que se establecían para su logro, cómo así tampoco, los medios a través de los cuales lo harían, alejando lo diseñado de lo implementado.</td> </tr> </tbody> </table>	Presión y jerarquización de los objetivos normativos	Recursos financieros disp para la instancia encargada de la implemt	Grado de integración jerárquica dentro y entre las instit a cargo de la implem	Asignación del progr a las agencias y funcns comprom con los objs	Ciertas metas fueron más claras y precisas que otras, acercando lo pre-definido a lo ejecutado.	Esta sub-variable actúa alejando en particular al momento de ejecución del de diseño de la política. La razón de ello está en que la falta de asignación presupuestaria específica destinada a las políticas de formación se convirtió en una de las razones por las que el Plan no pudo y puede en la actualidad, garantizar una continuidad sostenida en el tiempo.	La sub-variable operó acercando el momento de diseño de la política al de su ejecución. Si bien hubo partes involucradas pertenecientes a distintos sectores, éstas lograron una muy buena integración para la toma de decisiones conjuntas y la ejecución de las distintas actividades.	Esta sub-variable acerca el momento de planificación de la política al de su implementación. El grupo multi-sectorial al frente de la ejecución de la política se mostró muy comprometido con el Plan desde el primer momento colaborando conjuntamente para la puesta en funcionamiento de esta política estatal.	La mayoría de los objetivos del Plan de Formación resultaron ser demasiados ambiciosos en cuanto su horizonte estipulado y a su vez, no dejaron en claro cuáles eran los plazos que se establecían para su logro, cómo así tampoco, los medios a través de los cuales lo harían, alejando lo diseñado de lo implementado.
	Presión y jerarquización de los objetivos normativos	Recursos financieros disp para la instancia encargada de la implemt	Grado de integración jerárquica dentro y entre las instit a cargo de la implem	Asignación del progr a las agencias y funcns comprom con los objs						
Ciertas metas fueron más claras y precisas que otras, acercando lo pre-definido a lo ejecutado.	Esta sub-variable actúa alejando en particular al momento de ejecución del de diseño de la política. La razón de ello está en que la falta de asignación presupuestaria específica destinada a las políticas de formación se convirtió en una de las razones por las que el Plan no pudo y puede en la actualidad, garantizar una continuidad sostenida en el tiempo.	La sub-variable operó acercando el momento de diseño de la política al de su ejecución. Si bien hubo partes involucradas pertenecientes a distintos sectores, éstas lograron una muy buena integración para la toma de decisiones conjuntas y la ejecución de las distintas actividades.	Esta sub-variable acerca el momento de planificación de la política al de su implementación. El grupo multi-sectorial al frente de la ejecución de la política se mostró muy comprometido con el Plan desde el primer momento colaborando conjuntamente para la puesta en funcionamiento de esta política estatal.							
La mayoría de los objetivos del Plan de Formación resultaron ser demasiados ambiciosos en cuanto su horizonte estipulado y a su vez, no dejaron en claro cuáles eran los plazos que se establecían para su logro, cómo así tampoco, los medios a través de los cuales lo harían, alejando lo diseñado de lo implementado.										

Fuente: Elaboración propia.

C. Variables no Normativas que Condicionan la Implementación	Compromiso y calidad de liderazgo, de los funcionarios responsables partidarios del Plan o Programa
	Operó acercando el momento de la planificación del Plan al de su implementación, para las ediciones 2010 y 2011, y alejó dichos momentos para los años que le siguieron.
	Acercó en una primera instancia, debido al fuerte liderazgo de conducción que imprimió el entonces Secretario de Gobierno, incentivando y coordinando a las distintas partes para lograr una implementación que lograra cumplir los objetivos estipulados desde un comienzo.
	Una vez concluido su mandato, diluido el grupo implementador original, y constituido el nuevo equipo al frente de la política, se observa una fuerte dificultad para constituir nuevos liderazgos que lograsen cooptar compromisos para lograr darle al Plan de Formación, el lugar de preponderancia que tuvo en sus inicios, distorsionándose así su implementación.

Fuente: Elaboración propia.

8. REFLEXIONES FINALES

La presente tesina se planteó como objetivo de trabajo abordar la temática de la implementación de políticas, analizando para ello un caso de formación de recursos humanos en la administración pública. Dicha elección respondió a una serie de razones entre las que se puede mencionar:

- La necesidad de abordar la cuestión de la implementación, como el aspecto que menos se ha trabajado al interior del ciclo de las políticas (en contraposición al número de investigaciones y análisis que profundizan sobre el momento de la formulación de políticas, o bien aquellas que lo hacen teniendo en cuenta al momento de la evaluación).
- El deseo de ahondar sobre la formación de recursos humanos en la administración pública, como temática de creciente interés en el estudio de las políticas públicas y en la actual administración pública.
- La posibilidad de analizar un caso real en la administración pública del cual se fue parte y conoció desde adentro.

Al fin de llevarlo a cabo, se realizaron relevamientos bibliográficos acerca de las políticas públicas, profundizando para ello en el estudio de la implementación, explicando a su vez el surgimiento de las distintas corrientes teóricas y buscando definir en sí y de un modo más acabado a la temática.

Asimismo, se revisaron los rasgos más significativos que hacen a las políticas de desarrollo de los recursos humanos en la administración pública, ahondando específicamente en la cuestión de la formación, dando cuenta para ello cuáles eran las limitaciones que podían operar al implementar este tipo de políticas.

A partir de este recorrido, se trabajó repasando las categorías de análisis de Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian, a los fines de construir la matriz de análisis para el estudio del caso elegido.

El caso trabajado aborda principalmente los años 2010 y 2011 y analiza de modo más breve los sucedido en los años posteriores (es decir, 2012 y 2013). Para ello, se

presentaron los antecedentes de su origen, como así también la justificación que lo sustentaba, desarrollando el abordaje metodológico-institucional que le daba contenido.

Se describió el diseño del Plan de Formación, desarrollando la visión, objetivos y actores involucrados en su implementación. Vale recalcar que éste se trató de un punto relevante al interior de la tesina dado a que por un lado, permitía ver cuál era el horizonte que se había estipulado para el Plan en el momento que se diseñó la política, pudiendo contrarrestar luego con aquello que efectivamente se había ejecutado y por otro, permitía ver la complejidad de la misma al observar el origen multisectorial de sus principales actores.

Posteriormente, se desarrollaron en profundidad las experiencias de formación de los años 2010 y 2011. En relación a la Experiencia Diagnóstico y Formación 2010 y tomando como base a los documentos producidos para dicha ocasión, se describió cómo se inició su implementación, cuál fue el abordaje para las experiencias diagnóstico de los trabajadores de las categorías superiores, como así también cuáles características tuvo la inducción impartida a los ingresantes a la administración pública provincial. Para ello, se expusieron los resultados de ambas instancias, resultados que sirvieron para definir los contenidos de la formación 2011.

Con respecto a la Experiencia Formación 2011, se buscó dar cuenta de las tres instancias en las cuales se estructuró la formación: las Jornadas de Capacitación para el Personal de Conducción Superior, el Ciclo de Formación para la Innovación y el Primer Congreso Provincial del Estado y sus Trabajadores. Para ello, se utilizó por una parte lo producido para las entregas de los informes parciales y final entregados al Consejo Federal de Inversiones, organismo financiador para dicha ocasión. Por otra parte, se aprovechó el hecho de haber sido parte activa de este proceso para el año 2011, pudiendo dar constancia del proceso desarrollado por haberlo vivido desde adentro.

Una vez descriptas las ediciones 2010 y 2011 del Plan, se procedió al análisis de su implementación contando como insumo principal con las entrevistas realizadas a sus principales actores en el diseño e implementación. Para ello, se aplicó una pauta del tipo semi-estructurada a los fines de indagar las diferentes percepciones que tuvieron respecto de la formación de recursos humanos en general, y del Plan de Formación, en particular;

conocer desde su mirada, cuáles motivos creyeron fueron los que dieron origen al mismo; el modo en el cual se implementó; como así también, el estado de situación actual de las políticas de formación. La elección de este medio de relevamiento de información se debió a que permitía indagar sobre aspectos no delineados previamente en la pauta, tornando más interesante al análisis.

Las entrevistas arrojaron resultados que permitieron comprender y abordar las preguntas de investigación realizadas al comienzo de la presente investigación. A su vez, el modelo teórico de análisis elegido, permitió darles un abordaje conceptual más completo que daba cuenta de las variables y sub-variables que operaban al momento de la implementación de políticas.

En términos generales, se puede decir que el Plan de Formación ya no es el mismo que se diseñó originariamente. Se observa en un primer momento un estancamiento y luego una distorsión en su implementación que encuentran su razón de ser en una serie de obstaculizadores formales y no formales identificados en el curso de la investigación:

- En primer lugar, la existencia de objetivos demasiado ambiciosos y poco precisos en cuanto al horizonte deseado en el tiempo. Al respecto, las metas definidas para el Plan eran tan generales en sus enunciados que si bien presentaban importantes y buenas intenciones, mostraban una endeble viabilidad al momento de ser traducidas en hechos. A su vez, no se observa en ningún momento una especificación acerca de los períodos en los cuales se pensara su ejecución, limitando más aún su implementación.
- Por otro lado, la ida del Dr. Mario Drisun de la Secretaría de Gobierno una vez finalizado el mandato de Hermes Binner, dejó acéfalo al Plan de su innegable líder impulsor, generando un vacío muy grande en cuanto a la figura conductora del proceso refiere. En este sentido, no se ha podido lograr al momento un liderazgo que pueda suplir el papel que éste cumplía.
- En consonancia, con la finalización de este primer gobierno socialista se disuelve también el grupo implementador original. De este modo, si bien hubo una continuidad del proyecto político, existió una importante reasignación de funciones y tareas que redujo de modo significativo el equipo al frente de la política, y por lo tanto el impulso que se le daba a la misma.

- Relacionado con el punto anterior, si bien la creación a fines del 2012 de la Dirección General de Formación Laboral de los Trabajadores Públicos dotó de institucionalidad a las políticas de formación, no logró al momento encontrar los matices que permitan sostener al Plan en los términos en los cuales había sido diseñado. En este sentido, se desarrollaron al interior de la misma una serie de iniciativas que buscaron darle una continuidad a la formación, pero que en general apuntaban a nuevos beneficiarios, utilizando para ello nuevas metodologías de trabajo (como es el caso de la modalidad de formación a distancia o e-learning), que al momento no lograron captar la esencia con la que el Plan fue pensado. Así, se observa que las actuales políticas de formación laboral presentan ciertas dificultades para mantener y profundizar el sentido con el cual fue formulada esta política.
- Finalmente, el último aspecto limitante en la implementación del Plan es aquel que refiere a su financiación. Al respecto, esta política no cuenta en la actualidad con una asignación presupuestaria propia que permita contar con determinado capital para poder hacer efectivas sus iniciativas. Más aún, sus proyectos reciben un endeble apoyo financiero de un organismo externo al gobierno (CFI).

En este sentido y a modo de cierre de análisis, se puede decir que estos aspectos dejaron en evidencia la endeble cuando no nula estructura con la que contaba y cuenta en la actualidad el Plan, dada su dificultad para que su existencia y vigencia trasciendan a los actores y gobierno que lo implementaron.

Los principales logros de la investigación se encuentran vinculados por una parte, al hecho de analizar un caso inédito en la provincia de Santa Fe en materia de formación de recursos humanos de la administración pública, del cual no se había realizado ningún tipo de análisis y/o evaluación posterior. Por otra parte, resultó relevante indagar sobre los estudios de implementación de políticas públicas, más aun conociendo que no priman los análisis que abordan este momento del ciclo de las políticas. A su vez, la investigación sirvió para demostrar la multiplicidad de factores que intervienen, y por lo tanto deben ser tenidos en cuenta para lograr alcanzar los objetivos delineados en una política pública, favoreciendo así al fortalecimiento institucional.

En cuanto a límites de la investigación, se puede resaltar por un lado y relacionado con

uno de los puntos anteriores, el hecho de que al momento la implementación de políticas no es una de las temáticas más abordadas para el análisis de las políticas públicas. Así, si bien se pudo dar con el material bibliográfico a partir del cual sustentar la investigación, no es extenso el número de estudios significativos sobre este punto. En este sentido, se reconoce que hay un largo camino por indagar en el ámbito de ejecución de políticas.

Por otro lado, fue complejo trabajar con una política como es la de formación de los trabajadores públicos de la provincia dado a que por la misma dinámica de la gestión de gobierno, fue recibiendo modificaciones que tuvieron que ser tenidas en cuenta para este análisis por su impacto en los resultados.

Por último y para concluir, se espera por una parte que a partir de esta investigación se puedan indagar más en profundidad el análisis de implementación de políticas, entendiendo que este es un momento fundamental a la hora de poder comprender la incidencia de lo diseñado en lo realmente ejecutado y los impactos que dicha implementación tiene en los resultados finales.

Por otra parte, se busca que la investigación sirva de algún modo como disparador de la temática de formación de recursos humanos en la administración pública, entendiendo a ésta como un aspecto que todas las administraciones modernas deberían atender para el desarrollo de un servicio público a la orden de las necesidades ciudadanas.

9. BIBLIOGRAFÍA

Abal Medina, J. y Nejamkis, F. (2001). "*Capacidades Estatales: La Construcción de Capacidad Administrativa y los Cambios en el Régimen de Empleo Público*". Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Buenos Aires.

Aguilar Villanueva, L. (1992). "*La Hechura de las Políticas*". Porrúa Ed. México.

[A] Aguilar Villanueva, L. (1993). "*La Implementación de las Políticas*". Porrúa Ed. México.

[B] Aguilar Villanueva, L. (1993). "*Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*". Porrúa Ed. México.

Berman, P. (1993). "*El Estudio de la Macro y la Micro-Implementación*". Aguilar Villanueva L. (Comp.). "*La Implementación de las Políticas*". Porrúa Ed. México.

Bonifacio, J. (2009). "*Función Pública y Capacidades Estatales*". Universidad de Palermo. Buenos Aires.

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). (2010). "*Profesionalización de la Alta Dirección Pública en la Provincia de Santa Fe*". Buenos Aires.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Organización de las Naciones Unidas (ONU) - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. (2003). "*Carta Iberoamericana de la Función Pública*". Bolivia.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2010). "*Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI*". República Dominicana.

Crozier, M. (1997). "*La Transición del Paradigma Burocrático a una Cultura de Gestión Pública*". Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Venezuela.

Defant Palmero, D. (2005). "*Informe de Situación de los Procesos de Modernización y*

Capacitación en los Gobiernos Locales de Iberoamérica". Tercer Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración. Tucumán.

Diez, L; Falivene, G. y Iacoviello, M. (1998). "*Capacitación y Desarrollo*". Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. Buenos Aires.

Elmore, R. (1993). "*Modelos Organizacionales para el Análisis de la Implementación de Programas Sociales*". Aguilar Villanueva, L. (Comp.). "*La Implementación de las Políticas*". Porrúa Ed. México.

Elmore, R. (1993). "*Diseño Retrospectivo: La Investigación de la Implementación y las Decisiones Políticas*". Aguilar Villanueva, L. (Comp.). "*La Implementación de las Políticas*". Porrúa Ed. México.

Feinstein, O. (2007). "*Evaluación Pragmática de Políticas Públicas*". Información Comercial Española (ICE). España.

Grandinetti, R. (2014). "*Las necesidades de formación para la conducción pública. Percepciones, vacancias y líneas de acción*". En Bonifacio, J. comp. "*Reformas administrativas y políticas públicas: enfoques, instrumentos y prácticas en Argentina*". Buenos Aires Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP), ISBN: 9789872017736.

Grandinetti, R. (2013). "*Los gobiernos locales en la encrucijada; entre un modelo tradicional y los escenarios diversos y cambiantes. Un planteo estratégico para el abordaje y la gestión de cambios*". en Revista Digital de la Red Vasca de Dirección Pública Local. N°3, noviembre.

Grandinetti, R. (2011). "*Innovación tecnológica en las organizaciones públicas: ERI, una propuesta metodológica*", en Revista Multidisciplina, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM, México, N°10, setiembre – diciembre.

Grandinetti, R. (2009). "*Mapas para la transformación organizacional*", en Schweinheim, G. (Comp.), "*Estado y Administración Pública: Críticas, Enfoques y Prácticas en la*

Argentina Actual, Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública (AAEAP). ISBN 978-987-20177-2-9.

Grandinetti, R. (2000). "*Nuevas tecnologías de la información y gestión de recursos humanos en el ámbito público local: el caso de la municipalidad de Rosario*". Revista Venezolana de Gerencia año 5 nº 11, mayo – agosto. ISSN 1315-9984 Z.

Iacoviello, M. (1999). "*Desarrollo Estratégico de Recursos Humanos en el Estado*". Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Venezuela.

Iacoviello, M. (1996). "*El Juego Político y las Estrategias de Recursos Humanos en las Organizaciones Públicas*". Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad. Buenos Aires.

Instituto Nacional de Empleo (INEM). (1995). "*Metodología para la Ordenación de la Formación Profesional Ocupacional*" - Subdirección General de Gestión de Formación Ocupacional". España.

Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado - Universidad Nacional de Rosario.(2010). "*Talleres de Percepciones y Valores*". Provincia de Santa Fe.

[A] Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado - Subsecretaría de Modernización de Gestión. (2011). "*Documento Base*". Provincia de Santa Fe.

[B] Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. (2011). "*Hacia un Plan de Formación para el Desarrollo de los Trabajadores Públicos, Provincia de Santa Fe, Experiencia 2010*". Provincia de Santa Fe.

Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado - Fundación Universidad Nacional de Rosario. (2012). "*Informe Final - Plan de Formación para el Desarrollo de los Trabajadores Públicos*". Consejo Federal de Inversiones. Provincia de Santa Fe.

Oszlak, O. (1980). "*Estado, Planificación y Burocracia: Los Procesos de Implementación de Políticas Públicas en Algunas Experiencias Latinoamericanas*". Instituto Nacional de

Administración Pública (INAP). México.

Oszlak, O. (2003). "*¿Escasez de Recurso o Escasez de Innovación?: La Reforma Estatal Argentina en las Últimas dos Décadas*". Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Panamá.

Oszlak, O. (2008). "*Profesionalización de la Función Pública en el Marco de la Nueva Gestión Pública*". Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Venezuela.

Oszlak, O. (2009). "*La Profesionalización del Servicio Civil en América Latina: Impactos sobre el Proceso de Democratización*". Organización de Estados Americanos (OEA)– Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

O'Toole, L. (1993). "*Recomendaciones Prácticas para la Implementación de las Políticas que Involucran a Múltiples Actores: Una evaluación de campo*". Aguilar Villanueva, L. (Comp.). "*La Implementación de las Políticas*". Porrúa Ed. México.

Parra Ramírez, E. (2003). "*El Estado en Acción: La Aplicación del Modelo de Análisis de Políticas Públicas*". Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB). Colombia.

Parsons, W. (2007). "*Políticas Públicas: Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas*". Facultad Latinoamericana de las Ciencias Sociales (FLACSO). México.

Ramió Matas C. y Salvador M. (2003). "*Servicio Civil en América Latina: Reflexiones y Propuestas Tentativas*". Universidad de Pompeu Fabra. España.

Rein, M. y Rabinovitz, F. (1993). "*La Implementación: Una perspectiva teórica entre la intención y la acción*" en Aguilar Villanueva, L. (Comp.) "*La Implementación de las Políticas*". Porrúa Ed. México.

Rodríguez U, M. (2010). "*El Proceso de Implementación de las Políticas Públicas*" en <http://gobiernoyadministracion.wordpress.com/2010/05/14/el-proceso-de-implementacion->

[de-las-politicas-publicas/](#). Chile.

Roth Deubel, A. (2002). "*Políticas Públicas - Formulación, Implementación y Evaluación*". Aurora Ed. Colombia.

Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1993). "*La Implementación de la Política Pública: Un marco de análisis*" Aguilar Villanueva, L. (Comp.). "*La Implementación de las Políticas*". Porrúa Ed. México.

Stoker, R. (1993). "*Un Marco de Análisis para el Régimen de Implementación: Cooperación y reconciliación entre los Imperativos Federalistas*" Aguilar Villanueva, L. (Comp.). "*La Implementación de las Políticas*". Porrúa Ed. México.

Unión Iberoamericana de Municipalistas. (2004). "*Los Procesos de Modernización y Capacitación en los Gobiernos Locales Iberoamericanos*". España.

Van Meter, D. y Van Horn, C. (1993). "*El Proceso de Implementación de las Políticas: un marco conceptual*", Aguilar Villanueva, L. (Comp.). "*La Implementación de las Políticas*" Porrúa Ed. México.

10. ANEXOS

Entrevistas a actores principales

Nombre y Apellido del/la entrevistado/a: Mariela Vaudagna

Profesión: Lic. en Ciencia Política

Cargo actual: Asistente Técnica Coordinadora de la nueva Dirección Provincial de Formación Laboral, creada a fines del 2012⁵⁹.

¿Recuerda cómo surgió la idea del Plan de Formación? ¿En el marco de cuál política de gobierno considera que se circunscribía? ¿Qué fue lo que se buscó con ello desde el gobierno provincial del entonces Gobernador Hermes Binner?

La idea en su momento, surgió como una inquietud del que era en ese entonces, Secretario de Gobierno, del Dr. Mario Drisun, que justamente está volviendo ahora a la gestión como Ministro de Salud. Pero bueno, surge como una inquietud de él. Tengo conocimiento que se venía haciendo un trabajo técnico, de perfil bajo en algunos equipos del Ministerio de Gobierno, pero sin pasar a la acción. Sin tomar ninguna decisión concreta. Con la llegada del Dr. Drisun, se moviliza todo eso y se decide conformar este grupo, donde estaban los gremios, la parte de planta permanente, donde estaba Ma. Paz y yo. Es decir, diferentes sectores y diferentes profesionales que de alguna manera estábamos vinculados en el tema y que fuimos convocados por Mario. Pero bueno, fue una decisión política.

Esto, se llevó en el marco de la política de Reforma del Estado, protagonizada por lo que era el Ministerio de Gobierno, que tenía muchísimas patas, y que en ello se incluía, la transformación del Estado, a partir de la transformación de las capacidades de los trabajadores, que hasta ese momento, no había sido abordada.

Entiendo que la mayor necesidad/demanda del sector político que luego fue compartido por el resto, fue la necesidad de un actualización de todo lo que son las capacidades, competencias de los trabajadores, para ponerlos al servicio de lo que era esa reforma del Estado. Creo que también había una inquietud muy fuerte, de trabajar no solo aspectos técnicos, que tienen que ver con la administración pública y la democracia, sino también trabajar con cuestiones más motivacionales, actitudinales, para ponerlos en línea con la política de Reforma del Estado.

⁵⁹ En el Ministerio de Gobierno había una estructura formal, pero no estaba ocupada con los cargos y demás. Desde septiembre, octubre y noviembre de 2012, se hace el traspaso al Ministerio de Economía, se formaliza la creación de la Dirección, cuya figura de Director/a no está cubierta todavía, pero, continúo yo en el rango que soy Asistente Técnica Coordinadora, es un cargo a nivel político, un cargo de gestión).

No te olvides que veníamos de años, veintipico de años, sin concursos. El concurso naturalmente, te motoriza la formación. Por ejemplo, a partir del 2009, la provincia tiene un régimen de inscripción y selección de concursos. La gente, vorazmente pide concursos, por una cuestión lógica que le ayuda a concursar, obtener más créditos y demás. Bueno eso es un ejemplo que ahora cambió. Se transformó en un incetivo per se. Después tenés la demanda de los trabajadores. También tenés la necesidad de colocar el tema en la agenda, por el tema de la conducción política.

El Ministerio a cargo del diseño original del Plan, fue el de Gobierno y Reforma del Estado, cuyo titular era el actual Gobernador Antonio Bonfatti. Ahora bien **¿Quiénes participaron de su diseño? ¿Se convocó a agentes u organismos externos para ello? ¿Cuál fue el motivo por el que se hiciera de ese modo?**

Mario nos convocó a Paz, a mí, a los gremios, a la pata de Planta Permanente, que estaba MariléCurlletti, y que formaba parte de la Dirección General de RR.HH., que aún existe, y forma parte del nivel del carrera.

En cuanto a los agentes externos se convocaron a las Universidades, a la UNR y a la UNL. También se trabajó con lo que es el Centro de Estudio y Sociedad (CEDES) de Oscar Oszlak, y la financiación se buscó desde el Consejo Federal de Inversiones (CFI).

¿Cuáles razones motivaron que la financiación del Plan fuera externa - Consejo Federal de Inversiones - para las ediciones 2010 y 2011?

En realidad, haciendo memoria, empezamos con financiamiento propio, los diagnósticos iniciales, salieron del Presupuesto de la Provincia. Pero bueno, después, a través de un contacto que hicimos con la gente del Misterio de Economía que tiene el lazo directo con la gente del CFI, pudimos presentar el proyecto que fue un proceso arduo pero que finalmente, tuvo sus resultados. Ahora estamos trabajando nuevamente con ellos, pero en una idea mucho más acotada, pero igual de ardua en lo que refiere a la entrega de los informes.

¿Cómo se daba la coordinación interna entre los grupos de trabajo?

No teníamos un régimen estricto de reunión semanal, si se hacía a demanda de lo que se iba presentado, que teníamos que resolver, pero sí es importante rescatar, que no siempre se da que las reuniones se daban, nos reuníamos todas las partes, tomábamos todas las decisiones de manera consensuada, que eso no es lo más habitual. En general, las políticas públicas se llevan a cabo de una manera mucho más vertical, sobre todo, en lo que hace a la toma de decisiones. Esto,

obviamente, insumía un trabajo extra, porque los gremios tenían su impronta, y los distintos sectores de la gestión y la Administración Central, también. Pero bueno, las reuniones no eran estrictamente semanales, pero sí periódicas. Cada vez que había que tomar decisiones importantes, nos reuníamos.

En lo que refiere a los beneficiarios directos de Plan **¿Qué criterio se tomó para decidir las categorías de trabajadores que participarían del mismo? ¿Por qué se decidió hacerlo de esa manera? ¿Qué repercusiones generó ello en el resto de los trabajadores?**

Respecto a los beneficiarios directos, hubo un punto que fue acordado desde un primer momento por todos. En realidad, si mal no recuerdo, la propuesta inicial surge de los gremios e inmediatamente, es aceptada por el resto del equipo, que era que lo importante era empezar con el personal de conducción superior, con los estamentos más altos, con la cumbre estratégica, por una cuestión que empezar por ellos, nos iba a funcionar como un “abre-puertas” para llegar al resto. Después, la realidad es que no se pudo avanzar hacia la formación del resto, por una cuestión de las dimensiones del Estado provincial. Pero bueno, ese fue el criterio y que aún se sostiene.

¿Cuál fue el criterio para hacer partícipes también a los mandos medios?

El criterio fue tratar de hacer más extensiva a la formación. Tengo entendido que la propuesta de comenzar con la formación de esos niveles, vino de parte de los gremios y después, fue diseñado por Gobierno y fuertemente aceptado.

Esto tiene que ver, y esto es una opinión personal, con la necesidad que funcionen como los legitimadores de esta iniciativa, para que la política pueda avanzar más firmemente. Por eso ellos decían, los 7, 8 y 9 van a ser los “abre-puertas”. Nosotros tenemos que entrar bien ahí y después convocar a todo el mundo. Porque en definitiva, si nosotros convocamos a un Mando Medio, este va a poder asistir a la capacitación si lo deja ir su superior.

¿Cuál fue la reacción/repercusión que generó el Plan entre sus beneficiarios? ¿Qué aspectos positivos remarcaban y cuáles negativos?

Yo creo que generó una reacción muy positiva, en sentido que los trabajadores empezaban a vislumbrar que se retomaba una temática, demasiado abandonada durante años. Con lo cual, la recepción fue buenísima. Y más, convengamos que les ofrecimos propuestas de calidad. Es importante allí el carácter participativo que tuvo el papel de los trabajadores en la identificación de las necesidades de formación, el carácter consensuado por parte de quienes definían la política. La calidad y la seriedad con la que se lo encargó, Universidades públicas, el trabajo de la provincia, el nivel de los docentes que participaron, todo eso generó una muy buena recepción. Creo que por ahí ese entusiasmo, disparó también otras demandas. Por ejemplo “esto tiene que sostenerse”

“que no sea algo no continuado”.

En este sentido ¿Qué problemáticas, o no, generan una política de esta dimensión?

Es cierto, estamos hablando de dimensiones exorbitadas. Incluso me pasa ahora, que tratamos de tomar la posta y seguir, que ahora incluso, nosotros de movida trabajamos con un universo que era del personal del escalafón central, si bien es un número importantísimo, dentro del universo de la administración pública provincial, es acotado. A esta planta, la conforman entre 30 y 40 mil personas⁶⁰, porque no tenés docentes, no tenés médicos, no tenés policía. Bueno, hoy nos pasa que conforme vamos avanzando, el resto de esos trabajadores, también quieren participar, entonces ahí ya saltamos a 180.000 personas. Entonces, es muy difícil abordarlo.

Nosotros, hoy por hoy, estamos apostando a lo virtual, que con ello llegamos a toda la provincia, a localidades del interior. Lo positivo es que no hace falta trasladarse, se puede trabajar con grupos más grandes. No es lo mismo, por supuesto, nada reemplaza a lo presencial, pero bueno, por lo menos aseguras un nivel de igualdad de oportunidades para que accedan todos.

No es sencillo, pero bueno, vamos tratando de incorporar algunos matices como para poder sostener esto. Como para poder sostenerlo, sin contar tampoco con grandes inversiones. Apelamos sí, como ya te decía, a apoyos externos. Apostamos nuevamente al CFI y bueno, la idea es ir encontrando también, algunos otros financiamientos.

Específicamente ¿Cuáles otras acciones de formación se llevaron a cabo después de ello? ¿Desde cuál Ministerio se impulsaron? ¿Para qué sectores de la Administración provincial estaban o están dirigidas? ¿Considera que se circunscriben en el marco del Plan de Formación? ¿Por qué? ¿Cómo se encuentran financiadas?

Los cursos digitales a distancia fueron nuestro principal caballito de batalla. Fue con lo que dijimos “vamos a apostar a esto”. Entonces, recuperamos unos cursos que ya estaban mínimamente desarrollados, y los pusimos en internet, para que cualquiera pueda acceder. Esto es buenísimo porque imagínate que tenemos gente de todas las localidades de la provincia participando. Por ejemplo, a un curso que estamos organizando ahora, se anotó gente de Oliveros, es decir gente del sur de la provincia, de Granadero Baigorria, entre otros. Entonces, lo virtual ha sido una pata importante.

Seguir con la formación de Conducción Superior también fue muy relevante. Con los 7,8,9, seguimos con la modalidad presencial y con el financiamiento del CFI. Y lo que es importante, es que tomamos como base el diagnóstico que se hizo en 2010, o sea, dijimos “tomemos ese

⁶⁰ Mayoritariamente, de Rosario y Santa Fe, porque allí se concentra la Administración Pública Central.

diagnóstico que fue importante, y demos pasos en base a eso”. Todo esto, institucionalmente, se ubica ahora en el Ministerio de Economía, donde se creó la Dirección General de Formación Laboral de los Trabajadores Públicos”. Esto para mí se circunscribe y se alinea en ese diagnóstico sobre necesidades de formación inicial. De alguna forma, si se puede marcar alguna diferencia, es que estamos trabajando más la pata institucional. Es decir, lo otro era un grupo, que trabajaba en forma ad-hoc. Ahora tiene más identidad, se está trabajando en una estructura más estable, de a poco vamos incorporando gente, pero es esto, trabajar la pata más institucional, más estable, más orgánica, que vaya tomando más forma y que se sostenga en el tiempo.

¡Muchas gracias!

Nombre y Apellido del/la entrevistado/a: Diego Gismondi

Profesión: Ingeniero en Sistemas

Cargo actual: Subsecretario de Modernización de Gestión (nota al pie: ocupa el mismo cargo que cuando se llevó adelante el Plan de Formación).

¿Recuerda cómo surgió la idea del Plan de Formación? ¿En el marco de cuál política de gobierno considera que se circunscribía? ¿Qué fue lo que se buscó con ello desde el gobierno provincial del entonces Gobernador Hermes Binner?

En las funciones y misiones de mi área, de la Secretaría, había algo escrito con respecto a la formación de los trabajadores públicos. Con la llegada de Mario, él entró al gobierno en 2009, yo en el 2008, aproximadamente, empezamos a discutir esta idea de qué hacer con los trabajadores y con esa brecha entre un Plan de gobierno que se había definido y en esa área no se había hecho nada. Y en mi área, teníamos como tres líneas de trabajo. Una eran los procesos internos, otra la tecnología y otra los servicios que se prestan al ciudadano. En el área de procesos internos, lo que estamos haciendo es revisar los procesos administrativos que viajan a través de estos expedientes, y ahí empezamos a detectar cosas, no sé, por ejemplo, todos los pases que tiene un acto administrativo cualquiera, por ejemplo, la designación de una persona en planta, o la compra de un mobiliario, entonces lo que nosotros hacemos es una reingeniería de procesos. En esa reingeniería, había como una laguna que era el tema de qué hacemos con todo ese personal que está trabajando sobre esa cuestión y lo ven como un paso natural: Reciben un expediente, hacen una acción y lo pasan. Entonces como íbamos a modificar ese proceso, dijimos “empezamos a trabajar la formación y apuntando un poco más a innovar la formación. Entonces, trabajamos sobre la formación pero hubo una partecita de ese Plan que se dedicó más al área de gerenciamiento, de mandos medios, que no existía. Con la reingeniería, vos veías más al personal que hace ese trabajo que son las categorías más iniciales, pero que también estás descuidando una franja que son esos mandos medios y que, además, en todos esos niveles inferiores, en algún momento iban a ser mandos medios, porque en el Estado, la carrera ya está definida cuando entrás, dependiendo el área en la que entrás. No siempre hay carrera, pero en las administrativas hay carrera. Igual sí o sí, tenés que preparar a toda esa gente para cuando asuman un nuevo rol ya tengan herramientas.

Esa fue la forma en la cual llegamos a pensar un plan de formación.

Se circunscribía en el marco de la política de Reforma y Modernización del Estado. Nosotros en el Ministerio, tenemos un plan a nivel gobierno, un plan a nivel Ministerio y un plan a nivel área. Entre esas tres cosas, si sacás factor común encontrás que todas tenían en común este programa de gestión.

Se buscó aggiornar a los trabajadores públicos a las nuevas necesidades ciudadanas. Hubo una inducción, muy pequeña, pero que para mi gusto estuvo buena. Nos quedamos con las ganas de que haya más, de seguirla. Qué estaba pasando. Vos entrabas al Estado y nadie te prepara para trabajar en él. Todos estamos para entrar a una empresa, entre comillas, pero nadie está preparado para trabajar en el Estado. La vocación del que ingresa a una categoría inicial, o sea, venís sabiendo lo que te cuentan del Estado, pero nadie está preparado. Esto no es una empresa privada, donde vos llegás y te dicen, bueno este es tu escritorio, acá tenés tus cosas, el día tal cobrás el sueldo. En el Estado no pasan esas cosas. Se trabaja distinto. Hay áreas que sí lo tienen, y hay áreas que no. A mi me parece un punto fundamental, que una persona que se inicia, que viene de cero, que al Estado lo conoce desde afuera, lo conoce como un usuario, como un vecino, como un ciudadano, común y corriente y llegar y darle los elementos mínimos, me parece que era fundamental. Y además la herramienta para llegar y sentarse en su lugar de trabajo.

¿Cuáles fueron las razones por las cuáles la inducción no se pudo continuar?

No, en realidad, qué pasó, en la gestión de Antonio Bonfatti, toda la parte que era el equipo de formación se movió a un lugar que era más adecuado que era, Función Pública, que depende del Ministerio de Economía, que es donde está Mariela coordinando ese equipo. Entonces, no es que no la continuamos nosotros. Nosotros armamos todo para que eso se continúe. Se le dio una estructura formal, que para mí es fundamental que el Plan no quede en eso porque si no, incentivás, movés un montón de estructuras y después, te bajás, es todo un tema.

Hubo personas que no habían recibido el certificado, no solo de la capacitación, sino también del congreso y estaban, a la espera del mismo. Y todo el mundo llamando. Ya hoy en día, todos lo tienen, pero te das cuenta del nivel de compromiso de algunas personas, que muchos no habían recibido una capacitación desde hace años. Porque desde el Estado ocupaste un espacio que hasta ahora había estado ocupado por los gremios, y hasta ahí nomás, en lo que respecta a la capacitación. Pero qué pasa, muchas veces los gremios capacitan sobre alguna herramienta y cuestiones de los gremios, y cuestiones intermedias que no tienen que ver con Gobierno ¿Capacitaban sobre qué? Herramientas. Entonces, capacito sobre Office, o capacito sobre Derecho Administrativo, tal cuestión en particular. Lo nuestro fue al revés. Fue diagnosticar y ver dónde se detectaba la capacidad de formación. Es decir, fueron los mismos trabajadores quienes

dijeron, bueno, me parece que las lagunas están acá, los espacios grises están acá y habría que capacitar sobre eso.

Las capacitaciones gremiales, eran sobre herramientas técnicas operativas que no generaban cambios de base. Yo creo que con los procesos lo que se busca y se buscaba era eso. Cuando vos cambiás un proceso, lo primero que tenés es resistencia. La gente te dice, cómo puede ser que yo antes veía 10 expedientes por día y ahora voy a ver dos. O no voy a ver ninguno. En general, se piensa que uno va a hacer una reingeniería de procesos para empezar a suprimir cargos, a suprimir estructuras, y es al revés. En realidad hay áreas que, te voy a dar un ejemplo. Nosotros, uno de los procesos que modificamos, fue el de pauta publicitaria. Por cada pauta publicitaria y por cada tipo de medio, vos tenías que armar un expediente. Por ejemplo, vos querías sacar un pequeño recorte en un diario sobre una licitación pública, y tenías que hacer un expediente para un medio gráfico, otro expediente para otro medio gráfico, y otro expediente para otro medio gráfico. Y si después, lo querías hacer para la radio, tenías que hacer un expediente, pero para cada radio. Bueno, el gran cambio que hicimos ahí fue, hacer un solo expediente mensual con una partida presupuestaria. Un estilo cuenta corriente, donde vos tenías un monto mensual, que tenías que prever, un pre-presupuesto, con un preventivo. Entonces vos decías, yo tengo para gastar este mes \$200.000 en comunicación de gestión, entonces, hacés un solo expediente, gestionás durante todo el mes y al final del mes cerrabas. Entonces pasamos de 6000 expedientes a 12. Uno por mes. Entonces, cuando vos hacés un cambio de esos, las áreas que recibían esos expedientes estaban tocando el cielo con las manos. O sea, no pensaban que le estábamos sacando el trabajo, veían que iban a tener tiempo para hacer otras cosas. El Director de Administración firmaba esos 6000 expedientes al año. Imaginate, dividílo por 12 meses, inclusive por 10 porque en los últimos 2 meses lo que es difusión baja un poco. Cuando hacés eso, dejás un vacío que parece que el Plan de Formación ocupaba. Porque esa gente, tiene capacidad para proponer ideas nuevas, para proponer cambios, y me parece que ahí también estaba bueno que el Plan ocupe ese lugar. El hecho que haya un Plan que tiene una dirección, una coordinación de un área de planta permanente, pueda proponer cosas. Porque son ellos los que están durante años y años dentro del Estado y somos nosotros que estamos un poco más como visitante, como funcionario público lo digo. Uno está con buenas ideas e innovadoras, pero tu tiempo siempre es acotado a las gestiones, a los cambios de políticas, de planes. Lo de ellos es un trabajo mucha más permanente y tiene una mirada distinta. Hay cosas que se hacen así y se hicieron así siempre, entonces, ahí es donde hay que ayudarlos. Te ven como “claro, vos venís de afuera y lo querés cambiar porque venís de afuera y es la primera vez que lo ves”. En realidad, tenés que darle las herramientas para que ellos puedan pensar en ese cambio, y generarlo desde adentro.

El Ministerio a cargo del diseño original del Plan, fue el de Gobierno y Reforma del Estado, cuyo

titular era el actual Gobernador Antonio Bonfatti. Ahora bien **¿Quiénes participaron de su diseño? ¿Se convocó a agentes u organismos externos para ello? ¿Cuál fue el motivo por el que se hiciera de ese modo?**

Y, éramos muchos. María Paz y yo fuimos los motorizadores de empezar a pensar todo este proceso. La figura de Mario fue fundamental. En Mario teníamos el apoyo y todo el empuje que necesitamos desde todas las áreas, para subirse a esto. Porque vos se lo proponías a educación o a otro Ministerio y te decían, sí está bárbaro, pero no lo puedo hacer, no tenemos gente. Y no, en nosotros el equipo ya estaba, necesitábamos gente que se uniera. Entonces, inicialmente, fuimos tres los que empezamos a motorizarlo. Después se han subido muchísimo y esos muchos son, Personal del Cuerpo de Administradores, que es un cuerpo que una vez se formó acá. Era una especie de equipo de trabajo para modernizar el Estado, pero después quedó truncado, medio frustrado el trabajo de ellos, y eran muchos trabajadores que estaban sueltos, es decir, haciendo cosas distintas, me parece que la labor de un par de ellos fue muy buena, porque tenían mucha experiencia en esto. También se involucró a gente de Legal y Técnica, a gente de otros Ministerios, de Economía, de Educación, a las Universidades, fue fundamental el trabajo que hicieron ambas Universidades. En el caso de la primera etapa, la UNR con todo el equipo que aportó, que en realidad, más allá de la organización de cada uno de los talleres, y aportar los docentes, en muchos casos, el hecho de venir acá y armar esas mesas de trabajo donde discutíamos cómo tenían que ser los talleres, me parece que eso fue muy bueno. Y después también, el hecho de involucrar a otros actores, que después iban a ser futuros alumnos, que fueron futuros alumnos. La facultad le puso un marco conceptual, y me parece que las personas que se involucraron desde acá, le pusieron un marco más práctico. O sea, la Facultad le puso la teoría y la metodología de trabajo y me parece que esta gente, junto con los docentes y la Facultad, le han dado la parte práctica a un Plan que después tuvo sus frutos con la cantidad de participantes que tuvo.

¿Cuál fue el papel específico que jugaban los gremios ATE y UPCN?

Desde el punto de vista de los gremios, ellos siempre están pensando en cuáles son los valores agregados que les dan a los servicios que les prestan a los trabajadores. Ellos están pensando éstas medidas, y un montón más, pero siempre desde una mirada donde ellos lo ven como un servicio o al menos lo ven como un servicio, inicialmente, después cuando nosotros empezamos a tomar parte de esto, ya dejó de ser un servicio y ellos sintieron que también. Ellos también fueron actores fundamentales, y fueron buenos actores, porque dejaron de ver a esto que estábamos armando de formación como una prestación de servicio, a algo más integral. O sea, yo no voy a decir que no fueron los promotores, pero sí que fueron fundamentales, para que esto se piense a mediano y largo plazo, y no que sea una herramienta para poder hacer algo y que después quede un vacío total y sin nada atrás. El impulso se le dio fuertemente desde el gobierno provincial, desde el punto de vista de esto que te digo. Había un Plan de Reforma y Modernización del Estado y

había una parte gris en la cual, vos estabas cambiando procesos, y necesitabas sí o sí preparar a la gente para ese cambio. Entonces me parece que desde ese lugar es de donde se puso mucha fuerza. El hecho de haber convocado a los gremios y que ellos hayan formado parte de esto, me parece que sumó un montón. Legítima por el hecho que esa mirada sesgada de ofrecer esto como servicio, convierte esto desde una mirada más integral y también los ayuda a ellos a preparar su fuente de capacitación. Porque cuando ellos capacitaban, sabían que tenían que capacitar en ciertas cosas y no en todo, o en algunas cosas. Con un diagnóstico previamente hecho, a ellos también los ayudaba como gremio a decir, bueno, voy a hacer tales cosas porque ya lo ví en el Plan y sabía que eso era un necesidad real y también ojo, por ahí el Plan no era para que el gobierno disponga a los trabajadores toda la oferta de capacitación. O sea, el Plan también sirvió como diagnóstico para los gremios, para que ellos puedan decir, bueno, voy a capacitar en tal cosa, porque el Plan lo dice y porque el Plan fue hecho por los mismos trabajadores, me parece que fue un insumo para ellos.

¿Cuáles razones motivaron que la financiación del Plan fuera externa - Consejo Federal de Inversiones - para las ediciones 2010 y 2011?

Cuando arrancamos con el Plan, si bien estaba presupuestado en el presupuesto anual, la llegada de Mario, hace que se reacomoden unos procedimientos internos y no contábamos con todo un presupuesto con facilidades para hacer esto. Y el hecho de tener que reasignar partidas, porque esto lo lanzamos y traspasó un año y siguió otro. Me parece que el hecho que arrancara a mitad de año fue eso, sacar partida presupuestaria de una cosa para reasignarla a otra, cuando ya están asignadas, es bastante complejo, entonces, dijimos no lo demoremos por una cuestión económica, fijemos de arrancarlo con partidas externas, pero después ya tenemos que ponerlo en el presupuesto para que el año que viene tenga una partida. Si bien estaba contemplado, las partidas se fueron reasignando porque estaba contemplado pero no estaba todo el equipo trabajando en esto, o sea estábamos trabajando más fuertemente en otra cosa. No te olvides que cuando arranca la gestión en el 2007 (yo llego en el 2008), todo esto del cambio de la estructura de los procesos recién arrancaba. Toda la energía estaba puesta en eso. Vos tenías que comprar un teléfono y entonces un expediente te llevaba dos meses. No se podía trabajar. Entonces, toda la energía estaba puesta en eso.

En lo que refiere a los beneficiarios directos de Plan **¿Qué criterio se tomó para decidir las categorías de trabajadores que participarían del mismo? ¿Por qué se decidió hacerlo de esa manera? ¿Qué repercusiones generó ello en el resto de los trabajadores?**

En realidad íbamos a tomar todo el horizonte de trabajadores. Con la Inducción tomamos las categorías más bajas, que eran las categorías iniciales, 1 y 2, y 3 te diría. Y el Plan lo enfocamos en las categorías más altas, basados en que teníamos que trabajar fuertemente en esas

categorías, dado lo que te decía al principio. Inicialmente nosotros estábamos haciendo un cambio de procesos, motorizando un cambio de procesos que estaba gestionado y gerenciado por esas categorías. Hoy las categorías que toman decisiones, son todos los 7,8 y 9. El 9 como la máxima autoridad de Planta Permanente. Entonces veíamos que si nosotros nos apoyábamos en hacer estos cambio y eran ellos los que de alguna manera bajaban ese lineamiento a las categorías más jóvenes, por así decirlo, que son de la 6 para abajo, si nosotros íbamos a empezar a trabajar con las categorías del medio, no íbamos a tener el consenso de las más altas. Necesitábamos el consenso de ellos, para que ellos después en su equipo de trabajo, que eran las categorías del medio y la más baja, de alguna manera logren ese consenso ellos, porque nos iban a ayudar a nosotros a trabajar en ese formar ese consenso. Vos a trabajar en transformar un proceso que en el caso de la categoría 7, 8 y 9, algunos trabajan hace 20 años, otros 15, otros 10 años. Decidimos priorizar eso porque categoría 3 a lo mejor hacía 3 años que trabajan en la administración pública. Necesitás que ese te “apalanque” el cambio para que después lo puedas bajar al resto. O sea, la estrategia fue empezar con ellos, pero no podés descuidar a la franja del medio ¿por qué? Porque son los futuros mandos superiores. Por eso el plan incluía a este segmento para después.

¿Cuál fue la reacción/repercusión que generó el Plan entre sus beneficiaros? ¿Qué aspectos positivos remarcaban y cuáles negativos?

La reacción fue re positiva, salvo algunos casos medios aislados, que lo habían visto como una herramienta política, si se quiere, de llegada a los trabajadores. Cosa que quedó desestimada desde el momento del lanzamiento del Plan, mucho antes del Congreso, en la mesa que estaba el gobernador, estaban los dos dirigentes gremiales con más peso y que se dio libertad a que opinaran y dijese lo que realmente sentían en su momento respecto al Plan. Obviamente, tampoco son esos dirigentes los que representan 100% a los trabajadores. Representan una parte o los que más se acercan a ese tipo de cuestiones sociales o culturales, te diría.

Para mí la respuesta de todo fue muy positiva. Las encuestas lo reflejaron. Ahora, como todo programa, uno tiene que mostrar que eso se puede llegar a consolidar dentro del Estado y que eso hay que sostenerlo y mantenerlo. Desde el Estado, lo mismo que te puede pasar con un Plan de Formación, te pasa con la construcción de un centro de salud. O sea, la construcción de un centro de salud, es maravillosa. La etapa de planeamiento, vos planeas que vas a construir 80 centros en toda la provincia, ya llevamos casi 70. Pero después tenés que planear cómo vas a mantener los 80 centros de salud. Entonces, vos tenés un centro de salud que después necesita insumos, necesita personal, necesita tener teléfono, necesita tener energía, todo lo que vos necesitás en tu casa. Entonces me parece que un Plan, en donde vos le decís a un trabajador, yo te voy a dar la posibilidad de capacitarte y que esa capacitación te sirva a futuro y te sume puntos en tu carrera administrativa, me parece que tiene que tener un continuidad y un mantenimiento, por así llamarlo entre comillas, muy sólido, porque si no ahí sí es donde vos perdés esa legitimidad o te empiezan

a mirar como que “no, fue una herramienta del momento y después no sirve más” y en realidad la capacitación tiene que ser permanente. Por eso le llamamos formación y no capacitación. La capacitación a corto plazo, “te capacito en esto”. La formación es una estrategia a mediano y largo plazo.

¿Vos pensás que se pudo dar esta continuidad?

Me parece que sí, pero no con toda la fuerza y combustible que a lo mejor necesitaba en un primer tiempo.

¿Por qué pensás que se pudo llegar a dar esto?

Y, me parece que el cambio de equipo le jugó un poco en contra. Nosotros veníamos con un equipo muy grande, muy sólido y pasamos a un equipo más chico, y con un Ministerio que si bien Función Pública tiene la especificidad o la incumbencia de formación en su misión y funciones, ahí lo que faltó fue la formación de un equipo más grande, que pueda acompañar este proceso. En el caso de Economía, es un Ministerio no tan operativo como Gobierno, Gobierno tiene una mirada sobre todos los Ministerios, es mucho más transversal. Economía si bien tiene una mirada transversal, la tiene muy sobre el eje de los recursos financieros, económicos y humanos, pero me parece que donde falta una vuelta es en la parte operativa. Y ahí es donde hay que apalancar un poquito al equipo y hacerlo más fuerte.

Esto sería para que la parte operativa adquiriera una dinámica más importante ¿no?

Justamente me refiero a eso. Nuestra parte operativa, tenía actores de múltiples disciplinas. Así como yo trabajaba como ingeniero en sistema, en el equipo estaba María Paz, como politóloga, que venía de Gobierno Digital, que era otra área distinta a la mía y tenía una mirada sobre la tecnología distinta a la mía, que si bien soy tecnológico, venía con una mirada distinta. Teníamos a la gente de Función Pública, en la cual participaba la gente de Guillermo que es psicólogo, y teníamos la mirada de Guille en lo que era el tratamiento de las selecciones de personal y recursos humanos que era fundamental. Después teníamos docentes, gente de Educación. Me parece que lo que se perdió un poco en ese equipo y que hace falta es una referencia o un líder natural político que junte todos esos actores, que son multidisciplinarios. Me parece que el rol ahí lo jugaba Mario. O sea, que si bien el liderazgo político en el área en la cual está ahora lo tiene y con una fuerte impronta, me parece que falta un liderazgo emocional por así decirlo, carismático. Y ese liderazgo no es fácil. La persona que hoy tiene a cargo todo esto, tiene una coordinación, tiene un desafío muy grande que es la coordinación de todo el Estado, versus la capacitación. Me parece que ahí falta que ellos puedan poner a alguien a empujar esto, a traccionar esto sin tanta carga laboral. Me parece que allí ellos tienen muchísimo trabajo en otras áreas con los recursos humanos que no son únicamente la capacitación. Entonces me parece que ahí hay que darle un vuelto de rosca.

No quiere decir que no estén trabajando en esto.

Ahora se está trabajando mucho con la modalidad virtual. Cuando me refiero al equipo, no creo que tenga que ver el tamaño que tiene que tener ese equipo para abordar todo. O sea, en ese liderazgo vos tenés que tener en cuenta un montón de aristas: los lugares físicos, los movimientos que tenés que hacer del personal. No es lo mismo traer a 300 trabajadores de Rosario hasta acá que ni siquiera se trasladaron nunca, fuimos nosotros, que ir a Reconquista, por 50 personas. Mover toda una estructura por 50 personas, mover docentes, es complejo. El hecho de hacerlo virtual, me parece que le da un valor agregado al Plan. Para mí no todo puede ser virtual por el hecho de que me parece que en el Plan lo que mejor funcionó fue el contacto personal que tenía los trabajadores con el docente, con el tallerista, con el ayudante de taller, con el auxiliar de taller, con el equipo del Plan, porque el trabajador nos veía ahí y nos decía “estaría bueno si pudieran hacer esto” o no necesariamente en ese momento, pero después nos encontraban en un pasillo y nos decían “che se acuerdan el otro día en el Plan, podríamos cambiar tal cosa”, o sea quedaba una cosa ahí dando vuelta, me parece que le da una cuestión, así, más tangible.

Hacerlo virtual está bueno, porque llegás a muchísimos más, pero el hecho que las personas tengan esa posibilidad de participar, no es menor.

En términos generales y como para concluir **¿considerás que es necesario seguir con esta política de capacitación?**

No considero que sea necesario, considero que es fundamental para acompañar a un proceso de cambios como el que estamos llevando adelante. No se puede concebir de otra manera. Hacer una reforma del Estado profunda como la que estamos haciendo, sin un acompañamiento de lo que es la capacitación. Pero independientemente, suponiendo que un día se termina la reforma, teniendo el Estado que más se acerque a la visión de Estado que queríamos alcanzar, me parece que igual tenés que continuar con un Plan que apunte a darle un mantenimiento a lo que los trabajadores hacen todos los días. No podés descuidar esa parte, porque si no se produce un acostumbramiento, que es “yo lo hago todos los días así, atiando al público todos los días así y no necesito que nadie me diga cómo hacerlo mejor o distinto”, entonces me parece que el Plan ayuda en eso.

¡Muchas gracias!

Nombre y Apellido del/la entrevistado/a: Gutiérrez, Georgina María Paz

Profesión: Lic. en Ciencia Política

Cargo actual: Subsecretaria de Planificación y Descentralización en la Secretaría de Regiones,

¿Recuerda cómo surgió la idea del Plan de Formación? ¿En el marco de cuál política de gobierno considera que se circunscribía? ¿Qué fue lo que se buscó con ello desde el gobierno provincial del entonces Gobernador Hermes Binner?

Sí, recuerdo que en ese momento yo trabajaba en la Secretaría de Tecnologías para la Gestión y acompañaba también al equipo de Gobierno y Reforma en los temas que son de reforma y modernización del Estado. En ese momento, Mario Drisun era Secretario de Gobierno, y él estaba muy preocupado porque lo que decía es, los procesos de reforma y modernización del Estado que nosotros encaramos desde la gestión, no van a poder implementarse si nosotros no damos una amplia discusión con todos los trabajadores del Estado. Entonces su visión era muy interesante, porque lo que proponía era un gran debate, al interior de la estructura administrativa del Estado, burocrática del Estado con los trabajadores del Estado, para discutir la dirección del proceso de modernización y reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, y el rol de los trabajadores públicos en ese proceso. Y así surgió y después surgió también porque en ese momento estaba acompañado. En ese momento ya había una Dirección General de Recursos Humanos, me parece que era y que esa Dirección General no tenía en ese momento una dirección clara. Entonces, lo que él decía era, hay que involucrar a esa Dirección General en el proceso de reforma. Además su mirada era esta, en ese proceso también tiene que estar los trabajadores públicos, representados por sus entidades gremiales y no vamos a ir a ningún lado sino incorporamos los gremios en esa discusión. Esto se circunscribía en el marco de la reforma de gobierno que llevaba adelante el gobierno del Dr. Binner.

La primera etapa no fue pensada específicamente como formación, fue pensada como un dispositivo que estimule a la participación de los trabajadores en el proceso de reforma. Poder instalar una especie de acuerdo base hacia donde tiene que ir la modernización y reforma en la provincia de Santa Fe y a partir de ello, acordar con ellos cuáles eran las necesidades de formación. Por eso, el primer dispositivo de capacitación fue con los trabajadores de las categorías 7,8 y 9 que son los trabajadores que tienen personal a cargo. Entonces, en vez de salir desde la Secretaría de Gobierno como con un paquete que diga “te tenés que capacitar en esto, esto y esto” la cuestión fue decir, bueno, discutamos con los trabajadores cuáles son las prioridades de capacitación y a partir de ahí diseñemos un plan de formación.

El Ministerio a cargo del diseño original del Plan, fue el de Gobierno y Reforma del Estado, cuyo titular era el actual Gobernador Antonio Bonfatti. Ahora bien **¿Quiénes participaron de su diseño? ¿Se convocó a agentes u organismos externos para ello? ¿Cuál fue el motivo por el que se hiciera de ese modo?**

Se armó como un grupo ad hoc. Fue una experiencia muy interesante porque ese grupo estaba

formado por funcionarios políticos, equipos técnicos de la gestión, personal de planta, de carrera administrativa, eran bastantes porque estaba la directora general, había 3 o 4 miembros de los administradores públicos gubernamentales, que son personal de carrera y los gremios participaban, UPCN y ATE en las reuniones que hacíamos por lo menos una vez al mes, en las cuestiones que tenían que ver con la formación de los trabajadores. Y después el área de Modernización y Reforma que participaba el subsecretario, con representantes de la Subsecretaría.

¿Cuáles razones motivaron que la financiación del Plan fuera externa - Consejo Federal de Inversiones - para las ediciones 2010 y 2011?

El financiamiento externo se buscó porque cuando se inició el proceso, la iniciativa no tenía presupuesto, no estaba presupuestada. Entonces, al no estar presupuestada, la búsqueda de un financiamiento externo lo que te aseguraba en ese momento, era la viabilidad de la iniciativa. Y, a su vez, te agilizaba un montón de procedimientos que por las reglas de la administración provincial, hubieran hecho que el proceso se hiciera muy lento. Entonces, la iniciativa del financiamiento externo fue una cuestión consensuada con el representante de la provincia ante el CFI, que es el actual Ministro de Economía, con un monto consensuado. Y además, lo que nosotros buscábamos, era una legitimidad con una tercera institución, por lo que se convocó a las Universidades. Entonces, había que armar como un circuito que permitiera financiar un dispositivo distinto de gestión de ese Plan.

En lo que refiere a los beneficiarios directos de Plan ¿Qué criterio se tomó para decidir las categorías de trabajadores que participarían del mismo? ¿Por qué se decidió hacerlo de esa manera? ¿Qué repercusiones generó ello en el resto de los trabajadores?

El primer criterio que yo te decía antes, trabajar con las categorías superiores que son las 7,8 y 9 porque son las categorías que corresponden a director general, a por ejemplo jefe de departamento, todos los que son en el escalafón de la administración tradicional, las categorías superiores. Por dos cuestiones, primero, porque son los que tienen personal a cargo. Y son las que pueden viabilizar y permitir la participación del personal a cargo en estas instancias de capacitación, porque son los que permiten que ellos vayan o no, y, por otro lado, por esta convicción política que tenía el secretario en ese momento que era que si no nos comprometemos, nos damos una clara discusión con estos actores que son parte de la reforma, no vamos a ir a ninguna parte. Entonces, era tener una mirada estratégica sobre los resortes claves que había que involucrar dentro de la estructura administrativa.

Una vez avanzado el trabajo con ellos, el paso siguiente fue trabajar con las categorías 1 y 3, que son las categorías ingresantes a la administración pública ¿por qué con ellos? Porque no había

experiencias de procesos de inducción, como que se habían caído. No se estaban haciendo ese último tiempo, entonces bueno, se decidió en ese lapso de tiempo (2010) poder trabajar con las categorías superiores y las categorías iniciales. Y se hizo un dispositivo especial en esas categorías, en el que participó especialmente, UNL. En realidad con ellos no hubo identificación de necesidades de formación, sino que más bien se vio todo lo que es la normativa del derecho del Estado, la ley de Administración Financiera. Respondía más al marco de la organización en la cual iban a trabajar.

¿Cuál fue la reacción/repercusión que generó el Plan entre sus beneficiarios? ¿Qué aspectos positivos remarcaban y cuáles negativos?

Hay una encuesta. La verdad que no me acuerdo bien qué decía. Lo que está haciendo Mariela da cuenta de que entre los que participaron en ese momento, había un alto nivel de aceptación y la mayor crítica era que esto no quede en la nada. Que esto no sea un proceso tipo moda, novedoso, que se termine el diagnóstico y no haya nada. Y creo que el trabajo que continúa Mariela, da cuenta de ese proceso que continúa.

La mayor crítica tuvo que ver con eso. Que esto no sea una cosa más, que esta gente viene y trae y no queda en nada. Y después en general, hubo un alto nivel de aceptación que se fue ganando con el tiempo, que se fue logrando con el tiempo. Al principio la sensación era “vengo a ver qué quieren estos, vengo a ver qué onda”. Y uno se daba cuenta en la actitud del trabajador y en la postura de la gente cuando estábamos en los primeros cursos era “¿quién sos vos? ¿Qué venís a contar? ¿Qué onda la tuya? Y te mido”, era así como de desconfianza. Pero conforme al proceso iba avanzando y nos íbamos encontrando, cada un mes o cada dos meses, ya incluso empezó a nivel de confianza que lo que te decían era “está muy lindo, me gustó” y también estaba el que te decía “mirá la verdad es que no necesito que venga esta mina a explicarme tal cosa, porque hace 20 años que lo hago”, pero el vínculo empezó a aceptarse tanto que los que estaban a favor, como los que estaban en contra, te lo podían decir.

¿Cuáles actividades de formación se llevaron después del 2011?

En el 2012 yo ya no sé, ya no estaba ahí. Después en la década Mariela hubo una fuerte impronta de lo virtual. Hoy en día entiendo, según lo que me ha relatado Mariela los cupos se acaban enseguida, que la gente participa activamente. Me parece que este año hicieron un curso sobre Derecho Administrativo y Mesa de Entradas. Es verdad lo que dice Mariela en el sentido de que la administración pública es tan grande y tan extensa que la metodología requiere de la mixtura de los dispositivos, lo presencial y lo semi-presencial. Primero porque no siempre los directores te dejan asistir a la gente, y bueno, por otra parte tiene la ventaja de que siempre lo virtual tiene más llegada. Pero entiendo también que ahora al estar institucionalizado, tengo entendido que Mariela

tiene ahora como una estructura inserta en el Ministerio de Economía, que se generó en diciembre de 2012, tiene su presupuesto. Tiene ya otros recursos con los cual manejarse.

Como para cerrar **¿cuál es para vos la importancia de un plan de formación, concebido en los términos en los cuáles fue hecho?**

Para mí lo más importante, más que de un plan de formación, pensando a un plan como una herramienta flexible, dinámica, que se adapta a diferentes escenarios y contexto, lo más interesante me parece que sea un plan situado y contextualizado, al perfil de los trabajadores públicos al cual va dirigido, a sus tareas, y a la dirección política e ideológica de gobierno en el sentido, no de la ideología, sino del proceso de conducción que quiere dirigir. No ir a contramano de dónde va la dirección. En ese sentido, me acuerdo que en ese momento se había hecho la descripción del perfil de los trabajadores, a partir de su conformación específica. Bueno me refiero a eso, situado en las características de las personas, de los trabajadores, y yo entiendo que hoy en día, un plan de formación no puede dejar de tener en cuenta temas como participación ciudadana, descentralización, planificación estratégica, gestión por proyecto. Todas cuestiones, que hacen a un gobierno moderno, transparente, ágil. O sea que en realidad es como que deberían aportar elementos para ir en esa dirección y aportarle a la administración pública.

¡Muchas gracias!

Nombre y Apellido del/la entrevistado/a: Guillermo Coulter

Profesión: Psicólogo

Cargo actual: Sub Secretario de Recursos Humanos y Función Pública de la Provincia de Santa Fe – Ministerio de Economía

¿Recuerda cómo surgió la idea del Plan de Formación? ¿En el marco de cuál política de gobierno considera que se circunscribía? ¿Qué fue lo se buscó con ello desde el gobierno provincial del entonces Gobernador Hermes Binner?

En realidad se diseñaron previo al 2010, una serie de proyectos de formación. En ese entonces, dependía toda esa temática del Ministerio de Gobierno. Como te decía antes, se le delega a Mario Drisun, un poco la misión de concretar algunas acciones de capacitación para recuperar el tiempo perdido y, a partir del 2010 él convoca un grupo no solamente multidisciplinario sino también de distintas jurisdicciones que por alguna razón X le interesaba la temática o habían sido especialistas. Conocían del tema. Entonces, nosotros desde Función Pública nos convocaron a Juan Carlos Pucciarelli y a mí porque habíamos tenido distintas experiencias en temática de formación y desarrollo y de gobierno también a distintos protagonistas que por alguna razón u otra conocían la temática. Y ahí, en realidad, el objetivo era primero pensar a futuro que queríamos y

desde ya que esto iba de la mano de un plan mayor. Porque si no queda dentro de funciones estériles cortoplacistas. Entonces, en base a eso se empezó a diseñar y se hizo una catarata de idea, digamos, y se planteó que necesitábamos desde ya si queríamos realizar un cambio cultural y que tuviese algún tipo de efecto a nivel social, trabajar con los líderes de la administración. Líderes que tenía toda una cultura de trabajo específica y en la cual había que sensibilizar porque sabíamos que si no podíamos trabajar con los líderes, no íbamos a poder trabajar con el personal de planta que estaba a su cargo.

Como te decía antes, esto iba relacionado o direccionada con el Plan Estratégico que se había planteado la nueva gestión a partir del ingreso en diciembre de 2007, con Hermes Binner. Este Plan Estratégico lo que te plantea y relacionado...es decir, la capacitación es una ayuda para poder conseguir llevar adelante políticas públicas. Las políticas públicas se pueden llevar adelante no solo con funcionarios si no con personal de planta. Entonces, la necesidad era que ese personal de planta estuviera preparado para los tiempos de gestión que se venían.

A parte capacitación no solamente entendida desde lo cognitivo, sino también con la necesidad de desarrollar competencias que generen las habilidades y actitudes justamente para trabajar esto nuevos objetivos de la gestión. A partir de ahí se llevan adelante nuevos seminarios. Se hace un diagnóstico situacional, donde se convocan a las categorías superiores para que ellos planteen cuáles eran las necesidades que ellos entendían básicas, y en estos talleres aparecen las necesidades de trabajar y formar a la gente en ciertas competencias específicas, que hacen a la gestión y al cambio, desde la perspectiva de esta comunidad de mandos superiores de planta y con una visión, insisto, relacionado con el Plan Estratégico. Por eso era coordinado por la Universidad y por funcionarios porque la idea era que el personal de planta pudiese nombrar y realizar el diagnóstico, pero acompañado con facilitadores que hicieran la relación entre estas necesidades y el Plan Estratégico. Porque si no, hubiéramos nombrado a un consultor que hiciera el diagnóstico y ya está. Siempre dirigido un poco hacia este objetivo final que era realizar una fotografía de lo que había, de lo que hay, cuáles son las necesidades y apuntadas, dirigidas, hacia el Plan Estratégico. Eso en primera instancia, en base a este diagnóstico, relevamiento con estos mandos superiores se pudieron impartir algunos seminarios, siempre apuntados más que nada a categorías superiores, a mandos medios, justamente, sabiendo que teníamos la gran deuda con el resto del personal, pero bueno, insisto, estábamos en una situación de un diagnóstico, una fotografía de lo que había.

El Ministerio a cargo del diseño original del Plan, fue el de Gobierno y Reforma del Estado, cuyo titular era el actual Gobernador Antonio Bonfatti. Ahora bien **¿Quiénes participaron de su diseño? ¿Se convocó a agentes u organismos externos para ello? ¿Cuál fue el motivo por el**

que se hiciera de ese modo?

El gobierno de la provincia, más que nada el gobierno de la provincia. Y después tuvimos reuniones con la Universidad Nacional del Litoral, y con la Universidad Nacional de Rosario. Específicamente, en el caso de Rosario, con la Facultad de Ciencia Política. A lo cual le generamos, es decir, cada una se hizo cargo de algo distinto. La Universidad de Rosario, más que nada dio su apoyo en la estrategia para realizar el diagnóstico, en lo metodológico, y la Universidad Nacional del Litoral más que nada fue un soporte para temáticas relacionadas con la inducción. Nosotros de 2008 estamos inmersos en un proceso de selección en el cual se prioriza la idoneidad y sabiendo que este proceso es transparente. Tiene 4 etapas que son excluyentes, entonces bueno, hay mucha gente nueva que necesitaba una inducción en base a los conocimientos. Es decir, por qué ingresaba, que ingresaba al Estado, que no era un trabajo cualquiera, que no iba a poder hacer cualquier cosa, si no, quién más, quién menos, prestaba un servicio a la comunidad, entonces, era necesario realizar una inducción y esa inducción fue preparada justamente, por personal de la Universidad del Litoral. Divididas en diferentes temáticas. Algunas cosas muy específicas, como por ejemplo cómo es la administración pública en cuanto a normativas, a organización, a estructura. Y otra con temáticas relacionadas más con cuáles son las motivaciones relacionadas al Estado, cuáles deben ser las misiones y funciones del empleado público para un Estado moderno.

Generalmente, hay una mirada desde la visión personal del ingresante, en la cual se prioriza la estabilidad laboral, entonces nosotros, lo que queríamos más que nada reflejar, es que es verdad ese beneficio, pero que no se pierda ese beneficio en el cual el empleado trabaja desde un lugar distinto y trabaja en servicio a la comunidad, con distintas responsabilidades, pero que al final del camino, lo que se encuentra es el ciudadano. Así que bueno, esa inducción fue encarada por la Universidad Nacional del Litoral.

Se les dio la palabra a los trabajadores porque son los que conocen, saben y trabajan, en el caso de los líderes, la mayoría 15-20 años para arriba. Entonces, eso es lo que conocía.

Eso se desarrolló en un lapso de dos años que culminó con la gestión de gobierno. El broche de oro fue el Congreso destinado a los trabajadores de la administración pública, que realmente, cambió ciertos paradigmas con respecto a lo que es la capacitación en la administración pública, cosa que nunca se había hecho en la provincia de Santa Fe.

Y, a partir de la nueva gestión, se vio la necesidad a partir del 2011 de trasladar la formación de los trabajadores públicos a función pública y recursos humanos que se encuentra en esta provincia. Hay otras provincias que función pública se encuentra en gobierno. Acá en la provincia de Santa Fe, Función Pública está en Economía. Y ¿por qué esto? Porque nosotros nos ocupábamos, más

que nada, de la administración del personal, de los sueldos, de empleo, también de desarrollo y faltaba esta pata de formación que está dentro de lo que es el desarrollo de los recursos humanos. Fue así que comenzamos. Se construyeron unas funciones y misiones, dentro de lo que es la Secretaría de Recursos Humanos y Función Pública, en este caso. Bueno y en la misión ya hay más focalizados y concentrados, no solamente en elaborar políticas de formación concretas, si no también, que esta formación llegara principalmente a todos los empleados de la provincia, que era una gran falencia que se tenía más que nada formalmente porque, casi todo los cursos de formación presencial se realizan en Santa Fe o Rosario a distancia. Entonces, como tenemos un provincia de gran longitud, vos imagínate que una persona de un registro en Vera nunca iba a participar, o no participaba. Y tampoco del sur de Santa Fe. Para ello, se diseñó y está dando muy buen resultado la capacitación que se le dice e-learning o plataforma, para llegar a la mayor cantidad de gente posible y de toda la antigüedad y categorías posible, sin importar. Entonces, nuestra idea era generar masividad en este primer proceso de esta nueva gestión que era nuestra gran falencia. Y por otro lado, continuar con estas formaciones estratégicas. Por eso, se llevó adelante durante todo este año talleres para trabajar competencias por resolución de problemas. Es una sola temática, que se da en dos días. Se invitó a todas las categorías, 7, 8 y 9, es decir, los mandos superiores, pasaron todos y ahora las últimas dos fechas, es específicamente para funcionarios políticos, que esto también es una novedad, porque generalmente, no es común que se desarrollen formaciones de este tipo para funcionarios y no solamente cumplimos nosotros con un objetivo interno, sino que también era una necesidad reclamada por personal que participaba de estos talleres de planta, en las encuestas se veía. Entonces dando un poco respuesta a esta necesidad, y viendo nosotros que realmente esto era así, se van a impartir dos fechas solamente para funcionarios políticos, para que puedan charlar y rever estas temáticas. El mismo taller que dio Marta Paillet, pero lo van a recibir los funcionarios, porque pensamos que los funcionarios tiene que seguir desarrollándose y a parte que, quién más, quién menos, no solo se relacionan, sino que tienen personal a cargo, la mayoría.

¿Cuál fue la reacción/repercusión que generó el Plan entre sus beneficiaros? ¿Qué aspectos positivos remarcaban y cuáles negativos?

Mirá, en inicio siempre, hasta ahora las repercusiones fueron positivas, más que nada porque las temáticas que se están eligiendo tanto para los cursos por plata informática, como las temáticas que se están utilizando para los talleres que están relacionadas con aquél primer diagnóstico que se realizó. Y ahí es donde nosotros tratamos, justamente, de buscar un hilo conductor, de no hacer acciones aisladas de impacto de corto plazo, sino, responder al diagnóstico inicial y también ir observando e ir sacando fotografías de la actualidad, ir visualizando que otras cosas más pueden aparecer. Pero, insisto, de la mano de aquél diagnóstico inicial del 2010. Por ello, implementamos el Taller de Liderazgo por un lado, que tiene que ver con esto de Negociación y Resolución de

Conflicto, y por otro lado, temáticas comunes a todas las jurisdicciones que se están implementando a partir de las plataformas, como ser cursos de Recursos Humanos y Función Pública, Normativas que impactan transversalmente, Régimen General de Actuaciones Administrativas, también hay otro curso que se ha implementado que tiene que ver con el desarrollo de competencias, que en realidad este curso fue llevado a cabo por personal externo del Consejo de Capacitación, que nosotros vimos que era pertinente, y también creo que se llevaron adelante 3 cursos de estos. Duran varios meses. Lo seguimos implementando porque hemos comprobado que tuvo muy buena repercusión, son competencias generales, destinados más que nada a categorías inferiores, pero que lo puede hacer cualquiera, competencias tales como comunicación, trabajo en equipo. Competencias comunes, pero necesarias, no solo para el trabajo interno, sino también con el trabajo para con el ciudadano.

¿Cuáles razones motivaron que la financiación del Plan fuera externa - Consejo Federal de Inversiones - para las ediciones 2010 y 2011?

En este momento, los talleres han sido financiados por el CFI y después el resto lo estamos haciendo con personal idóneo, que son tutores, personal de planta, que es convocado, invitado y a muchos les interesa, son especialistas en algunas temáticas, entonces actúan como docentes de las áreas, de las temáticas.

¿Cree que esto tendría que tener una asignación presupuestaria anual?

Desde ya que el objetivo es que se implemente un fondo para capacitación específicamente. La capacitación siempre es más que nada en esta proyección tiene altos costos, porque para que tengas una idea en la administración, nuestro segmento de trabajo es la administración central, que son más o menos, 40.000 personas. Lo que no significa que a veces pueda haber cursos que le interesen al resto de los escalafones, por fuera de la administración central, y ya ahí estamos hablando de 120.000 personas. Los posibles o potenciales consumidores de estos cursos. Entonces, cualquier formación que se implemente, presencial, tiene costos. Por el alquiler de los lugares, por el trabajo de los docentes, que se trata de siempre buscar a docentes de calidad, que se destaquen en sus temáticas. Por eso hemos hecho pruebas piloto en el caso del taller de Marta Paillet, durante el primer año para ver qué resultados teníamos. Conocíamos a la persona en cuanto a su cv y antecedentes que eran excelentes, pero hay que ver después en la administración que impacto tenían, porque tienen características específicas, especiales, ni mejores ni peores. Distintas.

¿Cuál considera es el papel que llevan adelante los gremios al interior del Plan de Formación?

A partir del año pasado, la formación de los trabajadores públicos pasó a ser un tema paritario. Entonces se formó una comisión con representantes que vos entrevistaste, en la cual ellos participan, más allá que la formación estratégica se puede decir que la lidera la gestión de gobierno. Ellos participan porque son los que están en contacto directo con los empleados y también pueden apuntar necesidades o hacernos notar poblaciones específicas que por una razón u otra no estamos atendiendo. Entonces, la participación de ellos es importante, ya sea para escuchar propuestas, para proponer cosas, para estar al tanto o también porque tienen una función que ayudan a sensibilizar a la población sobre esas necesidades.

Cada uno le impone su impronta. Ambos tienen experiencias en sus gremios de formación, ya te digo de distinta naturaleza, este año, también se generó algo muy interesante, no me quiero olvidar, con respecto a una propuesta de capacitación. Empezamos a implementar un programa de finalización de estudios secundarios para el personal de la administración pública que, justamente, no haya culminado los estudios secundarios. El impulso se dio a partir de las reuniones de las que participamos en el Congreso Federal de Recursos Humanos y Función Pública, y dentro de la comisión de capacitación de la cual soy representante, un par de jurisdicciones nacionales contó sus experiencias en este tipo de acciones de formación y eso justamente, nos impulsó y nos incentivó para que nosotros lleváramos adelante esto. Hicimos un diagnóstico, en base a la cantidad de gente que no había culminado el secundario en la administración pública, más que nada en el escalafón central, y ahí confirmamos que teníamos un 3-4% de esa dotación que no había terminado los estudios secundarios. Dato interesante que es un porcentaje similar al de la provincia de Córdoba, que tiene una cantidad similar de empleados. Para nosotros fue una sorpresa interesante porque no sabíamos que teníamos esa cantidad de personas que no habían culminado la formación secundaria, y bueno, lo que hay que destacar que nosotros llevamos la iniciativa al Ministerio de Educación, fuimos bien recibidos, les interesó mucho. Y a partir planeamos, teniendo en cuenta la herramienta de ellos que se llama "Vuelvo a Estudiar" que es un proceso para finalizar los estudios secundarios para aquellos chicos o adultos que no lo hayan hecho, y esto se brinda a nivel provincial, y bueno, nosotros acoplándonos a esta herramienta, pero dirigida específicamente, a los empleados que no habían terminado los estudios. Hicimos un relevamiento, ese relevamiento nos dio un número de unas 200 personas que se inscribieron y que estarían interesadas para el año que viene, llevar adelante esta formación. Toda la parte administrativa-educativa, la va a llevar adelante el Ministerio de Educación, y nosotros lo que vamos a hacer es también una cuestión de cambio de paradigma, para estas personas, vamos a buscar y seleccionar candidatos compañeros, que sean no tutores, sino compañeros para que realicen un acompañamiento y traten que estos compañeros no renuncien, porque en realidad, lo interesante es que la adaptación que se hizo para la administración pública es muy conveniente porque lo ideal es que estas personas vayan nada más que cada 15 días, dos o tres días a un lugar. Que podrá ser ese lugar una institución educativa u otra institución. Hemos comprobado,

más que nada la gente de Educación, que justamente, aquellos que han abandonado hace muchos años la escuela secundaria tienen bastante resistencia a volver a una escuela o a un instituto, entonces vamos a ver si no solamente incluimos a instituciones educativas para hacer esto, sino también a gremios, clubes o lugares que se puedan habilitar. Se le va a dar prioridad a la gente que se inscribió en Rosario y Santa Fe el resto veremos cómo podemos ir distribuyéndola. La idea es implementarlo el año que viene, ya hay una preinscripción, como te decía, en las que se han inscripto unas 200 personas, en toda la provincia, es mucho. Hay fondos para esto, para los docentes sobre todo, porque éstas son horas cátedras. El soporte va a ser informático, por eso te digo y cada 15 días la idea es que ellos concurren dos o tres noches a una institución para que ellos vayan incorporando este saber que están incorporando de forma informática. Se van a tratar de buscar voluntarios que quieran acompañar a esos compañeros que encaran este desafío.

En términos generales **¿cuál considera es la importancia de un Plan de Formación para los trabajadores de la provincia?**

Mirá siempre estos planes están, se orientan a dos objetivos primordiales, uno es a generar desarrollo personal, a promover desarrollo personal, y el otro es que este desarrollo personal se alinee y se dirija hacia el objetivo de la gestión que es trabajar con el ciudadano y poder ofrecer mayores beneficios y otorgar mayores derechos. Ese sería el objetivo, y como te decía al inicio hay una serie de competencias que no solamente tienen que ver con el conocimiento, sino también con habilidades y actitudes nuevas, que todos, incluyendo los funcionarios, debemos prepararnos para responder a estas nuevas necesidades. A esta nueva demanda.

Hay algo que quedó en el tintero, que también quiero comentarte y tiene que ver con la mirada, la visión que nos propusimos en esta nueva gestión con la capacitación y está relacionado con, no solamente impartir formación, sino también asistir ¿Por qué? Porque sabemos también que cada jurisdicción tiene por ahí necesidades específicas. Formaciones funcionales, que tienen que ver mucho con un área, que tal vez nosotros no nos hacemos cargo directamente pero sí asistimos, ya sea a nivel de consultoría, a nivel de facilitar formadores específicos para esa temática, aconsejando como se puede llevar adelante, y por eso, a partir de acá hay toda una conceptualización que tiene que ser una formación en forma de red, en la cual ya no hay un solo lugar donde se focaliza donde tiene que salir la formación, una superestructura donde tiene que salir los objetivos de formación, sino más que nada, nosotros asistimos pero también acompañamos y también tenemos en cuenta que todas las áreas tienen su saber para desarrollar y también pueden colaborar con otras áreas. Nosotros en este momento, hay muchos cursos que se implantaron para toda la administración que se diseñaron hace un par de años en el Ministerio de Economía y esos cursos dieron tan buenos resultados y nos dimos cuenta que se pueden proyectar al resto de las jurisdicciones que el año pasado y este año se volvió a realizar. Y se utilizó material que fue diseñado por una jurisdicción específica. Esa también es un poco nuestra

idea, de ir generando esa sinergia entre todas esas áreas que han generado saberes y que sirven para proyectarlo al resto. Las direcciones de capacitación, por lo general en el Estado han sido grandes aparatos donde había muchos empleados y donde era como si fuera el único pulmón o fuente donde salían las ofertas de capacitación. Nuestra idea es un poco agilizar todo eso, flexibilizarlo y trabajar justamente en red con las distintas jurisdicciones, como para generar esto. Que a veces puede suceder, que asistamos a algo muy específico u otras veces puede proyectarse para todos. Utilizar unas buenas prácticas de un área y proyectarla. Por eso la estrategia está en una visión general de lo que va sucediendo con respecto a la formación, no es una usina de grandes visionarios sino que nuestra visión está hecha para ver cómo podemos ir generando sinergia con lo que todos hacemos. Sin perder de vista el objetivo final que es el hecho de que todo esto está planteado para un objetivo que es acompañar al Plan Estratégico. Sino quedan como flashes, impactos que fascinan en el momento, pero que a los 2 o 3 años quedan en la nada, o no sumaron. Cuando iniciamos las actividades de formación a través de informática, muy poca gente ingresaba porque como no se conocían, entonces hubo toda una sensibilización para que la gente conozca y adopte esto como formación y ahora se repiten las formaciones porque tenemos muchos inscriptos. Generalmente, los cursos informáticos tienen unos 200 participantes a la vez. No más porque después es muy difícil realizar la tutoría, y los capacitadores, formadores, que van a acompañando la formación tienen que ir corrigiendo y evaluando al estudiante. Por eso en base a la pregunta que vos me hacías inicial, creemos que tienen éxito porque nos piden que volvamos a repetir la formación. Ahora cuando terminemos los últimos cursos en los próximos días, vamos a saber las horas hombre que pudimos hacer este año, que todavía no las tenemos. Pero también estamos expectantes de saber cuánta gente participó y cuántas horas hombre se llevaron adelante este año.

¡Muchas gracias!

Nombre y Apellido del/la entrevistado/a: Marcelo Delfor

Profesión: Prof. de Filosofía

Cargo actual: Subsecretario General Adjunto del Consejo Directivo Provincial de la Asociación Trabajadores del Estado (ATE)

¿Recuerda cómo surgió la idea del Plan de Formación? ¿Qué fue lo que se buscó con ello desde el gobierno provincial del entonces Gobernador Hermes Binner?

Ambos gremios venimos con una trayectoria de formación laboral en el área del sector público, en el caso nuestro de ATE con una estructura de formación laboral que es una de las más grandes del país a nivel sindical, con articulación con diferentes universidades de la región y del país, con una plataforma que fue la primera experiencia sindical a distancia y con una serie de propuestas que abarcan desde la cuestión operativa y de servicios hasta tecnicaturas que han permitido

posicionarnos desde lo sindical, en el área de recursos humanos, en la formación de estos, y ocupar un lugar vacío que los diferentes gobiernos no ocuparon como política de Estado. Desde que ingresamos a la paritaria, en el año 2008, desde ATE, comenzamos a exigirle al gobierno de la provincia del entonces Dr. Hermes Binner, que se comience con una política a corto, mediano y largo plazo, que el Estado promueva, posibilite, la formación de sus trabajadores. A partir de ahí, desde el ámbito de la paritaria, logramos algunos acuerdos, conformar una comisión de formación laboral de acuerdo paritario, que integramos ATE, UPCN y el gobierno de la provincia e iniciar una experiencia en la formación de los recursos humanos del sector público de la provincia de Santa Fe. Iniciar una experiencia. Que comenzó con algunos cursos para los ingresantes a la administración pública, la Inducción que se hizo con articulación con la Universidad Nacional del Litoral, y que continuó con algunas experiencias para las áreas de conducción, las categorías superiores.

A nuestro criterio es un paso adelante, en relación al vacío que había. Pero, no se ha consolidado como una propuesta que tenga la suficiente continuidad para que no sean acciones esporádicas, aisladas o que terminan siendo respuestas muy coyunturales sin un plan a mediano plazo, que posibilite formar a los recursos humanos de la provincia, sobre todo en un Estado que debe cambiar, que debe modernizarse, que debe tener una gestión más ágil y transparente y que por lo tanto debe adecuar sus recursos humanos a esas políticas.

A mí me parece demasiado hablar de Plan. Ha habido acciones de formación, que no se constituyeron en un Plan de Formación. Esto no quiere desmerecer la decisión política que ha tenido el Gobierno Socialista, la Coalición Cívica, de impulsar acciones para transparentar el ingreso a la administración pública, retomar el sistema de concursos, mejorar laboralmente a muchos sectores del Estado, que se hicieron todos en el marco de la paritaria. No solo hay una decisión política, sino que también hay una presión de los gremios para que se vayan paulatinamente, regularizando situaciones que vienen de larga data. Entre ellas, lo de la formación laboral.

Pero nosotros pretendemos, y en eso estamos trabajando, que la provincia de Santa Fe, vaya hacia un nuevo convenio colectivo de trabajo. Las normas laborales que tenemos hoy como convenio datan algunas del año 81', de la época de la dictadura. El Régimen Jurídico, el Régimen de Licencias del año 89', el Escalafón es del año 83', si bien se fueron modificando porque es un sistema abierto el del convenio del sector público, a partir del ingreso de ATE, que le dio más dinámica a la paritaria, si bien es un sistema abierto, requiere una actualización, de generar un convenio nuevo, que incorpore un montón de situaciones de derecho, de instituciones vinculadas con el derecho a la información, a la carrera. Situaciones que se fueron dando en el marco de legislaciones nacionales, pero que no están incorporadas al sector público. Y dentro de ese marco,

de discusión del derecho colectivo, como derecho, como convenio colectivo, hay que incorporar a la formación laboral. Incluso, con un financiamiento propio. Debería tener para que no dependa de la voluntad política de algún gobierno, entonces el Estado tiene que destinar recursos, que invertir recursos en la formación de sus recursos humanos. Así como invierte en obra pública, debería invertir en la formación de sus recursos humanos. Entonces, esto se va a convertir en un Plan de Formación cuando tenga entidad de convenio, cuando tenga una financiación autónoma, y cuando dejen de ser acciones coyunturales y se transformen en políticas a lo largo del tiempo.

Hablando con otros entrevistados, funcionarios de gobierno, me comentaron que el plan se empezó a pensar por el 2008, 2009, cuando se vieron en la necesidad de que los trabajadores públicos se puedan aggiornar y formar parte activa del proceso de reforma estatal que se venía dando al interior del gobierno de la provincia **¿Usted qué opina al respecto? ¿Cree que el Plan reflejaba de algún modo esta intencionalidad en sus contenidos?**

En los contenidos de las experiencias que hubo podemos decir que los objetivos de la capacitación fueron coincidentes, fueron discutidas y fueron acordadas digamos en el ámbito de esta condición de formación. Pero, te reitero, fueron acciones que no se han transformado por ahora en un plan. Esto no quiere decir, que en el corto mediano plazo no se puedan transformar en un plan. De hecho, ahora en estos meses hubo otra capacitación destinada a los niveles de conducción superior. Pero en la medida que no tenga un presupuesto asignado anualmente y que no se le dé la relevancia que debería tener como política de Estado, no vamos a poder llamarla Plan.

El Ministerio a cargo del diseño original del Plan, fue el de Gobierno y Reforma del Estado, cuyo titular era el actual Gobernador Antonio Bonfatti. Ahora bien **¿Quiénes participaron de su diseño? ¿Se convocó a agentes u organismos externos para ello? ¿Cuál fue el motivo por el que se hiciera de ese modo?**

Participó lo que es la Secretaría de Función Pública y Recursos Humanos. En un principio estaba en el área del Ministerio de Gobierno. Y ATE y UPCN. Se articularon con las Universidades de la provincia a lo largo de la primera experiencia de Rosario y el Litoral.

¿Cuáles razones motivaron que la financiación del Plan fuera externa - Consejo Federal de Inversiones - para las ediciones 2010 y 2011?

Supongo que aprovechar algunos créditos o fondos de los organismos nacionales e internacionales que disponen para la capacitación del sector público, para impulsar reformas en el sector público. Creo que ha sido una cuestión netamente coyuntural.

Una provincia como la de Santa Fe, que administra miles de millones en recursos por año, destinar una parte de esos miles de millones en su presupuesto a la formación te diría que es elemental, no

es una cuestión desmedida. Y tampoco creo que en el ámbito del poder legislativo, al momento de discutir un presupuesto, son acciones que seguramente van a mantener la adhesión de todo el sector político, porque el Estado es uno más allá de los circunstanciales sectores políticos que lo administran deben darse prioridad a cuestiones que tengan que ver con cuestiones de fondo de políticas públicas. Y en eso, me parece

que tendrá el acompañamiento que se merecerían estas políticas o estas decisiones.

Nosotros desde el sindicato entregamos becas para la capacitación, ya sea de cursos que organizamos nosotros, de un posgrado, de un postítulo, de una tecnicatura, cómo no lo va a hacer el Estado. Lo hacen las estructuras sindicales, en un Estado Moderno, en un Estado con las dimensiones del de la provincia de Santa Fe, que tiene la dimensión de un país de América del Sur, como Uruguay, me parece que no estamos muy lejos. Te diría que quizás ponerlo en la agenda de las cuestiones pendientes y resolverlo lo antes posible.

En lo que refiere a los beneficiarios directos de Plan **¿Qué criterio se tomó para decidir las categorías de trabajadores que participarían del mismo? ¿Por qué se decidió hacerlo de esa manera? ¿Qué repercusiones generó ello en el resto de los trabajadores?**

En realidad se comenzó con las iniciales, con los ingresantes. En un momento hubo un ingreso masivo a partir de un pase a planta permanente. El propio estatuto establece que en el año de provisionalidad, que es el año en el que ingresa el trabajador, se debe capacitar al personal. Bueno se aprovechó esa coyuntura y se hizo esto en forma bastante masiva.

Después de esa experiencia con la categorías iniciales o ingresantes, se tomó este criterio de empezar por las categorías gerenciales o superiores, que nosotros acordamos son los recursos humanos con mayor grado de influencia sobre el resto de los trabajadores de la administración pública. Son los que deberían tener una formación no sólo en lo técnico, sino también general, con el público, con la cultura general. Hoy un director de un área de administración cualquiera, tiene que ser una persona que sepa leer su realidad, no sólo de gestión, sino su realidad política, social, cultural. Creemos que a la capacitación técnica debemos incorporarle cuestiones que tengan que ver con la cultura en general con situaciones que vive el mundo. No se puede estar desconociendo situaciones que vive el mundo. Así que no nos pareció mal, pero si eso era un Plan que después se pudiera trasladar a los otros trabajadores del Estado.

Desde la Dirección de Formación Laboral me comentaron que ahora se estaba trabajado con la formación virtual a distancia dada la dificultad de trabajar con grupos tan grandes de forma presencial **¿Usted cree que hay dificultades para poder sostener una formación masiva de este modo?**

Yo creo que las capacitaciones a distancia son un medio para hacerlo más accesible. Nosotros de hecho, tenemos cursos a distancia pero se puede buscar un sistema mixto de semi-presencialidad,

que incluso, a través de la coordinación de los propios trabajadores de la administración pública. Muchos de ellos son docentes en universidades o en otros ámbitos del sistema educativos, que podrían ser tutores, gestores de las propias capacitaciones. Nosotros propusimos que se haga un registro de formadores dentro de la propia administración pública para primero contar con información y después que estos propios compañeros puedan a su vez ser el sostén de una capacitación semi-presencial o se lo pueda hacer más masivo de lo que es hoy.

¿Cuáles cree Ud. fueron los motivos que provocaron que el Plan no tenga la continuidad que decimos debería tener para ser concebido de esa forma, es decir que sea un Plan y no un proyecto o una serie de medidas coyunturales?

Pudo haber una conjunción de motivos. Quizás, esto de la gran ausencia que hubo de políticas públicas, vinculadas a la formación de recursos humanos del Estado. La propia coyuntura en un primer gobierno que tuvo que aprender lo que era el Estado porque después de mucho años cambió el signo político que lo dirigía, y quizás de la falta de una decisión política más firme que en definitiva es esto, porque las prioridades de la agenda también las fija el propio poder ejecutivo. Falta de una decisión política para darle a la formación laboral de sus recursos humanos un lugar más preponderante. No hay acá me parece, nosotros no jugamos una animosidad adversa hacia esto, pero sí lo hechos demuestran de que no se pudo avanzar en un plan, sino en medidas aisladas y que esto es percibido también por los propios funcionarios que también están junto con los gremios involucrados, que son ATE y UPCN de darle mayor continuidad.

Para finalizar, a modo de conclusión **¿Por qué cree usted que es relevante en términos de política de Estado, llevar adelante un Plan de Formación para el Desarrollo de los Trabajadores Públicos?**

Es relevante porque el sector público tiene como destinatarios de su trabajo el servicio al ciudadanos, y la ciudadanía en general, demanda un Estado que dé respuesta de forma inmediata, transparente, con agilidad, con modernización de sus estructuras y recursos y en ese contexto es fundamental que sus recursos humanos estén adecuados, adaptados y formados como para participar de esa gestión pública que requiere en los tiempos que corren, una mayor presencia por un lado, y una presencia activa con políticas públicas que den respuesta de forma inmediata a las demandas de la sociedad.

¡Muchas gracias!

Nombre y Apellido del/la entrevistado/a: Luis Larpín

Profesión: Diplomado en Desarrollo Local

Cargo actual: Coordinador del Área de Capacitación en la Provincia de Santa Fe de la Asociación de trabajadores del Estado (ATE)

¿Recuerda cómo surgió la idea del Plan de Formación? ¿En el marco de cuál política de gobierno considera que se circunscribía? ¿Qué fue lo que se buscó con ello desde el gobierno provincial del entonces Gobernador Hermes Binner?

Yo lo que recuerdo es que nos convocaron desde el Ministerio de Gobierno. En ese momento, estaba al frente el Ministro Bonfatti y como Secretario de Gobierno, Mario Drisun. Éste primero hizo conversaciones con los sindicatos, en forma individual, planteando la idea, planteando las posibilidades de coincidencia, hubo un marco de coincidencia general entonces se comenzó a trabajar en un grupo donde estaban los dos sindicatos, estaba el Ministerio de Gobierno y lo que en ese momento creo que era la Dirección o Subsecretaría de la Función Pública, que dependía de Economía, y varios empleados de carrera, creo que eran todos del Ministerio de Gobierno, convocados por ellos, que fueron convocados para trabajar en esto. O sea, no es que ya cumplían funciones específicas relacionadas con esta temática, sino que se los invitó como para ir trabajando. Bueno y a partir de ahí, se empezaron a analizar algunas propuestas.

Yo creo que fue en su comienzo un buen intento de instalar la necesidad de formación como una cosa inherente al trabajo público, como un complemento que no es una cosa que cada uno tenga que resolver, sino como una cosa que era parte de la política del Estado, que en ese momento estaba asentado en lo que era el Ministerio de Gobierno y en la Función Pública, que eran a su vez quienes tenían más vínculos con los sindicatos a través de la paritaria. Pero surgió como una iniciativa de un grupo convencido, me parece, que a su vez después tenía que ponerse a convencer a toda la estructura del Estado. Esa fue una de las dificultades.

¿Cuál fue el motivo por el cual se convocó a las Universidades de la provincia?

Mira, era como para darle solidez, un armado pedagógico, a propuestas que surgieron para la formación y que se vieron en dos cosas, una lo que fueron los talleres para los niveles directivos, y otra para los cursos de Inducción para los ingresantes. Entonces, nosotros hemos planteado que en el Estado hay capacidad dentro del propio Estado, hay muchísimos compañeros que pueden desarrollar esas actividades. Quizás en un comienzo, como para no dilatar era bueno eso. Además por una cuestión que, quiérase o no, el prestigio influye, legítima. Entonces vos decís “este gobierno hace tal cosa y lo hace a través de Universidad de Rosario, la Universidad del Litoral”, es decir, las Universidades de la provincia. Entonces, eso por lo menos, le da al que recibe la propuesta, es decir, lo despega de la cuestión política coyuntural, que eso es una cosa que todos los gobiernos tienen que intentar hacerla. Uno sabe cómo es la situación.

¿Cuáles razones motivaron que la financiación del Plan fuera externa - Consejo Federal de Inversiones - para las ediciones 2010 y 2011? ¿Cómo cree que debería ser el financiamiento? ¿El origen del mismo debería ser interno o externo?

Yo creo que los motivos fueron acceder a dinero disponible para este tipo de proyectos. Yo creo que el Plan no debería depender de las posibilidades de financiamiento, porque en realidad, no necesita un gran esfuerzo de financiamiento. Pasada esa etapa inicial, que está bien que no se haya demorado, porque si uno comienza a hacer planes que le llevan 5 años, entonces el plan medio que no es un plan, termina siendo una idea. Ahora, yo creo que lo que sucedió es que se perdió la continuidad de ese trabajo. Entonces lo que se podría haber hecho en el año siguiente (2012), era justamente, poder ir armando esa estructura de formación con gran parte de los propios recursos del Estado en los cuales el financiamiento es mucho menor, algunas cosas porque se pueden hacer dentro de la misma estructura, pueden significar algún recurso más, no excesivo, y tienen a mi entender una cuestión importante que es que ayudan en la formación y en la jerarquización de los que va a ser formadores. Porque se van a comprometer ahí nomás, y además se los reconocen, vos decís “mirá hace 20 años que trabajas en el Ministerio de Economía y la verdad es que tenés condiciones como para hacer esto, esto y estoy confiamos en vos”. Y si se trabaja con un buen criterio sabiendo que estos son ámbitos compartidos. Es decir, no se hacen cosas ocultas, donde por ejemplo si hay que ver grupos de formadores, aseguremos las posibilidades de igualdad y de equidad como para poder ser formadores, no va a estar la cuestión de “yo pongo a mi amigo”. Vos avanzás sobre eso, cosa que se da en los actuales mecanismos de concurso y demás dentro del Estado.

Yo creo que eso se puede dar, y puede ser una herramienta interesante. En la experiencia de las tareas de capacitación, siempre surgen de distintos Ministerios, necesidades de formación y que los funcionarios políticos de carrera que están en eso, a veces nos piden ayuda como para estructurar las cosas, pero a veces ellos mismo están aportando a través de quienes hacer las cuestiones. Hay una necesidad que es capacitar a un número importante de trabajadores, pero como tienen a través de quién, la parte que yo puedo observar cuando nos piden ayuda por ejemplo para organizarlo, o para difundirlo, o para extenderlo a través de medios virtuales, pero surgió de lo que ya había. O a veces, a través de un vínculo con otra institución con la cual se trabaja, que se yo, el caso de la institución Farmacia con el Plan Remediar. El Plan Remediar es Nacional. Tiene su gente, que hace capacitación. Ahora, el Plan Remediar tenía que capacitar a la provincia de Santa Fe, entonces ¿cómo hacemos para llegar? Bueno, los ayudamos como para hacer que esas cosas que a lo mejor no la tenían actualizada quienes dirigían Farmacia en Santa Fe, lo podían resolver a través de esta otra institución con la cual trabaja. Entonces, eso es algo que yo creo que se puede dar, y que por ahí, el esfuerzo de organización y trabajo, por ahí puede pasar por armar esas cosas y no por esperar financiamiento.

En lo que refiere a los beneficiarios directos de Plan **¿Qué criterio se tomó para decidir las categorías de trabajadores que participarían del mismo? ¿Por qué se decidió hacerlo de esa manera? ¿Qué repercusiones generó ello en el resto de los trabajadores?**

Mirá, una de las cosas era generar, justamente, o instalar la cuestión de la necesidad de capacitación, las posibilidades de darles las herramientas a estos niveles directivos para su gestión, pero además, para que piensen en incorporar la capacitación en sus ámbitos de trabajo. Eso creo que fue el principal sentido, después no en términos de discurso, porque si no, no sucede nada, sino en términos prácticos, donde ellos fueron partícipes, porque el taller eran ellos. No se les venía a decir cómo hacer.

Para los mandos medios, había más interés en lo que era la formación y la dinamización de lo que es un sector que tiene importancia actual en cuanto a lo que ocupa de la estructura, pero más importancia futura, porque por la carrera administrativa van a terminar siendo directores. Entonces, ese nivel superior, si bien se renovó mucho, hay una buena parte que viendo la antigüedad, tenía poco tiempo ya de continuidad. En cambio, ese nivel intermedio, es el que tiene para 15 años más.

Con respecto a los ingresantes, había una cuestión muy concreta que es legal. Dentro de los mecanismos de selección para el ingreso está dispuesto que el primer año se considera de provisionalidad. A lo largo de ese año se hace una evaluación de desempeño y capacitación. Entonces, nosotros lo que planteamos es que se haga esa capacitación. El primer año se hizo, a través de la Universidad Nacional del Litoral. Yo no me acuerdo el porcentaje al cual se pudo abarcar, pero fue muy alto, hubo buena participación y después no se continuó por esta cuestión de pensar en el financiamiento. Nosotros también como sindicato es una cuenta pendiente que tenemos, porque lo queremos hacer. Yo creo que este año, 2014 lo vamos a hacer. Nosotros tenemos muchas opciones de capacitación que lo puede tomar el que no ingresó, el que está en el primer año, el que está en el vigésimo año de trabajo. No tiene relación eso. Pero, esta cuestión que durante el primer año, se haga una formación, fue una propuesta incorporada a pedido de los sindicatos, por el valor que le da. Porque nosotros lo que tenemos en claro es una cosa por experiencia, quienes entran a trabajar en el Estado, nadie les explica qué es un trabajo público, y cuáles son los fundamentos desde la propia estructura del Estado. Porque habría que suponer que todo el mundo sabe, que lo tiene tan en claro, cosas tan elementales como los niveles nacional, provincial y municipal, y dentro del provincial, cuáles son el ejecutivo, el legislativo y el poder judicial. Yo te puedo asegurar que si vos hacés una prueba rápida, no es que todo el mundo lo tiene en claro, porque lo escuchó, lo leyó. Pero si vos te sentás acá “¿Dónde estamos? Derechos Humanos ¿y dónde está eso? Ah, Ministerio de Justicia, ah ¿y de quién depende? ¿Son del Poder Judicial?” Sí, lo que estamos acá lo sabemos, pero guarda, guarda que no todo el mundo lo sabe? Entonces eso creo que lo tenemos que afianzar. Tenemos la intención. Bueno, en el 2013 no lo

hicimos, lo queremos hacer en el 2014. Por supuesto, no puede ser obligatorio, pero sí difundirlo por todos los medios para hacerlo conocer.

¿Cuál fue la reacción/repercusión que generó el Plan entre sus beneficiarios? ¿Qué aspectos positivos remarcaban y cuáles negativos?

Mirá, el primer y segundo año, creo que fue buena. Hubo también una apuesta muy fuerte a que tenga continuidad, y por lo tanto, genere confianza. Porque si uno lo toma aisladamente, el primer encuentro que se hizo en el Centro Provincial que se hizo con todas las categorías 7,8 y 9, que había cerca de 600 personas, con el gobernador, el ministro y demás, si uno miraba eso, podía no pasar de un acto. Entonces, el asunto no era eso, que significó bastante trabajo, sobre todo de los muchachos que conformaban ese equipo, como para hacer la convocatoria, las invitaciones y todo eso. Sino que el asunto era como seguir después en actividad y mostrar que bueno, esto era una cosa que no tenía que ver con ninguna coyuntura cultural, que no era una cuestión de la conducción política de gobierno, sino que era una cuestión tomada por el conjunto del Estado, por eso participaban los sindicatos, de hecho, que por lo menos todos los empleados públicos informados saben que los sindicatos no estamos en la misma corriente política que el gobierno. Entonces, bueno en eso creo que hubo un efecto positivo, no masivo porque hubo que reducirlo a algunas partes, sobre todo a administración central. La mayor parte de los trabajadores del Estado están en la Salud y en la Educación y ahí no se llegó, se llegó a los niveles administrativos de los Ministerios pero no al conjunto de los trabajadores del Estado. Pensando en cuál es el sector a los que llegó un primer impacto positivo hubo. El hecho que ahora haya decrecido la actividad no ayuda. Hay cosas que se han hecho este año que son cursos virtuales. Eso es útil, es bueno. Pero mirá, todavía estamos en el cuarto año de actividad. Deben ser 3 años completos. Los resultados verdaderos en una cosa así vos no lo ves antes de los 4 – 5 años. Pero, sí hay que medirlo en cuanto a la totalidad. De las cosas que he aprendido en la función pública, no provincial, sino municipal, que estuve antes, es que el impacto de las cosas no lo tenés que medir por lo que hiciste sino por los resultados en el espacio en el que te dedicás. Entonces, por lo tanto, si vos hiciste muchos cursos, lo que hay que ver es a cuánta gente tendrías que haber llegado que no llegaste, como primer paso. Y después, si eso que hiciste, tuvo o se tradujo en algún tipo de mejoras que a veces es más difícil de evaluar. No es tan sencillo.

Entonces yo creo que el salto que hace falta es desarrollar políticas de formación mucho más amplias y con medios más cercanos que permitan que eso funcione. Por ejemplo, la gente de gobierno que está trabajando en esto sabe que necesita compartir con la estructura sindical las tareas de formación, porque nunca, nunca, el Estado va a poder organizar una estructura de organización que abarque todo y que además sea ágil. Porque el problema que vos tenés en el Estado es que en general las estructuras se te hacen rígidas. Entonces, a los 3 años ya no te sirven más porque tenés que formar sobre otras cosas. Entonces, esa dinámica se puede dar de

esa manera. En este último período no hemos avanzado en eso y se podría, yo creo que se podría hacer porque ahí es donde se pueden terminar algunas cosas. Es decir, nosotros hacemos muchísimo, sin embargo sabemos que en muy pocos lugares lo podemos hacer solos, por ejemplo Santa Fe. Santa fe ya, además porque la mayor masa de afiliados está acá, además la experiencia. Pero cuando nosotros nos alejamos mucho, necesitamos compartirlo con alguien. Con una escuela, con una escuela técnica. Entonces, nosotros tenemos el formato del curso que hay que dar, pero necesitamos las instalaciones, necesitamos los docentes, entonces vamos compartiendo así. De la misma manera, se puede hacer compartiendo la iniciativa. Sería mucho más fácil.

Mirá, yo te doy el caso de los asistentes escolares. Es el sector más numeroso, y más disperso. Es el primer sector donde se empezó a aplicar el mecanismo para ingreso, para suplencia. Por lo tanto, necesita formarse los que van a ingresar. Pero los que están trabajando, también, porque la mayoría entró sin formación previa. Entró porque hacía falta el portero. Bueno, sí, está bien pero después en el trabajo vos necesitás formación. Sería bastante sencillo poder organizar a través de las regionales de educación, planes de formación donde, ahí vos ya tenés los docentes, tenés las instalaciones, tenés la capacidad de convocatoria. Bueno, lo único que te falta ver es el financiamiento. Bueno, cuántas horas docentes pueden ser. ¿Están y no se usan o necesitás sumarlas? Bueno, pero si vos lo único que necesitas sumar son 100 horas docentes por mes, no es nada. Y llegás, justamente, a todo lo que querés llegar.

Si bien a lo largo del 2010 y 2011 se llevaron adelante las políticas de formación del Plan de manera exitosa, pasados esos años, no se observa una continuidad del Plan, al menos en los términos masivos en los cuales fue planteado en su momento **¿Usted cree que esto fue así? De creerlo ¿Por qué piensa que fue así?**

Sí, yo creo que es real eso. Que el primer corte de continuidad ha sido por el cambio de autoridades. O sea, hubo algunos funcionarios que cambiaron de lugar. Eso siempre te puede alterar el primer mes, el tema es que fueron varios meses. Se dio un estancamiento de varios dirigentes. Hay algo que debería ayudar pero por los resultados no se le ha puesto todo el énfasis en eso que es la Dirección de Capacitación de la Provincia, donde está ahora Mariela. A eso durante muchos años no se le dio importancia, era un sector inmóvil ahí, al punto que cuando se empezó el Plan de Formación no se los incluyó y eso fue un error. Creo que fue un error compartido por todo, es como que ellos no existían. Estaba tan ajena la política de capacitación al Estado que nadie tuvo en cuenta al sector cuando se pensaba en la cuestión. Después sí, se sumó que participó durante todo el año pasado. Finalmente, la persona que estaba al frente de eso (Marilé) se jubila. Se hace cargo Mariela y generando algunas cosas, pero me parece que teniendo esa cosa de revitalizarlo como organismo, ahí mismo se podría haber hecho más. Por un lado se le

dio una mayor importancia institucional a la creación de las comisiones paritarias, por ejemplo, pero, por otro lado, no se le puso a esa comisión el apoyo o la iniciativa para que genere más cosas. Entonces, son como en muchas cuestiones avances y retrocesos.

¿Piensa que eso puede responder a causales políticas, a causales administrativas, a cuestiones de falta de tiempo, o de surgimiento de nuevas prioridades?

Sí, posiblemente sea una cuestión de prioridades y que se le haya dado prioridad cuestiones de más corto plazo, a estas que por lo general son de mediano y largo plazo. Porque en la enunciación todo el mundo sabe que cuando ves esto, los resultados no lo vas a ver pronto, que le va a servir más al próximo gobierno que al tuyo. Entonces, esas cosas, todos lo sabemos. La cuestión es que la tenés que hacer porque también, el próximo gobierno también podés ser vos. Entonces si no lo hacés ahora, después ¿con qué me encuentro? Así que, bueno, me parece que estamos ahora en una meseta sin que se defina muy bien cómo continuar esto.

He observado que desde los dos sindicatos tienen una extensísima capacitación laboral **¿cree que eso también afecte o tenga algún tipo de injerencia en la meseta en la que entró el Plan?**

Como ya los gremios se hacen cargo de eso, tal vez no resulte tan urgente formar...

En el caso nuestro, en lo que afecta, creo que sí que afecta en el sentido de que cuando nosotros nos planteamos este cuestión dijimos "si esto no sale, no avanza, igual nosotros avanzamos" Entonces, ahora nuestra preocupación en este mes es lograr con el Ministerio de Educación es lograr una serie de reconocimiento al dictado de cursos, de modalidad presencial y a distancia que están congelados hace cuatro años. Lo digo sabiendo que todo lo que hagamos nosotros no es lo que hace falta.

Hace falta mucho más. Pero, en esa herramienta que tenemos, podemos por lo menos, pensar en nuestros afiliados, es nuestra obligación última. No podemos dejar de cumplir las expectativas de nuestros afiliados. Sabemos que los trabajadores del Estado no son todos afiliados a ATE, creemos que todos tienen que tener la misma formación y acceso y a la cultura, y al esparcimiento y a la salud, eso no es una cuestión de privilegio. Entonces, por ahí lo que se nos va a nosotros es eso. Entonces yo, pensando en el área de capacitación tengo que saber si voy a insistir en la gestión con el Ministerio de Educación o voy a insistir en los planteos del Plan de Formación, me quedo en lo primero, con lo del Ministerio de Educación que son estas cuestiones formales que son importantes porque si los cursos están reconocidos, les van a dar puntaje y demás y si no, no.

Para concluir a modo de síntesis **¿por qué cree que es importante y/o necesario llevar adelante un Plan de Formación para los trabajadores de la provincia?**

Por el concepto que tenemos del Estado que tiene que ser la expresión institucional de la sociedad, que trabaje para resolver los problemas y para generar marcos de igualdad y de equidad. O sea, al Estado no lo concebimos como un ente administrativo sino como la entidad política que puede ayudar a vertebrar una sociedad más igualitaria. En eso, la legislación es una parte. Si no existen leyes que apunten a eso, ya tiene un límite. Pero la aplicación de las distintas políticas, en los diversos ámbitos en los cuales actúa el Estado, depende del trabajador. O sea, no hay otra forma de que haya buenas políticas públicas, calidad en la intervención del Estado si los que trabajan no tienen mejores herramientas. No hay posibilidad.

Entonces, creo que compartimos con el gobierno la idea de que el gasto en personal, el salario y todos los beneficios que se incluyen no es un gasto, que es una parte fundamental e importantísima. Pero, eso como mínimo. Nunca más pensar que la variable de ajuste son los trabajadores, ni los horarios, ni los beneficios, ni los aportes ni nada de eso. Lentamente se ha logrado, digamos, bueno hay un piso, no volvemos a pensar cómo reducimos aportes. No hace falta solo la cantidad, que si uno repasa, todavía falta gente, sino la capacidad y la calidad en cuanto a los elementos con los cuales vas a trabajar. Así que bueno, esa es la cuestión.

¡Muchas gracias!

Nombre y Apellido del/la entrevistado/a: Roberto Francucci

Profesión: Abogado

Cargo actual: Coordinador Gremial Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Cultura, IAPOS, Tribunal de Cuentas, Fiscalía del Estado, Sindicatura (Unión del Personal Civil de la Nación - UPCN)

¿Recuerda cómo surgió la idea del Plan de Formación? ¿En el marco de cuál política de gobierno considera que se circunscribía?

Sí mirá, eso surge en el año 2010. Es decir, ya el gobierno del Dr. Binner ya llevaba dos años de gobierno, dos años de gobierno con una relación, entendemos nosotros, bastante tensa con lo que son los trabajadores del sector público. Por una historia, que entiendo yo tiene que ver con los trabajadores de la provincia, un gobierno con algunos pre-conceptos y prejuicios no solo con los trabajadores públicos, sino también con los funcionarios de carrera en la administración pública. Entonces, cuando llega después de dos años de gobierno esta invitación a los sindicatos para que participemos de esta experiencia del Plan de Formación, nosotros nos acercamos porque entendíamos que era una primera señal después de dos años de gobierno hacia aquellos que llevan adelante las políticas públicas, que son los empleados y funcionarios de carrera, por eso no podíamos dejar de participar. Sí lo hicimos en un momento desde un lugar crítico por esto que te

digo. Yo creo que el Gobierno habrá hecho su lectura y entendió de alguna manera que el empleado y el funcionario público es un trabajador comprometido con su trabajo. No tiene que ver con una cuestión de ideología política. Entonces, yo creo que ese preconceito, prejuicio fue lo que hiciera que desde nuestro sindicato, que es sindicato mayor de la administración pública, tuviéramos muchos conflictos gremiales, que tenían que ver con ese ninguneo del funcionario de carrera, del empleado público. Hubo intenciones de generar estructuras paralelas en la administración públicas, fuera de las orgánicas de los distintas reparticiones, toda una serie de escenario de conflicto a lo largo de unos cuantos años, el caso más paradigmático que vos puedas recurrir a las crónicas periodísticas de esa época era la cuestión del API, la Administración Provincial de Impuestos. Bueno, estuvimos en un conflicto casi permanente, tuvimos conflicto en distintas áreas por esto de desarrollar las políticas públicas por fuera de las estructuras orgánicas de los distintos organismos ¿Entendés? No sé si soy claro.

¿Qué fue lo se buscó con ello desde el gobierno provincial del entonces Gobernador Hermes Binner?

Yo creo que no hay forma de gestionar políticas públicas sin los cuadros administrativos de la gestión pública. Es decir, hay una necesidad que te lo impone la gestión. No se puede controlar, no se puede gestionar sin los empleados públicos. Hubo un período en nuestro país, que fue el período en el cual no teníamos gobierno. Se fue De la Rúa, vino otro, y otro. Es decir, no había una conducción política en el país, y la administración pública siguió funcionando. Porque hay funcionarios de carrera y hay estructura de carrera.

El Ministerio a cargo del diseño original del Plan, fue el de Gobierno y Reforma del Estado, cuyo titular era el actual Gobernador Antonio Bonfatti. Ahora bien **¿Quiénes participaron de su diseño? ¿Se convocó a agentes u organismos externos para ello? ¿Cuál fue el motivo por el que se hiciera de ese modo?**

Se convocó a los gremios (ATE y UPCN). Yo no me acuerdo los cargos de los funcionarios, te va a resultar más fácil averiguarlos. Pero estaba, Función Pública, estaba Paz Gutiérrez que estaba en el grupo de Drisun y Diego Gismondí. Y las primeras reuniones tenían que ver con ese grupo. Porque hay una ley de paritarias en la provincia que no da, por ser el gremio mayoritario en la representación por 3 a 1 con respecto a ATE, bueno, participábamos los dos sindicatos en esa reuniones en donde el gobierno planteaba un poco su Plan, cómo empezar y bueno después se hizo la apertura a las Universidades pero cuando ya teníamos una idea de qué hacer. A las Universidades se las convoca para darle más contenido metodológico.

¿Cuáles razones motivaron que la financiación del Plan fuera externa - Consejo Federal de Inversiones - para la edición 2011?

Desconozco porque se recurrió a esa vía de financiamiento. Quiero suponer que a los fines de no distraer fondos de rentas generales. Más si había un organismo dispuesto a financiar dicha actividad. Nosotros siempre, desde cuando se arrancó el Plan de Formación, porque el Plan en su comienzo fueron iniciativas del Gobierno participadas. Lo que nosotros siempre planteábamos es que la formación del trabajador tienen que ver con las condiciones laborales, pretendíamos que tuviera marco paritario. Acá en la provincia hay una ley 10.052, que regula las condiciones laborales y salariales de los trabajadores y que sale de la relación paritaria gremios-gobierno. Entonces siempre entendimos que el Plan de Formación sea una actividad de la paritaria. Cosa que, no sé si vos ya estás al tanto salió en el 2011, con lo que se enmarcó al Plan de Formación dentro de las paritarias nuestras, desde lo formal. Todavía hay déficit de implementación.

Hoy el grupo de formación son Guillermo y Mariela, son menos que antes. Pero digamos, el gobierno sí lo enmarcó dentro de la paritaria. Hoy nos falta desarrollo, tampoco sé si haya financiamiento para las actividades de formación. Porque ahora está el Volver a Empezar, también hay unos cursos virtuales y demás.

¿Cuál fue la reacción/repercusión que generó el Plan entre sus beneficiarios? ¿Qué aspectos positivos remarcaban y cuáles negativos?

Yo creo que ha sido positivo. Creo que le ha servido más el hecho de la superación que hizo el gobierno respecto de esos prejuicios. Creo que el gobierno hizo en ese tema algo que tenía que hacer y después lo valoran en el sentido de, según el producto que le ofrecés al trabajador es el entusiasmo. Cuanto más innovador mejor. Vos pensá que hay mucha oferta, dentro de los sindicatos tenemos ofertas. Entonces siempre el desafío ahí es qué ofrecés que sea novedoso, interesante y enriquecedor.

En lo que refiere a los beneficiarios directos de Plan ¿Qué criterio se tomó para decidir las categorías de trabajadores que participarían del mismo? ¿Por qué se decidió hacerlo de esa manera? ¿Qué repercusiones generó ello en el resto de los trabajadores?

Bueno yo creo que estuvo planteado desde el Gobierno fundamentalmente. Creo que tiene que ver con una cuestión de implementación. Es decir, porque es más fácil poblaciones mucho más reducidas y esa es la deuda que tiene el Plan de Formación. Es decir, hacer ese derrame para abajo. Porque la deuda del Plan tengo entendido yo, es que no ha podido hacerse masivo todavía. Es decir, las actividades siguen estando destinadas a este grupo, las presenciales ¿no? Y después tenés el grupo de los virtuales que en realidad nosotros no tenemos un reporte de qué cantidad de personas los están haciendo. Nosotros no tenemos nada como para decir si fue bien, si los que lo hicieron son los mismos que lo hacen siempre...no sabemos.

Si bien hoy en día se observan, desde el gobierno provincial, políticas de formación dirigidas a ciertos sectores de la Administración central, el Plan de Formación no se continuó implementando, al menos con la masividad con la que fue pensado en un comienzo

¿Cuáles cree Ud. fueron los motivos que provocaron ello? ¿Qué factores operaron para que esto se diera de esa forma?

Yo creo que tiene que ver con qué no hay un área específica que trabaje ese tema. Digamos, hoy es un tema más dentro de la agenda de las cuestiones. No es un tema que tenga el interés hoy que en su momento le puso la conducción política.

¿Esto se puede deber a un cambio en el grupo que lo llevó adelante?

Puede ser, o lo mejor también puede ser que políticamente al gobierno le haya servido en ese momento meterle mucho esfuerzo. Vos pensá que, yo estoy opinando libremente. No te estoy dando una opinión institucional. Me parece que tiene que ver con una cuestión política fundamentalmente. Hoy ya no lo necesita, o no lo necesita tanto como fue en su momento ¿me entendés? Porque después de dos años de quilombo, digamos, gremial, o de puteadas de los empleados hacia su gobierno, digamos tenías que hacer tareas de seducción. Entonces por ahí también puede pasar que al gobierno hoy no le interese. No es una prioridad política. Estará también en nosotros darle, presionar para que tenga una continuidad. Yo creo que políticamente hoy, no es una prioridad del gobierno.

Indudablemente tiene que ver con que tengas los actores. Uno que motorice y después tenés que tener la orden política para hacerlo y llevarlo adelante. Ya te digo era un grupo de trabajo bastante amplio. Teníamos reuniones muy seguidas, había una dinámica. A parte el gobierno necesitaba que los sindicatos participaran para legitimar el proceso.

¿Qué medidas cree que se tendrían que aplicar para llevar adelante un Plan de Formación más activo?

Mirá un viejo reclamo gremial de UPCN es que acá hay una ley, yo no me acuerdo cuál pero podría ponerme a averiguar para dártela. Pero hace mucho tiempo existía el Instituto Provincial de la Administración Pública. Un instituto específico destinado a la capacitación de los trabajadores de la administración pública. Es más, era un directorio donde los gremios tenían participación en su constitución. Ahí nosotros siempre planteamos que sería bueno que existiera una estructura administrativa destinada a cuestiones de formación específicamente. Es decir, que debería haber un plan que tiene que aprobarse en la paritaria de trabajo y planes de trabajo a implementar según los sectores que, qué sé yo, Ministerio de Salud. Es decir, fijar políticas de acuerdo a las necesidades de gobierno, concentrar según las necesidades de los servicios. La administración

pública es muy compleja. Eso me parece sería una cuestión muy interesante. Siempre tiene que haber decisiones políticas para que las cosas sucedan pero me parece que el hecho que haya una institución destinada a eso sería interesante.

¿Cuál es la importancia que para usted tiene un Plan de Formación dirigido a los trabajadores públicos?

Es importante porque la complejidad de los servicios demanda que el trabajador esté cada vez más formado, las herramientas son distintas, me parece que es importante que haya. La importancia radica en que esto tenga continuidad y en que la gente tenga, que el trabajador tenga en claro que no son cuestiones aisladas. Que son programas que necesitan tener continuidad y que empieza tal fecha y se termina en tal fecha y que todos los años uno sepa que se va a poder capacitar en tal cuestiones. Me parece que tendría que haber algo que le dé un marco serio y que el empleado público no piense que es una primavera. Porque ahí nosotros terminamos siendo responsables por algo que no termina de andar. Y como crítica me gustaría dejar en claro que los gremios no tuvimos participación en los contenidos de la capacitación que dieron las universidades. La velocidad o la demora, como se trabajaba siempre contrarreloj, los materiales que participaban a los trabajadores, en algunas cuestiones que tenían que ver con historia de sindicalismo. Porque viste, no sé si recordás que los módulos que se hicieron en la facultad tenían que ver con un módulo normativo, un módulo de historia. Y los sindicatos no tuvimos participación. Esto en lo que hace a la inducción laboral de los ingresantes. Había cuestiones que nos hubiera gustado debatir y discutir. Sí con los trabajadores de conducción superior, que fueron ellos mismos quiénes identificaron sus propias necesidades de formación. Eso ya lo legítima.

¡Muchas gracias!