



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



# La capacitación en el contexto de los procesos de descentralización estatal

Di Giovanni, Alejandro Eugenio

1993

Cita APA: Di Giovanni, A. (1993). La capacitación en el contexto de los procesos de descentralización estatal.

Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



*Universidad de Buenos Aires*  
*Facultad de Ciencias Económicas*  
*Maestría en Administración Pública*

# TESIS DE MAESTRÍA

*Col. 1502/40*

**“La capacitación en el contexto de los procesos de descentralización estatal”**

**Autor: Alejandro Eugenio Di Giovanni**

**(3era. Promoción)**

**Tutor: Enrique GROISMAN**

**- Junio 1993 -**

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

TRABAJO FINAL

"LA CAPACITACION EN EL CONTEXTO DE LOS PROCESOS  
DE DESCENTRALIZACION ESTATAL"

Presentado por: C.P.N. Alejandro Eugenio Di Giovanni

Mar del Plata, junio de 1993.-

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

TRABAJO FINAL

"LA CAPACITACION EN EL CONTEXTO DE LOS PROCESOS  
DE DESCENTRALIZACION ESTATAL"

INDICE

	Pág.
I) INTRODUCCION.....	1
II) CENTRALIZACION VS. DESCENTRALIZACION	
1. Origenes de la problemática.....	3
2. Cuestionando la centralización.....	9
3. Algunas precisiones terminológicas.....	12
4. Descentralización político-administrativa y Municipio..	17
5. Objetivos de la descentralización.....	21
6. Limitaciones y peligros.....	26
7. Resistencias a la descentralización.....	31
III) LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION Y LOS RECURSOS HUMANOS	
1. La descentralización y los recursos.....	33
2. Formación y "reconversión" de administradores locales....	37
3. El perfil de la capacitación a la luz de la descentralización.....	42
4. Una metodología posible.....	47
IV) EL PROYECTO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA	
1. El Proyecto Universidad Abierta.....	53
2. Curso de Capacitación en Servicio para Funcionarios Públicos Municipales	
2.1. Antecedentes y marco institucional.....	56
2.2. Contenido Curricular y orientación Académica.....	59
2.3. Metodología.....	61
2.4. Limitaciones y Potencialidades.....	66
V) CONCLUSIONES.....	71
NOTAS.....	75
BIBLIOGRAFIA.....	77
ANEXOS.....	81

## I.- INTRODUCCION

El Trabajo Final de Maestría presentado tiene como objetivo el análisis de algunos aspectos relacionados con los procesos de descentralización estatal. A partir de la elaboración de un marco teórico en el que se recogerán las diversas posiciones desarrolladas en torno a los aspectos más destacados de esta problemática, se efectuará un análisis pormenorizado de una de las cuestiones particulares sobre esta temática general: la referida a los requerimientos de capacitación de recursos humanos que plantean dichos procesos de descentralización.

Numerosos autores, en diferentes trabajos, analizan el tema de la descentralización del Estado planteando como condicionante para que la misma sea efectiva la transferencia de recursos hacia los niveles jurisdiccionales que asumen las nuevas competencias. Sin embargo, la mayoría de los autores que tratan el tema de la descentralización estatal se refieren a los recursos económicos y/o financieros que permitan afrontar los costos involucrados en las funciones que son transferidas hacia jurisdicciones inferiores. ¿Que sucede entonces con las capacidades administrativas requeridas para el gerenciamiento de las funciones que se descentralizan? ¿Resulta también posible la "transferencia de capacidades administrativas"? Si ello no es así (o solo lo es parcialmente), ¿cuál es el tipo de capacitación necesaria para que la descentralización efectiva no se encuentre condicionada por la falta de recursos humanos apropiados?

Estos son algunos de los interrogantes centrales a los que se intentará dar respuesta desde una perspectiva analítica con el desarrollo del presente Trabajo Final.

Por último, se efectuará una presentación del Curso de Capacitación en Servicio para Funcionarios Públicos Municipales que está desarrollando la Universidad Nacional de Mar del Plata, a través

del Proyecto Universidad Abierta, orientado a la capacitación de agentes de diversas comunas del interior de la Provincia de Buenos Aires, en el que actualmente me desempeño como docente.

La estructura del Trabajo Final es la siguiente:

En el Capítulo I se analizan los diferentes aspectos relacionados con la descentralización, incluyendo su encuadre dentro del proceso histórico-político, definiciones terminológicas, sus objetivos, potencialidades, limitaciones y riesgos. Sobre la base a este desarrollo se sustentarán algunas proposiciones a efectuar en el Capítulo siguiente.

El Capítulo II aborda el análisis de los recursos en el contexto de los procesos de descentralización, poniendo particular énfasis en los requerimientos de capacitación de recursos humanos que dichos procesos plantean, y de una de las metodologías posibles para implementar esa capacitación. Se da tratamiento a los interrogantes ya planteados en relación a los requerimientos de contar con recursos humanos capacitados para el gerenciamiento de las funciones que son objeto de transferencia en un proceso de descentralización.

En el Capítulo III contiene la presentación del Curso desarrollado por la Universidad Nacional de Mar del Plata (U.N.M.D.P.) a través del Proyecto Universidad Abierta, mencionado anteriormente. Se incluirán aspectos relacionado con el contenido curricular del curso, como así también con la metodología utilizada. Asimismo, y en la medida en que mi (im)parcialidad lo permita, se realizarán algunos comentarios críticos sobre dicho curso, en base a ~~el~~ desarrollo efectuado en los Capítulos precedentes.

Por último, en el Capítulo IV se expondrán en forma sucinta las conclusiones a las que permitan arribar los desarrollos anteriores.

## II.- CENTRALIZACION VS. DESCENTRALIZACION

### 1.- Orígenes de la problemática

La conformación del aparato estatal debe ser concebida como la resultante de un proceso histórico-político, determinante de sus características. Por ello resulta necesario efectuar algunas consideraciones en este sentido. Sin la intención de exponer el proceso histórico de los Estados latinoamericanos que permitiría explicar el predominante centralismo político-administrativo actual (pero que excedería el objetivo de ese trabajo), me referiré inicialmente, y en forma sucinta, a algunos aspectos de la historia de la cuestión local en América Latina, poniendo énfasis en lo que respecta al caso argentino, lo que nos permitirán, al menos, entender la situación presente.

En particular, las tendencias hacia la centralización, y su contratendencia hacia la descentralización, deben ser enmarcadas en el contexto económico, social, político y cultural que permitan desentrañar las condiciones que impulsan el desarrollo de estos procesos. En lo que resta de esta Sección se abordará en análisis de la correlación de fuerzas que favorecieron la orientación hacia alguno de los lados del binomio centralización-descentralización en diferentes periodos históricos.

La herencia municipalista dejada por la colonia fue más aparente que real, por cuanto la dicha institución española fue trasladada sólo formalmente a América Latina. La participación en los Cabildos se constituyeron en el instrumentos político de los criollos, pero excluían a la población indígena, mestiza, así como a los inmigrados recientes y a las clases bajas, imprimiendo un importante sesgo

municipales, éstas se correspondieron con aquellas ciudades que concentraban el poder colonial y los sectores económicos más prósperos, expandiéndose desde allí al conjunto de los territorios abarcados por los antiguos virreinos. En líneas generales, la formación de los Estados Latinoamericanos parten de la sustitución de la autoridad centralizada del Estado colonial y la subordinación de múltiples poderes locales (Oszlak, 1984). Sin embargo, la base material de la nación comienza a conformarse con la aparición de posibilidades de incorporación de las economías locales al sistema capitalista mundial. El modo particular de inserción dependiente también determinó la subordinación de los poderes locales al poder central.

En el caso argentino, el particular estilo de desarrollo prevaleciente superó las formas de organización del poder a escala territorial previstas constitucionalmente (Rofman, 1989). La Constitución Nacional, de raigambre netamente federalista (1), contemplaba un sistema de poderes compensados, mediante el que se rescataba el poder decisonal de las provincias y municipios, frente al Estado nacional que consolidaba la unidad esencial. Este esquema apuntaba a establecer un mecanismo de distribución de las atribuciones decisonales, reconociendo las particularidades socioeconómicas de las diversas zonas del país y resguardando la capacidad de acción de los gobiernos locales. Sin embargo, el modelo descentralizador de la ley fundamental resultó controvertido por el estilo de desarrollo prevaleciente.

El modelo agroexportador que caracterizó la inserción de la economía nacional a partir de la consolidación de la División Internacional del Trabajo, privilegió el desarrollo de la pampa

hegemonía de la ciudad de Buenos Aires, a través de cuyo puerto se establece el vínculo con el exterior, y que concentra los sectores sociales dominantes que manejaban las actividades comerciales y financieras que acompañaron al proceso agroexportador. Las políticas centralizantes impulsadas por estructuras políticas y económicas de poder que las utilizaban en su favor determinaron el deterioro del régimen federal, tendiéndose a la conformación de lo que puede definirse como un "federalismo centralista" (Capraro, 1989a). (2)

La crisis iniciada a nivel mundial en 1929 determina el agotamiento del tipo de inserción en la economía internacional desarrollado a partir de la exportación de productos primarios producidos en la pampa húmeda. El modelo agroexportador de acumulación es reemplazado por el de sustitución de importaciones. La industrialización sustitutiva se desarrolló en el mismo ámbito espacial en el que tuvo lugar el predominio agroexportador, por lo que el rol protagónico del Estado central en la consolidación de este nuevo modelo de acumulación acentúa las tendencias centralizantes, viéndose reflejadas en la creciente participación de aquél en la gestión económica, la función reguladora de la economía y la absorción del sistema impositivo. Los organismos político-institucionales menores e intermedios continuaron resignando su protagonismo a favor del Estado central.

La aparición de los nuevos actores sociales que surgen en la escena política, y que dieron lugar a una mayor complejidad a la relación Estado-sociedad, tampoco implicaron cambios sustanciales en la distribución geográfica del poder. Las fracciones propietarias industriales y los asalariados fabriles, localizados principalmente en el conurbano bonaerense, se sumaron e interactuaron con los

actores sociales tradicionales, reforzando el "federalismo centralista".

Finalmente, los sucesivos quiebres del ordenamiento constitucional argentino, caracterizados por un poder político fuertemente autoritario y centralizador, ha llevado a un grado extremo la pérdida de autonomía por parte de los gobiernos provinciales y municipales. Estos dejaron de conservar su autonomía formal y fueron "ocupados" por delegados del poder central. La reiteración y profundización de estas experiencias autoritarias, que en su última versión encuentra "su máxima expresión, en cuanto a la configuración de un modelo unitario, fuertemente centralizado, carente de control social y desprovisto de toda expresión participativa, que pretendió convertirse en un modelo de gestión alternativo y contrapuesto al "sistema constitucional" (Rofman, 1989), constituyó una instancia casi terminal de los poderes provinciales y municipales.

Esta apretada síntesis de la evolución de evolución (involución) de los poderes locales en Argentina, nos permite apreciar que el estado actual de la cuestión es la resultante de un proceso histórico-político, de un "particular estilo de desarrollo" que ha llevado a una configuración del aparato estatal en los diversos niveles institucionales, caracterizada por un fuerte componente centralizador.

Resulta cuestionable entonces intentar una revisión de la situación actual, si no es dentro de un marco más amplio que permita contextualizar la problemática de la descentralización como componente del proceso socio-político vigente.

Retornando a la perspectiva latinoamericana, los Estados de la región se han caracterizado por dos procesos paralelos y relacionados: por una parte, se han vuelto más complejos e

intervencionistas, con un crecimiento no solo en términos absolutos, sino también relativos (Kliksberg, 1984); por la otra, también se ha verificado un proceso de centralización político-administrativa creciente. Esta centralización político-administrativa y territorial es un proceso de profunda raigambre en América Latina, en la cual la cúpula del aparato estatal concentra y ejecuta el ejercicio del poder sin intervención de los estratos inferiores de la estructura estatal ni de la sociedad civil involucrada (Rofman, 1989). En general, son regímenes excluyentes que, lejos de promover la integración socio-política de las mayorías populares, sólo responden a los intereses de grupos sociales minoritarios y de los propios aparatos del Estado (3).

Es posible identificar algunas de las causas y de los agentes que impulsaron dicho proceso centralizador, presentes en la mayoría de los Estados modernos (Borja, 1987a):

- 1) La concertación del capital y de las actividades económicas (especialmente del capital industrial y financiero, y más recientemente del capital transnacional), que ha privilegiado a los poderes centrales como sus principales interlocutores, debilitando de este modo a los poderes locales.
- 2) Las funciones económicas asumidas por el sector público han sido desarrolladas principalmente desde el Estado central. Este, que era la única instancia que contaba con la fuerza legal, la capacidad financiera y los medios administrativos y humanos requeridos por la envergadura de los respectivos emprendimientos (banca nacional, transportes y comunicaciones, explotación de recursos mineros, obras de infraestructura, etc.)
- 3) Más recientemente, las funciones sociales implicadas en el *welfare state*, destinadas a asegurar mínimamente al conjunto de la población educación, cultura, sanidad, servicios sociales, etc., han

sido desarrolladas asimismo por el Estado central, no sólo por disponer, como en el caso anterior, de los medios económicos y administrativos, sino también por razones políticas: garantizar homogéneamente el mismo servicio a todos los ciudadanos.

4) La centralización ha sido también producto de la lógica interna del desarrollo administrativo burocrático. El Poder Ejecutivo Nacional ha creado una fuerte administración propia, territorialmente desconcentrada. Los Ministerios y Secretarías crean también sus delegaciones y se multiplican una serie de organismos especiales, de carácter sectorial, conocidos como "organismos descentralizados" que, aún teniendo delegaciones territoriales, actúan centralizadamente. Acompañando el crecimiento del Poder Ejecutivo, el incremento de la actividad legislativa desarrollada por el Parlamento, condujo a un fuerte control central sobre el conjunto del aparato estatal.

5) Como resultado de lo anterior tanto las clases políticas como las burocracias se encuentran habituadas a funcionar centralmente (y generalmente residen en la Capital) y a su vez estimulan el proceso concentrador y frenan los procesos de signo contrario.

6) Las orientaciones de los partidos políticos populares también han conducido hacia la centralización. Han identificado la acción del Estado central el proceso de cambios que dieran a las clases populares más derechos. Incluso han considerado que las condiciones más propicias para el desarrollo del socialismo estaban dadas a partir de la centralización política y la concentración burocrática.

7) Las organizaciones sociales populares (sindicatos, asociaciones, etc) también verificaron un proceso concentrador y una tendencia a privilegiar la relación con los aparatos centrales del Estado. Por un lado, como estrategia para aglutinar grupos y sectores inicialmente dispersos, por el otro, para enfrentar un aparato estatal altamente

centralizado y con poder de decisión real sobre los intereses defendidos por esas organizaciones.

8) También el desarrollo de políticas impositivas basadas en tributos que deben ser determinados y recaudados centralmente (sobre las ganancias, el patrimonio, etc.) tienden a reforzar la centralización del Estado.

9) Igual efecto tienen los medios de comunicación masivos, en particular la televisión, cuya creación requiere una decisión política del Gobierno y una inversión económica fuerte. Ello conduce a que este medio de comunicación e información se encuentre particularmente centralizado.

## 2.- Cuestionando la centralización

En las dos últimas décadas se ha producido diferentes toma de posición a favor de la descentralización. La misma se ha desarrollado tanto en los ámbitos académicos, como a través de numerosos proyectos impulsados por diversos países. Esta revalorización de un tema clásico constituye, sin duda, una respuesta, en un contexto redemocratizador, a una situación que ha resultado del proceso histórico que esbozamos en el apartado anterior.

Entre los aspectos desde los que el modelo de Estado centralizado ha sufrido en los últimos años un fuerte cuestionamiento, podemos identificar los siguientes (Borja, 1987):

a) La crisis de representación política del Estado moderno: la creciente complejidad y diversidad de funciones y la incorporación de como sujetos activos del Estado de la gran mayoría de grupos sociales han dado lugar a que los mecanismos tradicionales de representación política se conviertan en canales estrechos e insatisfactorios para canalizar las demandas de participación desde la sociedad civil. La centralización aleja a los ciudadanos de los centros de decisión,

tanto en el aspecto físico como en el funcional. Asimismo, la centralización hace que los órganos representativos se vean superados por la acción de los órganos ejecutivos y de la burocracia. El acceso diferencial a los centros de decisión está dado más por la posesión de poder (especialmente económico) que por la legitimidad de las demandas. Esta circunstancia se ve particularmente agravada respecto de las clases populares que, excluidas del poder económico y con escasa influencia, no encuentran interlocutores políticos con poder de decisión real. Esto conlleva un creciente desprestigio de la democracia, de los partidos y de la política para sectores mayoritarios de la población. En este orden de ideas, la centralización constituiría una expropiación política de las clases populares. Sin embargo, tal como lo distingue Borja, esa expropiación del poder no refiere a una idealizada situación anterior en la que las clases populares lo detentaban y ahora no lo hacen, sino que se plantea en relación a lo que debiera ser el paradigma de un Estado democrático representativo (4).

b) El carácter tecnocrático de las grandes administraciones públicas, la sectorización de su actividad, el despilfarro social que significa el peso de los gastos de funcionamiento, la burocratización de la gestión, la pérdida de coherencia y agilidad de los procesos decisorios, la inadecuación de las inversiones y de las prestaciones sociales a las necesidades concretas y diferenciadas de cada lugar, la disminución del control social, entre otros aspectos, han dado lugar a fuertes cuestionamientos de los aparatos públicos centralizados, a la vez que se ha revalorizado la actuación descentralizada.

c) Las desigualdades existentes entre diversas regiones han dado lugar a fuertes reivindicaciones del poder local o regional para

llevar a cabo políticas de reequilibrio, reclamando cuotas de poder que posibiliten su recuperación económica y social.

Reconociendo la multiplicidad de causas que impulsan a los procesos de descentralización, se suman a las anteriores otros cuatro aspectos; que tienen particular relevancia desde la perspectiva latinoamericana (Rofman, 1991):

1) El impacto en la distribución espacial de las actividades productivas producida por la revolución tecnológica: la creciente utilización de materias primas artificiales, y el avance de la robótica posibilitan la independencia del proceso de crecimiento económico de las restricciones provenientes de los recursos naturales y de la mano de obra, como tendencia de largo plazo. A ello se suma el papel central que asumen el tratamiento de la información junto con el desarrollo de la industria electrónica. Las distancias dejan de ser un factor de perturbación en los sistemas productivos, siendo posible la fabricación de piezas en cualquier parte del mundo, y el ensamblado de cadenas de montaje ligadas a los mercados finales. En este nuevo orden, "un Estado centralizado en un mundo que derrumba, entre otras cosas, la distancia como un costo significativo, porque los métodos de comunicación y de producción hacen caso omiso de ella, se torna ineficaz e ineficiente. El proceso de descentralización impulsado por esta transformación tecnológica se realimenta día a día con los cambios técnicos que descartan la centralización como apta para respaldar su dinámica de crecimiento" (Rofman, 1991).

2) El retorno a los sistemas democráticos en los países de América Latina: con la restauración de los regimenes democráticos en los países de la región se abre la posibilidad de nuevas instancias para la relación Estado-sociedad. El mayor acercamiento del Estado a la sociedad civil para recoger sus demandas y necesidades, hace necesaria la revalorización de los gobiernos locales, como instancia

más próxima y de mayor interacción entre Estado y sociedad, y por lo tanto como la más propicia para fomentar la participación de la ciudadanía.

3) La privatización de empresas públicas y la desregulación de la actividad del Estado: los impulsos privatizadores y desreguladores tendientes a reducir la intervención estatal en el proceso socioeconómico (bajo el supuesto de que esta afecta el buen funcionamiento del mercado, único ámbito de asignación eficiente de los recursos sociales), suelen estar acompañados por políticas que buscan distribuir la capacidad de decisión desde la cúspide el Estado central hacia actores locales.

4) La disminución de las funciones del Estado central: a partir de crisis económica y la obsolescencia del aparato estatal, y potenciadas por la difusión de las ideas neoliberales en la región, los países latinoamericanos han implementado políticas tendientes a la reducción del Estado central. En numerosos casos estas políticas incluyen la transferencia hacia los gobiernos locales de aquellas obligaciones que no pueden ser satisfechas adecuadamente por las instancias superiores del poder público, afectado por la caída de los recursos fiscales y los compromisos derivados del endeudamiento externo.

### 3. Algunas precisiones terminológicas

Previo a continuar con el desarrollo del trabajo, considero que resulta imperativo hacer un alto para definir algunas cuestiones terminológicas ya que las mismas habrán de tener importantes implicancias posteriores.

El concepto de descentralización es entendido como "el proceso de transformación de las estructuras del Estado, consistente en que un poder central transfiere un conjunto de competencias y recursos a

los ámbitos territoriales del Estado, para que éstos los gestionen en forma autónoma, en el marco de la legalidad vigente" (La Serna, 1989).

La descentralización involucra, entonces, dos elementos relacionados pero a la vez diferenciados: por un lado una instancia institucional, que a su vez involucra una variable territorial. En la primera se encuentran involucrados al menos dos niveles institucionales (Nacional, Provincial o Municipal). En la segunda, el ámbito territorial en la que cada jurisdicción ejerce sus competencias (5).

Es importante señalar las diferencias existentes entre deslocalización, desconcentración y descentralización, términos que, a pesar de distar en sus connotaciones, suelen ser confundidos (Flindling, 1992). La deslocalización involucra únicamente la variable espacial, mediante el traslado de un lugar del territorio a otro de actividades económicas o de las sedes administrativas de gobierno, sin involucrar delegación de competencia alguna ni de capacidades decisorias.

La desconcentración en cambio implica la posibilidad que instancias inferiores de una organización tomen ~~de~~ decisiones reservadas anteriormente a los niveles superiores *dentro* de la misma, pudiendo o no encontrarse presente el componente territorial, pero en todo caso, haciendo referencia únicamente a procesos que se dan al interior de un mismo nivel jurisdiccional. De este modo, las decisiones tomadas por las instancias inferiores quedan sujetas a las premisas que impone la autoridad central, que determina los objetivos a ser logrados.

Por último, merecen una consideración especial los organismos descentralizados que dependen del gobierno central, y que constituye lo que se ha llamado la *descentralización funcional*. En principio,

éstos no estarían incluidos en la definición de descentralización enunciada precedentemente. A pesar de su denominación, estimo que a estos organismos debiera considerádoselos más próximos a la desconcentración que a la descentralización. Ello es así por cuanto "si no desde el punto de vista del Derecho, sí desde el punto de vista real, sociológico y económico se trata más bien de una modalidad de la desconcentración" (Guaita, 1975). También la evolución histórica de estos organismos demuestra la fragilidad de su supuesta autarquía ante las permanentes restricciones impuestas a sus facultades por parte del poder central del que dependen. Así lo expresa Groisman al considerar que "en la situación actual, como puede apreciarse, si bien una parte importante del aparato estatal está compuesta por organismos descentralizados, las atribuciones de éstos han sido resumidas con intensidad y frecuencias crecientes por parte de la administración central. Si a esto se suma el hecho de que aún en condiciones normales, o sea, cuando se cumplen las previsiones de las respectivas leyes orgánicas, en la mayoría de los casos las autoridades superiores de esos organismos son designadas y removidas por funcionarios políticos de la administración central (Poder Ejecutivo, ministros o secretarios), deberá concluirse que la descentralización en nuestro país es practicada, generalmente, como un recurso técnico pero no como un medio democratizador que permita aumentar la participación" (Groisman, 1991).

Este último concepto nos induce a pensar que las definiciones planteadas en torno a la descentralización y la desconcentración no alcancen a dar cuenta de la totalidad de los aspectos involucrados en dichos términos.

Ya me he referido a la descentralización como concepto no a-histórico, y la consecuente necesidad de contextualizarla en un marco económico, social, histórico y político que permita vislumbrar sus

connotaciones y alcance. Resulta llamativo que la descentralización sea defendida desde diferentes posiciones ideológicas e impulsada por corrientes políticas de signo diametralmente opuesto (Groisman, 1984). Ello imposibilita, *prima facie*, una toma de posición a favor o en contra de dichos procesos.

Inmediatamente surge el interrogante sobre cuál es el alcance y la dimensión del término desde las distintas posiciones desde las que se lo impulsa. Posiblemente éste no sea ya de un problema de definición terminológica, sino que se este refiriendo procesos de diferente significación política, social y económica (Pirez, 1989). Estos aspectos, que pueden ser identificados analíticamente, se encuentran íntimamente vinculados entre sí, le dan significado (en un sentido u otro) a la descentralización. Entre las perspectivas desde la que ha sido abordada esta cuestión, pueden distinguirse dos enfoques diferenciados: la descentralización desde una óptica técnico-administrativa y descentralización como proceso político.

Desde la concepción descentralizadora en términos técnico-administrativos, prevalecen consideraciones de tipo eficientista a partir de las cuáles la asignación de funciones debe maximizar el rendimiento de los recursos disponibles por el sector público, en un marco de argumentos que remiten a las técnicas de administración para organizaciones complejas. Esta eficiencia administrativa apunta a buscar la relación óptima entre funciones, tamaño de los entes locales, costo de los servicios y localización de la demanda. Bajo esta perspectiva predominan las concepciones formalistas, que tienden a interpretarla (y a plasmarla) como un acto de naturaleza jurídica o jurídico administrativa. La autonomía de los poderes locales es entendida como delegación de facultades, y suele limitarse al máximo.

La otra perspectiva posible es la que considera a los procesos descentralizadores como un aspecto de particular en el marco más general de cambio de las formas de relación Estado-sociedad.

La incorporación de lo político en la conceptualización de la descentralización incluye la posibilidad de una ampliación de la vida democrática, en la medida en que va acompañada del incremento de la participación de la ciudadanía a nivel de las comunidades locales.

Ante la insuficiencia de las formas de representación política indirecta, manifestadas en las crecientes demandas de legitimidad originadas en el sistema político (Furlan, 1989), surgen nuevas tendencias hacia formas de participación directa. En tanto la descentralización vaya acompañada de mecanismos que favorezcan la participación política, especialmente a través de la implementación de estas nuevas formas directas (que resultan especialmente viables en los pequeños espacios geográficos), podrá constituirse en un elemento que permita profundizar los procesos de democratización política de la sociedad.

Desde esta perspectiva, la descentralización ya no debe ser concebida como un acto, sino como un proceso que amplie las posibilidades de los individuos para intervenir en la toma de decisiones que los afecten o involucren en todos aspectos de su vida cotidiana. Para que la descentralización contribuya a una democratización social, la participación a la que se hace referencia desde lo político, necesariamente debe involucrar a los sectores más marginados o sin posibilidades de ser influyentes. La implementación de las diversas formas de participación debiera tender a asegurar las oportunidades de participar a aquellos sectores más desprotegidos y postergados a partir de una voluntad política por institucionalizar el derecho de todos los sectores sociales a ser consultados o a decidir.

#### 4.- Descentralización político-administrativa y Municipio

A partir de esta definición de descentralización político-administrativa como un proceso de carácter global y amplio, es necesario el reconocimiento de la existencia de un sujeto que, siendo capaz de asumir las competencias que se han de transferir, conjuntamente posibilite la profundización de la vida democrática. Sin desconocer existencia de otras posibilidades, pareciera que en el ordenamiento institucional argentino ese sujeto es, por excelencia, el Municipio. En este sentido, es necesaria una referencia a las ideas de Tocqueville, quién liga la idea de desarrollo de la democracia moderna a la potenciación de los poderes locales, en tanto que las libertades y los derechos políticos se desarrollan y consolidan principalmente en los niveles locales. Expresa Tocqueville: "Es en el Municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia; ellas son las que la ponen al alcance del pueblo; le hacen gustar de su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella. Sin instituciones municipales, una nación puede darse un gobierno libre, pero carecerá del espíritu de la libertad" (Tocqueville, 1990).

Asimismo, el Municipio es la instancia estatal más cercana a la realidad cotidiana de una sociedad local. Por una parte, en el Municipio se reflejan las particularidades propias de las comunidades locales, y la otra refleja las características y orientaciones del estado, dándose de este modo la máxima interacción entre Estado y sociedad civil (Castells, 1987a). Es decir que, siendo el Municipio el nivel del Estado de menor ámbito territorial, ofrece una amplia gama de posibilidades para incrementar dicha interacción. De este modo, en

el nivel local pueden articularse alianzas sociales más amplias, siendo menor la fuerza de los aparatos no democráticos del Estado y mayor y más eficaz el control social sobre la actuación estatal. También a nivel local resulta más fácil la conversión de las demandas sociales en políticas públicas. Ello adquiere particular importancia ante el creciente deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores sociales, ante quienes el Municipio aparece como el referente estatal más próximo para el planteo de sus demandas.

En resumen, si anteriormente aludí, parafraseando a Borja, al "Estado centralizado como una expropiación política de las clases populares", considero que el Municipio es el nivel institucional más apropiado para canalizar la expresión de grupos y clases sociales, como instancia de participación política de aquellos sectores que ven imposibilitada su intervención directa en la vida del Estado (aún con las limitaciones que más adelante consideraré). El nivel municipal aparece como el espacio en el que resulta operacionable la articulación de la participación popular.

Habiendo definido los significados y alcances posibles de la descentralización (desde la perspectiva netamente técnica o incluyendo sus aspectos políticos), y habiéndome manifestado a favor de la instancia municipal como el ámbito más apropiado (aunque no el único) como destinatario de la misma, debo señalar que tampoco es único el significado y el alcance que desde diversas posiciones le ha otorgado al término "Municipio". La importancia de esta diferenciación radica en que de ella derivarán la índole y el carácter de las funciones que se le asignen, y el rol que desempeñará dentro del régimen político en su conjunto (Ternavasio, 1990). Una primera posición considera al ámbito municipal en una dimensión exclusivamente administrativa. Las funciones municipales son definidas con alcance limitado a la administración de algunos asuntos de

alcance local, y el tema de la autonomía queda reducido a los aspectos económico-financieros, prevaleciendo los asuntos técnicos sobre lo político. Desde la otra perspectiva se invierten los términos, colocándose al Municipio en un espacio netamente político, un espacio de socialización y de formación de la opinión pública. En tanto la primera tiende a despolitizar la cuestión municipal, la segunda la concibe como la base del sistema político global. La disyuntiva dista de ser nueva (6), pero tiene total vigencia.

Resulta interesante señalar el correlato existente entre ~~en~~ la concepción del Municipio y el tipo de estudios y análisis que de ellos derivan (Furlan, 1989). Por una parte, concibiendo al Municipio como "el conjunto de instituciones públicas que constituyen el gobierno local" encontramos estudios orientados principalmente dirigidos al análisis únicamente los aspectos legales y administrativos de la estructura pública local, desde una óptica primordialmente formalista. Por la otra, a partir del ~~un~~ concepto que asimila al Municipio como "el conjunto de actores sociales que interactúan en el escenario urbano... se encuentran los trabajos que ven en lo urbano una manifestación en el espacio de las relaciones sociales" (7).

Las implicancias de las distintas concepciones posibles sobre descentralización y Municipio son determinantes a la hora de definir cuáles serán (y en qué condiciones) las funciones que debe asumir el mismo. Aún a riesgo de simplificar un debate de larga data, y que pareciera estar lejos de ser resuelto, bosquejaré las dos posiciones predominantes desde la (que se lo ha enfocado. En primer término, el análisis ha sido abordado desde una perspectiva economicista, introduciendo criterios de eficiencia para determinar cuál debe ser el nivel estatal que se haga cargo de las funciones del Estado. Desde esta posición son tomados en cuenta diferentes aspectos tanto la

oferta (costos, tamaño del servicio, administración) como de la demanda (localización, segmentación) de servicios gubernamentales. Dentro de esta misma línea se encuadrado la problemática de la distribución de las funciones estatales como componente del proceso de acumulación económica, la reproducción de la fuerza de trabajo y del sistema de relaciones sociales. Pírez ensaya un "principio muy abstracto" que resume esta posición, y según el cual se distribuye "lo global del proceso de acumulación (relaciones internacionales, moneda, mercado nacional, etc.) al nivel central o nacional; lo regional a los niveles provinciales (individuales o en formas asociativas regional supra-provinciales), mientras que lo local (municipal) se conformaría especialmente por lo que hace a la construcción del medio de vida de la reproducción de la población (suelo y vivienda -soportes materiales de la reproducción-; educación y salud -en sus aspectos más generales: educación primaria y secundaria; atención primaria de la salud y servicios generales, pediatría, etc-; condiciones ambientales -agua, cloacas, limpieza y basura, contaminación-)" (Pírez, 1989).

En oposición a estos enfoques, basados en criterios principalmente económicos, existe una segunda perspectiva desde la que los procesos descentralizadores deben rescatar el concepto de Municipio no a partir de una concepción estrecha de ser un mero prestador de los servicios inmediatos a los habitantes, sino como una institución clave en la relación Estado-sociedad. Y como tal, hace referencia a las capacidades político-institucionales de las sociedades locales para la determinar democráticamente buena parte de los componentes de su calidad de vida. Desde esta posición, no se trata simplemente de buscar un sistema que distribuya funciones para garantizar la producción de obras o la prestación de servicios del modo más eficiente. Se trata de lograr que sea la misma sociedad

quién decida qué, como, con qué, cuándo y donde, a partir del desarrollo de estructuras políticas próximas a la sociedad civil y de la participación de la misma. La función esencial del Municipio, concebido como una organización político territorial, debiera ser la detección de las verdaderas necesidades locales, y la movilización de los recursos necesarios para satisfacerlas.

Finalmente, la idea del Estado Social de Derecho como promotor de cierta igualdad material y colectiva, como superador de la concepción formalista e individualista de igualdad ante la ley sobre la que se basan los principios del Estado Liberal de Derecho, reserva para las instituciones municipales un rol concreto y diferenciado. Perdigó lo define claramente cuando expresa que "la prestación por el Municipio de los servicios comunes básicos se ve hoy superada por la intervención municipal en una polifacética diversidad de actividades y servicios -sociales, culturales, recreativas, etc.- con las que se pretende que la igualdad material a la que ha de tender el Estado social no se limite, únicamente, a lo elemental o esencial, sino a todos aquellos aspectos que contribuyen al desarrollo integral del individuo y de la sociedad en que se integra" (Perdigó, 1987).

##### 5.- Objetivos de la descentralización

Las diferentes concepciones de la descentralización (y las correspondientes definiciones de la institución municipal y sus funciones en ellas implícitas) determinan los objetivos que se persigan en cada caso. En esta Sección profundizaré el análisis en particular de los objetivos hacia los que deben tender los procesos de descentralización que pretendan constituirse en instrumentos de la profundización de la vida democrática.

Sin embargo, ya he mencionado lo cuestionable que resulta intentar una reflexión sobre estos procesos, si no es dentro de un

marco mas amplio que nos permita contextualizarlos como componente del actual proceso socio-político vigente, por que se efectuarán algunas observaciones criticas que permitan mantener un minimo equilibrio entre ambos aspectos.

En primer lugar, la descentralización posibilita el acercamiento del Estado a la sociedad civil, aproximando la gestión y el control del sector público a la estructura social. El acortamiento de las distancias posibilita que el aparato estatal aparezca como un ente real y tangible a los ojos del ciudadano común y, (llendo aún mas lejos, como propio. "La activa intervención en forma individual o agrupada en organizaciones intermedias de la población sólo se puede dar cuando la distancia entre Estado y sociedad se minimiza. Allí, entonces, se verifica una práctica concreta donde el aparato del Estado, pese a su carácter de agente social donde coexisten y se enfrentan sectores sociales contrapuestos tiende a cobrar autonomia relativa de ese conflicto y se transforma en vehiculo apropiado del objetivo compartido de democratización" (Rofman, 1989).

Pero la descentralización político-administrativa adquiere su verdadera dimensión al permitir viabilizar la activa presencia de la sociedad civil en la definición, control y seguimiento de las acciones gubernamentales descentralizadas. Por lo tanto, la participación ciudadana debe constituir un objetivo central de la descentralización, como medio para profundizar el contenido democrático de la sociedad. "Es preciso que haya descentralización para que los actores locales tengan espacio propicio para participar. Sin descentralización, cualquier modalidad de participación popular no será eficaz. Carecerá del ámbito adecuado para expresarse y desenvolverse con posibilidades de tomar decisiones efectivas y respaldadas en un poder real" (Rofman, 1991).(8)

Al mismo tiempo, la participación de la ciudadanía es una condición para que el proceso descentralizador sea legítimo y legitimado por la población. La participación abierta, sin condicionamientos ni exclusiones, constituye una condición para asegurar que los beneficiarios directos de la descentralización sean aquellos sectores que más necesitan de una gestión estatal orientada hacia la redistribución más equitativa del excedente social. De este modo, a través de una descentralización que tenga como meta promover la participación efectiva, se posibilitará a los sectores de menor poder e ingresos, incrementar su capacidad decisoria y asegurar su posibilidad de acceder a los recursos de origen estatal para el mejoramiento de su calidad de vida. En este sentido, la descentralización necesariamente debe implicar una modificación real y profunda en las relaciones de poder, a favor de aquellos sectores que tengan una amplia gama de necesidades básicas insatisfechas.

Queda claro que de modo alguno puede pensarse que el objetivo último de la descentralización sea lograr una mayor eficiencia de la gestión pública. Si así fuera, se correría el riesgo de asimilar a ésta con la privatización de los servicios públicos que tuviera como destinatarios actores locales (9). "El abandono de todo criterio social... puede ser la puerta de entrada para convertir un servicio público, que descansa en principios de equidad y cuya prestación debe estar asegurada a cualquier ciudadano, cualquiera sea su ingreso, en un acto mercantil discriminatorio de la accesibilidad al mismo por razones de capacidad de pago o niveles de recursos" (Rofman, 1971). Y esto último es justamente contrario a lo que debiera perseguirse a través de la descentralización: que aquellos beneficios logrados a partir de una mayor eficiencia, sean apropiados por aquellos sectores que más necesitan del accionar estatal en la distribución más equitativa del excedente social. La presencia activa de estos actores

sociales también podría incrementar otro aspecto de la eficiencia del Estado: su "eficiencia social". Luego, no se trata ya de un problema meramente técnico. Es un problema político y esencialmente social.

En otro aspecto, la institucionalización y el afianzamiento de las prácticas participativas posibilitadas por la descentralización, y su internalización en la conducta de todos los sectores sociales, contribuirían a asegurar el sistema político dentro de un régimen democrático que trascienda a sus meros principios formales, superando la insuficiencia del voto como único mecanismo de participación institucionalizado. La ausencia de canales de participación social, acompañada de otros mecanismos de democracia directa, ha sido señalada como una de las causas de la inestabilidad del sistema político en nuestra sociedad (Flinding, 1992). La existencia de ciclos "implosivos" de retracción e inhibición de la participación ciudadana durante regímenes democrático facilitaría el advenimiento de los gobiernos de facto, cuyas crisis a su vez estarían causadas por ciclos "explosivos" en las demandas de participación por parte de la sociedad civil. Pareciera que la legitimidad política hoy no puede basarse únicamente en grandes aparatos estatales y partidarios, sino que requiere de la existencia de estructuras políticas locales y regionales que viabilicen el funcionamiento eficiente de mecanismos de participación política.

Por último, en el contexto de la crisis económica, cuyas consecuencias, entre otras, son la reducción del empleo en todos los sectores de la economía, especialmente en el sector industrial, se ha valorizado la posibilidad que tienen los gobiernos locales para la promoción de emprendimientos productivos locales y el apoyo de las iniciativas tendientes a reactivar la economía regional y a la creación de empleo a nivel local (Miralles, 1987). En este aspecto se han señalado las potencialidades que brinda la posibilidad de

movilización pequeños recursos no incluidos en las políticas macroeconómicas, o la revalorización de recursos no aprovechados o sub-utilizados. Sin embargo, es necesario tener en cuenta las virtudes de esta posibilidad se verán relativizadas en la medida en que no sean incluidos los sectores sociales menos favorecidos por los mecanismos de distribución de los beneficios de la sociedad.

Asimismo, a raíz de la crisis fiscal (agravadas por los compromisos de la deuda externa) tienden a desaparecer las políticas centralizadas mediante las que se subsidiaban algunas modalidades de producción y consumo para paliar las desigualdades y garantizar la satisfacción de las necesidades mínimas de la población. La descentralización permitiría a los gobiernos locales encarar la satisfacción de ciertas necesidades de la población, a partir de estrategias más asociativas o de cooperación con la misma.

En este aspecto, Herzer y Pérez (1989) identifican dos posibles concepciones de la descentralización en el contexto de la crisis económica actual, con los respectivos objetivos subyacentes. En primer término, visualizan la posibilidad de que la descentralización constituya una "distribución real de poder". Estaría refiriendo a la concepción que incluye la dimensión política de la cuestión, tendiente a la profundización de la vida democrática que ya he analizado. En segundo lugar, analizan la posibilidad de descentralización implique simplemente una "distribución de cargas". Este último caso es lo que podríamos llamar una concepción "perversa" de la descentralización. El Estado central, a través de la transferencia de funciones estatales hacia los gobiernos locales, pero no de los recursos necesarios para afrontarlas, estaría redistribuyendo la carga de la crisis económica hacia los mismos, a la vez que se induciría a una atomización territorial de las demandas planteadas por la sociedad. A través de la descentralización se

intentaría que los Municipios garanticen el cumplimiento de las funciones estatales (salud, educación, etc.), pero al negársele los recursos necesarios, también se les estarían redistribuyendo los conflictos desde el nivel central.

#### 6.- Limitaciones y peligros

En primer lugar, debemos señalar como prerequisite para que la descentralización político-administrativa pueda ser implementada en toda su dimensión real, es decir como instrumento que permita incrementar y profundizar el contenido democrático de la sociedad, el respeto a las libertades democráticas y de libre juego de las instituciones consagradas por el voto popular. En este orden de ideas, existe el riesgo de confundir la descentralización en su aspecto meramente técnico-administrativo con programas supuestamente participativos, pero que no son otra cosa que pantallas de un esquema decisonal autoritario. Ejemplo de ello son los planteos "democratizantes" que a partir del régimen municipal han sido expuestos por los gobiernos "de facto", pero que "despojado de su significación política, queda relegado a la administración de los servicios y a las medidas edilicias" (Groisman, 1984). Como ya lo he mencionado, es necesario que la descentralización posibilite a los actores locales tener un lugar propicio para la participación, como instrumento que permite acortar la distancia entre el Estado y los administrados, con las consecuentes modificaciones en las relaciones de poder, en el marco de las instituciones democráticas.

En segundo término, otra limitación a la descentralización está dada por aspectos jurídicos que restringen las facultades de los gobiernos locales. Ya he mencionado que la Constitución de 1853 se limita a encomendar a las provincias la organización del régimen municipal, sin especificar el alcance de dicho régimen. El criterio

seguido implícitamente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación hasta hace poco tiempo se orientaba a negar el carácter originario de los poderes municipales, sosteniendo que los mismos emanaban de la delegación de las provincias a través de sus respectivas constituciones y leyes orgánicas (Groisman, 1990). La imposibilidad de darse su propia ley orientó la opiniones de los administrativistas hacia la negación del reconocimiento de la autonomía municipal. Concordantemente, los Municipios tendieron a ser concebidos como órganos de naturaleza netamente administrativa, descartando la posibilidad de su actuación en el campo de lo político.

En las reformas a las constituciones provinciales verificadas a partir de la década de los 50, y, en particular en aquellas reformas introducidas a partir del año 1984, la tendencia fue la aceptación en diversos grados de la autonomía de los Municipios de las respectivas provincias. Esta realidad fue recogida por la Corte Suprema a través de una modificación de su jurisprudencia que se orientó hacia la aceptación de la autonomía.

Sin embargo, mas allá de las discusiones doctrinarias, la cuestión principal debiera centrarse en cuáles son las atribuciones que efectivamente se confieran a los gobiernos Municipales a través de las respectivas Constituciones Provinciales, y si les permiten obtener el poder suficiente para garantizar la satisfacción de las demandas que se planteen. Tal como lo señala Groisman, "no es útil recurrir a definiciones rígidas como las de "autonomía" y "autarquía" cuando la realidad presenta una gradación entre una y otra, existen zonas grises o indefinidas y, en definitiva, resulta más importante referirse a las atribuciones concretas que se aspira a obtener que a principios absolutos o metafísicos".

Una tercera limitación para la fragmentación del poder del Estado en sus diversos niveles, esta dada por la necesidad de

mantener en el Estado central una unidad en su función de articulación política y social que garantice la continuidad de las relaciones sociales básicas (Capraro, 1989a). Los límites de la descentralización llegan hasta donde ésta suponga una fractura de la capacidad decisional central del sistema estatal, en tanto articulador político de diferentes sectores y grupos, y garante de las condiciones generales para que la producción y la circulación no se vean interrumpidas.

En sentido inverso, debe señalarse que la posibilidad de mejorar aspectos importantes de la vida de las sociedades locales se verá limitada en la medida en que la descentralización no permita ninguna influencia en la orientación de las políticas del gobierno central respecto a algunas cuestiones fundamentales (política macroeconómica y financiera, pago de la deuda, etc.). En este sentido resultará limitado el resultado de los intentos por reducir las injusticias sociales a través de los procesos de descentralización, si conjuntamente no se definen y aplican políticas estructurales que tengan incidencia directa sobre la distribución del producto social.

En cuarto lugar, la existencia de problemas que exceden el marco local (que impiden que sean encarados por los gobiernos locales en forma aislada) han sido señalados también un como un límite o una restricción para la descentralización. Si bien es cierto que algunos de estos aspectos requieren, como ya lo he señalado, un tratamiento a partir del Estado central, otras cuestiones podrían ser encaradas a partir de una estrategia cooperativa que involucre en forma conjunta y coordinada a los diferentes gobiernos locales. Igual tratamiento podría darse a aquellos problemas que, por falta de medios, no puedan ser resueltos aisladamente y de modo eficiente por pequeños Municipios.

En otro aspecto, si la descentralización no está acompañada por una democratización dentro del Municipio a través de formas de participación directa que incluyan a los sectores más marginados, puede concluir en un robustecimiento del poder de los grupos económicos locales. Estos grupos, mejor articulados, pueden apropiarse de la mayor capacidad decisional que se haya otorgado a nivel inferior de la escala territorial, orientándola en función de sus propios intereses, y no hacia la satisfacción de las necesidades de los sectores de menores recursos. Es decir, que existe la posibilidad de que se consolide una estructura de dominación excluyente, en manos de los "poderosos" de la ciudad, en tanto no se aliente la participación política y social.

Asimismo, la falta de práctica democrática puede hacer de los Municipios campo fértil para el establecimiento de relaciones clientelísticas mediante las que los sectores obtienen determinados "favores" por parte de la administración, en forma individual o a través de los dirigentes de las organizaciones vecinales, a cambio de apoyo político, en forma directa a través del voto, o de modo más indirecto (actividades procelitistas, manifestaciones, etc). A partir de estas prácticas clientelísticas determinados sectores populares pueden acceder a determinados beneficios, pero no ya como un derecho, sino a partir de un mecanismo de dominación, que excluye a todos los que no se someten a él (Herzer y Pérez, 1990)

En relación a estos dos últimos puntos, pareciera que la mayor o menor predisposición de la ciudadanía hacia la participación puede constituir un factor que acote las posibilidades ofrecidas por la descentralización. Sin embargo, en este aspecto lo verdaderamente relevante está dado por la existencia de mecanismos institucionales la que posibiliten y garanticen en toda su dimensión. No podrá esperarse que exista participación generalizada si previamente no se

institucionalizan los mecanismos que le permitan concretarse. Las prácticas participativas se irán consolidando en la medida en que la ciudadanía perciba las posibilidades reales y concretas de mejorar sus condiciones de vida a través de las mismas.

Sin embargo, resulta cierto que una limitación proviene del hecho que algunos de los grupos que más atención requieren vean dificultada la utilización de las instituciones participativas (ancianos, niños, minorías étnicas), y que éstas involucren únicamente a los grupos más organizados y calificados.

Otra de las restricciones a las potencialidades participativas involucradas en la descentralización está dada por el requerimiento de conocimientos complejos para la resolución de determinados asuntos. Es posible que gran parte de la población, y en particular los sectores más necesitados, no estén en condiciones adecuadas para enfrentar el conocimiento del "experto". En este sentido, el acceso a la educación y la cultura constituyen, sin duda, los vehículos de la participación.

Otro de los peligros de la implementación de mecanismos participativos consiste en la posibilidad que, bajo determinadas circunstancias, éstos sustituyan a los mecanismos de representación. La participación debe ser concebida como complemento dentro de un sistema representativo, pero de ningún modo puede sustituir los mecanismos de representación.

Por último, propuse hacia el final de la Sección anterior que uno de los objetivos perseguidos por una concepción de descentralización que involucre un incremento en la participación amplia e irrestricta, es el mantenimiento de la legitimidad del sistema político, dentro de un régimen democrático que trascienda a su contenido formal. Sin embargo, la materialización de la deacentralización instrumentada a partir de esa concepción depende de

la voluntad política existente en el sistema actual. Pareciera presentarse una situación paradójica pues "... las alternativas consisten en: contener la participación popular dentro de los límites previstos por el sistema o profundizarla y extenderla, transformando el sistema, a riesgo, claro está, de ponerlo en peligro, que era justamente lo que se pretendía evitar propiciando la participación" (Flindling, 1972). Pareciera que la tensión existente entre el incremento de la participación que garantice la continuidad del sistema democrático frente a la irrupción de gobiernos autoritarios, y el riesgo potencial para el poder constituido que implica una mayor participación, se ve reflejado en la relación entre los aspectos discursivos y la voluntad política efectivamente demostrada. Las palabras de Aurelio Guaita son elocuentes: "Ya he recordado en otras ocasiones que la descentralización (y la desconcentración, etc) es un tema que tiene buena prensa y mala suerte: lo que se dice y lo que se lee es casi siempre favorable, pero lo que se ve y se hace suele ser muy diferente y es todo lo contrario a veces" (Guaita, 1975).

#### 7.- Resistencias a la descentralización

El análisis de los sujetos centralizadores y descentralizadores no permite realizar un análisis lineal ni desde una perspectiva de carácter social (unos grupos o clases sociales son descentralizadores y otros no), ni desde una óptica política (la derecha o la izquierda son hoy descentralizadores o no lo son). Como analizamos precedentemente, es posible que a partir de la concepción que se tenga de la descentralización (y por ende, de los objetivos que con ella se persigan), el término adquiera dimensiones diferentes de acuerdo <sup>con el</sup> al interlocutor que lo sostiene, y el contexto histórico, económico y socio-político en que lo hace. Si bien el binomio centralización-descentralización está presente en los distintos

grupos sociales y corrientes políticas. En la medida en que la descentralización política sea concebida, sobre todo, como un medio para democratizar el Estado y mejorar la calidad de vida del territorio, habrá de ser un objetivo propio de los movimientos sociales y políticos progresistas.

Sin embargo, a través de diversos trabajos e investigaciones se han identificado sectores que se oponen a la descentralización. "A veces directa y explícitamente, y otros en forma más solapada" (Borja, 1987a). Determinados grupos sociales concretos han opuesto una fuerte resistencia a la descentralización: líderes políticos (dirigentes de partidos y parlamentarios), funcionariado del Estado y grandes empresas que tienen estrechas vinculaciones con la Administración central. Junto a ellos, aparece otro grupo que, de forma más imprevista, puede, asimismo, oponerse de hecho a determinados procesos de descentralización. Son aquellos que ocupan posiciones de poder público o administrativo a nivel local, y que pueden verse afectados por la descentralización y su correspondiente redistribución de competencias. También es necesario señalar las posibles resistencias de los funcionarios locales a la implementación de mecanismos participativos, para quienes estas prácticas pueden constituirse en pérdidas de poder o discrecionalidad. Sumado ello a cierta inercia administrativa, los mecanismos de participación pueden hacer aparecer a los ojos de los funcionarios locales un trastorno o una injerencia indebida en el desarrollo de su actividad.

### III.- LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION Y LOS RECURSOS HUMANOS

#### 1.- La descentralización y los recursos

La mayoría de los trabajos que abordan la problemática de la descentralización coinciden en señalar como condición necesaria (aunque no suficiente) que la transferencia de competencias y funciones hacia los niveles locales sea acompañada por la transferencia de los recursos necesarios para afrontarlas. Inclusive, los recursos puestos a disposición de los gobiernos locales han sido definido como un parámetro central para determinar el grado real de autonomía con el que éstos cuentan. Expresa Savigny que "la autonomía local se mide exclusivamente por la amplitud de los poderes devueltos a las autoridades descentralizadas y, correlativamente, por la importancia de los medios jurídicos, humanos y financieros puestos a su disposición" (Savigny, 1978).

El "federalismo centralista" se ha basado en la capacidad del Estado central para captar los recursos, gestionarlos y redistribuirlos entre las instancias menores del aparato estatal (Capraro, 1989), lo que, a su vez, le ha posibilitado el establecimiento de límites en la distribución de competencias. Esta concentración de los recursos ha generado patrones asimétricos de relación entre el Estado central y los gobiernos locales y regionales. Estos vieron condicionadas sus capacidades administrativas y de gestión, como así también las de fomento y promoción, a la posibilidad de obtener recursos genuinos, no ya como productores de los mismos, sino como demandantes ante el Estado central.

En el contexto de la crisis económica se abre el debate sobre los modos posibles para afrontarla dentro del sistema democrático (Spagnolo, 1989). Una "gestión democrática de la crisis" debiera involucrar, entre otras cuestiones, la revisión de las competencias entre Nación, Provincias y Municipio, no sólo en lo que respecta a la capacidad de ejecución del gasto, sino también en relación a los recursos. El impacto de la crisis fiscal determina un profundo debilitamiento de la capacidad del poder central para dinamizar la economía y, consecuentemente, el agotamiento de un modo de relación vertical y jerárquica entre el gobierno central y los poderes locales, ampliándose las posibilidades de lograr formas de relación más horizontales y participativas, construidas sobre la base de un sistema de redes. En cuanto a los recursos públicos la centralización se ha reflejado en la existencia de figuras tributarias que deben ser determinadas y recaudadas centralmente, y en unos mecanismos de coparticipación "de arriba hacia abajo", es decir de la Nación a las Provincias, y de éstas hacia los Municipios, a través de los diversos mecanismos de coparticipación (10). Las nuevas realidades imponen la necesidad de considerar la posibilidad de esquemas más horizontales que permitan un mayor protagonismo de los gobiernos locales en los mecanismos recaudatorios.

También existe coincidencia casi generalizada en señalar que el rol de los Municipios se ve sumamente limitado por la insuficiencia de los recursos financieros. La capacidad de captación y redistribución de recursos por parte del gobierno central, ha condicionado las posibilidades de desarrollo de las instituciones locales. Tres han sido las direcciones identificadas para revertir esa situación (Pose, 1990). Por un lado, la revisión de los sistemas de coparticipación federal entre Nación y Provincias, que debiera redundar en un mejoramiento de las finanzas municipales a través de

la coparticipación dentro de la provincia (11). En segundo término, el Municipio como destinatario y/o como ejecutor de programas de inversión pública. Por último, la ampliación de las facultades tributarias municipales a partir de una mayor eficiencia del mismo en dicha función. En todo caso, el objetivo hacia el que debieran tender esas líneas de acción estaría dado por la autosuficiencia financiera de los gobiernos locales.

En resumen, para que los ámbitos menores del Estado amplíen su poder efectivo es condición necesaria (pero no suficiente) que <sup>9. W. C.</sup> juntamente las competencias que se transfieren sean acompañadas por los recursos necesarios, ya sea a través de la reformulación de los mecanismos de coparticipación nacional o provincial, o mediante la ampliación de las facultades recaudatorias de los Municipios. Toda transferencia de funciones <sup>no</sup> se diera (como mínimo) en esas condiciones, constituiría la versión "perversa" de la descentralización, entendida como "distribución de cargas" frente a la crisis económica, tal como ya lo he señalado.

Gran número de trabajos que abordan el tema de los recursos en el contexto de la descentralización plantean la cuestión casi exclusiva y excluyentemente en términos económico-financieros. Sin desconocer la vital importancia de esos aspectos, a mi criterio, esta perspectiva resulta un tanto limitada e incompleta.

Ello es así debido a que la desigualdad de la distribución en el espacio geográfico no se da solamente en lo referido a los recursos financieros o económicos; también se verifica en lo relativo a los recursos humanos.

El desarrollo de capacidad gerencial y la capacitación de los recursos humanos de los gobiernos locales debiera ser visualizado como un eje central en el marco de los procesos de reforma del Estado que tienden a crear un Estado más democrático y participativo a

través de la descentralización. En buena parte, el éxito de la descentralización estará en la revalorización del capital humano, así como de aprovechar la totalidad de los recursos humanos que sea posible utilizar. La preparación y capacitación de los mismos deberá dirigirse a las diferentes categorías, tanto del nivel gerencial como del nivel operativo.

La concepción de la descentralización como proceso político-administrativo implica el reconocimiento de la íntima vinculación entre ambos aspectos, es decir entre lo político y lo administrativo. Por lo tanto, la revalorización de la variable humana también debe apuntar a reconocer como falsa la dicotomía política-administración (Kliksberg, 1984). La descentralización es principalmente un proceso político, pero debe ser instrumentado a través de una estructura burocrática, cuyos objetivos no necesariamente coinciden con los establecidos por el nivel político. Por una parte, como ya hemos mencionado, los funcionarios locales pueden sentir que la descentralización afectará el desempeño de sus actividades, y sus posiciones relativas de poder dentro de las organizaciones involucradas en el proceso. Sin pretender que la solución para estas situaciones gira enteramente alrededor de la capacitación, considero que ésta puede tener un papel importante para vencer ciertas resistencias por parte de los funcionarios locales hacia la descentralización, especialmente si a través de la misma implica la difusión de ciertos valores participativos y democráticos. Asimismo, en ciertos casos, la resistencia puede estar originada en el temor (jamás explicitado) a "no estar a la altura de las circunstancias". En este aspecto, los programas de capacitación que amplíen el campo de los conocimientos técnicos de los funcionarios locales puede, incluso, generar una predisposición favorable basada en la afirmación de la autoestima para asumir nuevos desafíos.

En general, la mayoría de las administraciones municipales se caracterizan por un bajo nivel de cualificación de los cargos técnicos y gerenciales y, paralelamente, la cuasi inexistencia de áreas orientadas hacia la formación, capacitación y reciclaje de su personal. Existe una conciencia difusa de la necesidad de formación de funcionarios que puedan convertirse en técnicos o administradores en el campo de la Administración Pública local. En las condiciones actuales, la capacidad de dar respuesta a las demandas de la población se encuentra sumamente limitada por una también limitada capacidad de gestión. El traslado de nuevas funciones a los Municipios tendrá dudosos resultados, si no se encuentra respaldada por programas de asistencia técnica a las entidades locales, con el objeto <sup>de</sup> fortalecerlas en función de su nuevo papel en el cuadro gubernamental. La tarea de asesorar y prestar apoyo técnico deberá estar presente no sólo en la etapa de transferencia de funciones, sino también en la consolidación y desarrollo institucional de las entidades, en un proceso continuo (Reston, 1991). A los fines de concretar esa tarea de asistencia a los Municipios, resulta fundamental la existencia de entidades que brinden asesoramiento técnico, y, en particular, con funciones de capacitación de los recursos humanos locales que tendientes a una revalorización de los funcionarios municipales y a un mejoramiento de sus capacidades de gestión. A partir de esa tarea de capacitación y formación, con el transcurso del tiempo cada Municipio podrá contar con cuerpos con capacidad gerenciadora que haga más eficiente su gestión global.

## 2.- Formación y "reconversión" de administradores locales

Ya se ha hecho mención de las diferencias que conceptualmente existen entre descentralización y desconcentración administrativa. Es posible inferir que existe también una diferenciación entre el perfil

de los administradores públicos de un organismo descentralizado y los de un organismo desconcentrado. Identificar esta diferenciación permitirá sentar las bases para un posible proceso de capacitación, en particular aquellos que este dirigidos al personal municipal, tema abordaré en la próxima Sección.

También he mencionado los requerimientos de capacidades administrativas que demandará a los Municipios el gerenciamiento de las funciones que les sean transferidas a partir de la descentralización. ¿De dónde habrán de surgir dichas capacidades? ¿Es posible que al igual que los recursos financieros, puedan ser objeto de transferencia desde el Estado central? En otros términos ¿resulta posible la transferencia de los recursos humanos necesarios hacia los niveles descentralizados? Y en todo caso ¿resultaría suficiente, especialmente desde lo cualitativo?

Posiblemente los requerimientos de recursos humanos de las administraciones municipales podrán cubrirse con la transferencia de funcionarios que actualmente se desempeñan en organismos territorialmente desconcentrados, dependientes del Estado central. Si bien desde lo cuantitativo ello puede ser suficiente (debiendo ser objeto de análisis particular en situaciones concretas), considero que desde lo cualitativo no lo es. Ello es así por cuanto los organizamos desconcentrados dependientes del Estado central suelen caracterizarse por una cultura organizacional más orientada hacia el cumplimiento de las pautas y líneas de acción originadas en los niveles centrales, independientemente del considerar si ellas satisfacen o no las necesidades específicas de cada una de las zonas en las que desarrollan su actividad. Uno de los aspectos más negativos de la centralización es justamente el desconocimiento de las especificidades locales y regionales. Los funcionarios que se desempeñan en esas organizaciones suelen tener una serie de valores y

pautas comportamentales que, en cierta medida, están originadas en y son el reflejo de las normas y estructuras en los que están insertos (Oszlak, 1984a).

Siendo propósito de la capacitación lograr una mejor adecuación de los recursos humanos que trabajan en una institución a los requerimientos específicos de ésta, uno de los aspectos a considerarse refiere a la modificación de la cultura organizacional predominante, en tanto la misma obstaculice o impida el logro de los objetivos de la institución. Esta modificación debe ser entendida como un cambio de valores y actitudes prevalecientes en la organización, y que en buena medida refieren al contexto en el que ellas se desempeñan. Por lo tanto, a partir del reconocimiento de la especificidad de los gobiernos locales y de los cambios que debieran producirse mediante la descentralización, las personas que serán traspasadas desde los organismos del Estado central hacia las administraciones comunales si bien han de ser "las mismas", no podrán ser "las mismas". Ya no serán representantes del Estado central, del que emanaba su legitimidad, sino que deberán ser más conscientes de estar gerenciando servicios públicos de su comunidad, de los que responderán en forma directa sus inmediatos jefes políticos frente al electorado local (Ruiz-Gallegos, 1990).

Por lo tanto, será necesario contar con un proceso de "reconversión" para que, además de sensibilizar a estos funcionarios hacia el reconocimiento de las especificidades locales y regionales, tienda a lograr en ellos la adopción de actitudes abiertas a la participación, y a desarrollar un conjunto de aptitudes para el manejo de las tecnologías apropiadas a tal efecto (Del Brutto, 1990), apuntando tanto a los objetivos democratizadores como a los objetivos de modernización organizacional. Por lo tanto, en este caso la capacitación debiera basarse principalmente en "programas centrados

en la actitudes" (Gore, s/f), es decir que apunten a un cambio de actitud hacia el reconocimiento y la información sobre las demandas sectoriales y particulares, como así también sobre las potencialidades locales de movilizar recursos destinados a darles respuesta.

En la definición de las estrategias para la capacitación de los recursos humanos locales pueden diferenciarse tres tipos de acciones:

\* Formación de funcionarios que se desempeñan en las Municipalidades: Será necesario que los Municipios capaciten a su personal, con el objetivo de generar mayores posibilidades para el gerenciamiento eficiente de las funciones que les sean transferidas. El tratamiento de este aspecto lo profundizaré en la Sección siguiente.

\* Reciclaje del personal que sea traspasado a las comunas, proveniente de organismos desconcentrados del Estado central: básicamente a través de programas de capacitación centrados en las actitudes, incluyendo asimismo los contenidos que hacen a la especificidad del marco normativo y las tecnologías de gestión de los gobiernos locales.

\* Capacitación de capacitadores: es decir la formación de profesionales, docentes e investigadores a través de programas de máxima excelencia, que actúen como factor multiplicador hacia otros centros de formación. En particular, debiera promoverse la participación en dichos programas de personas provenientes del interior del país, especialmente de las zonas más alejadas y carecientes, irradiando de este modo las posibilidades de acceder a la formación hacia las áreas más deficitarias en recursos humanos capacitados.

En cuanto a la distribución institucional de las líneas de acciones dirigidas a la capacitación que aquí se proponen, pareciera

no existir una solución única. En primer lugar, será necesaria la revalorización de las áreas de capacitación dentro de cada uno de los Municipios, como parte de una rejerarquización de las políticas de personal, concebida como una de las políticas prioritarias para los gobiernos locales. De acuerdo <sup>(14)</sup> a Kliksberg (1984) "otro de los aspectos básicos de la política de personal debería ser el "desarrollo de los recursos humanos" de la organización. En lugar de recibir adiestramiento como una vía para proporcionar habilidades específicas y acotadas, tendría que verse como un formidable instrumento para el desarrollo de capacidades en función de la prospectiva de la organización y de un crecimiento permanente del individuo". Si bien queda claro que por la escasa dimensión un gran número de Municipios no podrá mantener áreas importantes dedicadas a la capacitación de gran envergadura, limitándose en todo caso a satisfacer algunos requerimientos puntuales de las áreas operativas, la importancia radica en el reconocimiento y la detección de las necesidades de capacitación de su personal, y a partir de allí la posibilidad de tomar contacto con otras instituciones que cuenten con la infraestructura y los recursos para brindarla, a través de diversos convenios de cooperación.

En este aspecto, cabe señalar que el Estado central no debiera soslayar la responsabilidad que le incumbe en el fortalecimiento de los gobiernos locales mediante el mejoramiento de sus capacidades de gestión, que les permita afrontar las funciones que les sean transferidas. Por lo tanto, será necesaria la presencia de entidades, en el nivel central, que brinden asistencia técnica y capacitación a los recursos humanos locales. Orientado hacia esa finalidad, el Instituto Nacional de la Administración Pública ha instrumentado el Sistema Federal de Capacitación, y desde la Dirección Nacional de Capacitación se han desarrollado una serie de actividades de

capacitación funcionarios y agentes de los gobiernos provinciales y municipales (I.N.A.P., 1991). Posiblemente se requiera la profundización y ampliación de este tipo de acciones, para responder adecuadamente a los requerimientos futuros, que sin duda serán crecientes.

En forma complementaria y coordinada, el sistema universitario también podrá efectuar importantes aportes en la capacitación de los funcionarios públicos locales, especialmente a nivel gerencial o directivo, a partir del aprovechamiento de las posibilidades existentes en los diversos centros de enseñanza universitaria.

Para finalizar, debo aclarar que si bien muchos de los aspectos hasta aquí planteados son comunes a las tres líneas de acción propuestas, en lo que resta de este trabajo centraré mi atención en la formación y capacitación de los funcionarios que se desempeñan en las administraciones municipales, y, en particular, a aquellos que lo hacen en los niveles directivos, sin que ello implique en modo alguno subestimar la importancia del nivel operativo.

### 3.- El perfil de la capacitación a la luz de la descentralización

Partiré del supuesto de la inexistencia de un sentido unívoco para concebir los procesos de capacitación, en tanto que "...el fundamento teórico que se invoque puede implicar diferencias esenciales en el contenido, en los métodos, en la incidencia de esa formación en la organización y funcionamiento del aparato administrativo" (Groisman, 1991). En las Secciones subsiguientes se abordará el análisis de las orientaciones que debieran guiar la formación de recursos humanos desde la perspectiva de los procesos descentralizadores que he esbozado en el Capítulo 1.

De este modo, a partir de las definiciones y los postulados sostenidos en la primera parte de este trabajo intentaré esbozar

algunos de los criterios que debieran guiar los procesos de capacitación de los funcionarios locales en el marco de la descentralización.

En primer lugar, la capacitación no debe ser entendida desde un concepto limitado de una tarea de exclusivamente técnica, dirigida a brindar un conjunto de conocimientos o el desarrollo de determinadas habilidades específicas. Sin desconocer la importancia de los aspectos netamente técnicos, "el perfil académico-profesional no puede concebirse simplemente como una simple enumeración de características deseables y factibles para legitimar un determinado quehacer profesional. Es esto y algo más. El perfil debe expresar, en cierta medida al hombre, al ciudadano y al profesional que se aspira a preparar" (Gómez Cova, 1991); en suma, debe reflejar un conjunto de valores que hacen al porqué y al para qué de la capacitación. Ello implica que ésta, necesariamente, debe recoger las características del contexto en el que se desarrolla, debiendo mantener su coherencia con los procesos socio-políticos en los que se inserta. Es a partir de esta concepción que "la capacitación adquiere una dimensión política sin cuya presencia el desarrollo de los recursos humanos pierde su contenido" (INAP, 1991). Los criterios de orden técnico deberán estar orientados por aquellos aspectos relacionados con el marco teórico desde el que son concebidos.

Kliksberg ha trazado algunos lineamientos que debieran guiar la formación de administradora en América Latina: "La formación de expertos en materia administrativa debe orientarse a preparar una masa crítica y esta debiera disponer al menos de la siguiente preparación:

1. Una sólida formación científica y un buen dominio de los instrumentos de trabajo de la ciencia, que le permitan razonar en

forma eficiente, aprovechando a fondo las potencialidades de la razón.

2. Un conocimiento actualizado y profundo de su campo técnico.

3. Una buena formación humanística que le permita comprender científicamente los procesos históricos contemporáneos y sus implicaciones para la situación de la región y el país.

4. Un conocimiento a fondo del proceso histórico y las problemáticas básicas presentes del país, que le facilite una identificación profunda con el mismo y le permita cuadrar su tarea en ese marco de referencia permanente y desenvolverla con pleno dominio de las variables específicas del medio.

5. El desenvolvimiento de las capacidades psicológicas intelectuales que posibiliten el ejercicio continuo de modalidades de reflexión crítica y creativa.

6. una adecuada y madura conciencia nacional, que oriente sus esfuerzos permanentemente en dirección a metas de utilidad nacional y le impulse a razonar con una mentalidad libre de dependencias." (Kliksberg, 1980).

A partir de la conjunción de los diferentes aspectos involucrados en la problemática, resulta posible definir el perfil "ideal" del administrador público local, que habrá de guiar los contenidos de su formación. Los rasgos principales identificados en este trabajo son:

\* Éticamente comprometido con su realidad: comprendiendo el ambiente global en el que actúa, relacionándose con las problemáticas derivadas de la concepción de su Municipio como organización político-institucional básica.

\* Capaz de promover acciones a partir de reconocer al Municipio como núcleo político base de la comunidad: proyectando estudios de necesidades de su comunidad, que incluya el reconocimiento y la

participación de los actores socio-políticos involucrados en las políticas locales. A la vez, debe ser capaz establecer interrelaciones funcionales con otras instituciones locales, regionales, provinciales y nacionales que permitan la resolución conjunta de problemáticas comunes.

\* Capaz de producir y hacer uso de tecnología administrativa: comprendiendo el procedimiento administrativo desde la especificidad de la institución municipal en sus diversos aspectos, produciendo tecnología administrativa para resolver problemas específicos y operando adecuadamente procesos de transferencia tecnológica de acuerdo a las características locales.

\* Habilitado para la toma de decisiones y desempeño profesional idóneo: conociendo los componentes del proceso decisorio y aplicando técnicas de dirección, estructurando decisiones operacionales y elaborando políticas para su área.

\* Capaz de ejercer liderazgo democrático: comprendiendo la dinámica de las relaciones personales e institucionales, adquiriendo habilidades para detectar necesidades de capacitación del personal y evaluando desempeño en forma abierta y cooperativa como proceso de crecimiento personal y grupal.

\* Dotado de criticidad respecto de su rol profesional y con apertura al cambio: siendo receptivo ante nuevas ideas, formulando y poniendo en práctica ideas innovadoras y con capacidad para responder satisfactoriamente a situaciones administrativas nuevas.

Las características enumeradas precedentemente revelan que la capacitación de los recursos humanos que se desempeñen en niveles superiores de los Municipios no puede ser entendida como un simple adiestramiento que tienda a la formación de técnicos mediante la adquisición de conocimientos de carácter netamente administrativo-contables. Tampoco puede partir de una concepción formalista centrada

exclusivamente en cuestiones jurídicas, ni la aplicación mecánica de principios y técnicas administrativas. Ello no implica desconocer la importancia del contemplar tanto los aspectos jurídicos como de las técnicas de gestión, sino darles el sentido requerido, determinado por el contexto en el que se imparten. "Es necesario lograr un equilibrio en el que la información se imparta en función de la formación: los datos deben inscribirse dentro de un marco conceptual y de un sistema de valores, y el énfasis debe estar puesto en desarrollar aptitudes y fomentar actitudes" (Groisman, 1991).

A nivel local, debe partirse de una visión integrada que contemple a la institución municipal tanto desde la perspectiva organizacional como desde una instancia de articulación social. El correlato de estos dos aspectos debiera reflejarse en la capacitación a través de la inclusión de aquellas tecnologías organizacionales que resulten apropiadas en función de las particularidades locales. En cuanto a lo político, debiera manifestarse a través de la difusión de determinados valores y el desarrollo de ciertas actitudes en los funcionarios locales que orienten su gestión con un estilo más democrático y participativo, que generen una sensibilización hacia el reconocimiento de las demandas de los diferentes grupos sociales.

En otro aspecto, es necesario efectuar una referencia a la concepción pedagógica a partir de la que se brinda la capacitación, en tanto ésta debe mantener cierta coherencia con los contenidos y la orientación del proceso. "La eficiencia de un proceso formativo no depende exclusivamente de la calidad de los contenidos empleados. Otro aspecto esencial es la validez de la metodología pedagógica utilizada. Por otra parte, dicha metodología cumple una función fundamental que se destacó previamente. Puede alentar o desestimular el desenvolvimiento de ciertas potencialidades que han sido estimadas como imprescindibles para un administrador público de nuestro tiempo:

la criticidad, la creatividad, su madurez para la conducción de grupos humanos, su apertura hacia el cambio y la renovación continua de sus conocimientos, etc." (Kliksberg, s/f)

En este sentido, la capacitación dirigida a los funcionarios públicos locales debiera ser conceptualizada como un proceso de "enseñanza-aprendizaje" que permita superar las limitaciones implícitas en la concepción tradicional de educación.

Este concepto de educación tradicional se diferencia cada día más del correspondiente al "proceso enseñanza-aprendizaje", en tanto éste se caracteriza por una connotación más activa del sujeto hacia el que se dirige. El concepto de "enseñanza-aprendizaje" se refiere más a una dinámica de "apropiación" del conocimiento, que a la mera "transmisión" de ese conocimiento. A partir de esa dinámica, el estudiante es el sujeto de su aprendizaje (Gómez Cova, 1991). Es decir que el individuo deja de ser un mero receptor de los contenidos, pasando a tener un papel activo en la construcción de su propio conocimiento. Por lo tanto, el aprendizaje debe ser un proceso interno de construcción del conocimiento que cada individuo realiza en interacción dinámica con su realidad. La capacitación debe ser entendida como la estimulación de dicho proceso, que lo lleve a desempeñarse autónomamente, favoreciendo la capacidad de autoaprendizaje. Es de éste modo que podrá dar respuesta a las exigencias de un mundo cambiante, poniendo en juego un mecanismo de actualización y redescubrimiento permanente.

#### 4.- Una metodología posible

A continuación analizaré cuál es la relación existente entre la capacitación y la descentralización desde la óptica de los posibles mecanismos de implementación de la primera.

Ya he mencionado el componente espacial o territorial que involucran los procesos de descentralización, que adquiere magnitudes variables, pudiendo comprender desde diversas áreas dentro de un mismo ámbito urbano, hasta zonas sumamente alejadas dentro del territorio nacional. Esta circunstancia determina entonces que procesos de capacitación que se lleven a cabo acompañando a los procesos de descentralización deban contar con un método que posibilite la participación de la mayoría de los agentes públicos, considerando la dispersión geográfica de los mismos.

Resulta evidente en un gran número de casos la imposibilidad de traslado de las personas a quienes habrá de capacitarse hacia los centros de formación en virtud de dos motivos fundamentales: por una parte la escasez de dichos centros, en particular en el interior del país, por la otra las distancias involucradas en la mayoría de los casos.

Debiera entonces descartarse la posibilidad de métodos presenciales, al menos aplicados en forma masiva, buscando alternativas que, a través de la incorporación de tecnologías innovadoras, además de permitir una amplia cobertura en el lugar de trabajo, resulten apropiadas a los fines que se persiguen.

En este orden de ideas, considero que los Métodos de Educación a Distancia constituirían una estrategia válida para sortear las limitaciones que imponen la dimensión territorial implicada en los procesos de descentralización. Los proyectos de capacitación implementados con dichos métodos posibilitan la incorporación de un gran número de personas que por su ubicación geográfica (o aun por otro tipo de dificultades, v.g. horarias, ya que generalmente se trata de personas adultas, con compromisos familiares y laborales) no podrían acceder a cursos dictados a través de las formas tradicionales de educación.

Asimismo se ha señalado la inadecuación de los métodos escolares tradicionales en la formación de adultos (Mucchieli, 1979). El fracaso de la pedagogía de tipo escolar en esas circunstancias deviene de las características de la mentalidad del adulto y sus expectativas frente a los procesos de formación: la resistencia a "volver a la escuela" ante la evocación de las situaciones desagradable que ello conlleva (amenaza de evaluación o de castigo), sensación de inaplicabilidad de los conocimientos de tipo escolar o universitario en la vida profesional, imposibilidad de disociar teoría y práctica en la situación profesional, etc.

Es por ello que la utilización <sup>de</sup> las metodologías educativas a distancia debieran favorecer, simultáneamente, el aprovechamiento de las potencialidades que ellas brindan. En este sentido, no debiera pensarse sólo como un método posible sino también deseable, considerando algunas características y posibilidades de los Métodos de Educación a Distancia:

- posibilitan el acceso a un número más amplio de personas: permiten a los participantes compatibilizar sus estudios con sus obligaciones laborales y personales al minimizar los requerimientos de asistencia regular a los centros de enseñanza en horarios preestablecidos.

- el proceso enseñanza-aprendizaje se desarrolla en instancias mayoritariamente no presenciales: la separación entre el profesor y el alumno determinan una diferencia fundamental con la educación tradicional, caracterizada por la interacción cara a cara.

- se establece de este modo una nueva relación profesor-alumno, mucho más mediatizada que en los sistemas presenciales: ello promueve el desarrollo de las capacidades para lograr el autoaprendizaje permanente.

- posibilitan (y requieren) la utilización selectiva de un conjunto medios educativos para cada tipo de aprendizaje: cada medio empleado debe hacer uso de un lenguaje propio, expresado con claridad y con una simbología conocida por los que aprenden;

- los contenidos de aprendizaje deben ser estrictamente seleccionados de manera tal que no presenten dificultades a quienes lo reciben;

Sin embargo, debo reconocer que la aplicación de los métodos a distancia no garantizan *per se* la coherencia que desde lo metodológico debe mantener la orientación de la capacitación dentro del contexto descentralizador que he sostenido anteriormente. Así se refiere Ruggiero al surgimiento de las acciones educativas a distancia: "Si, se pensó en innovaciones importantes para los sistemas educativos rumbo a una apertura real, a una democratización... Pero las prometedoras innovaciones, por lo general, se referían al uso de medios tecnológicos de gran alcance - desde la radio hasta el satélite- y pocas veces aludían a los fines y las concepciones educativas, de tal modo que, por ejemplo, se preparaban con esmero materiales impresos y audiovisuales que, respondiendo implícitamente al modelo educativo comunicacional, previsto por el proyecto teorizado, se limitaban a mediatizar la acción de un profesor discursivo, director, depositante de conocimientos. En estos casos la relación con el estudiante se entabla en términos verticales y autoritarios" (Rugiero, 1989).

Por lo tanto, para que la capacitación apunte hacia los objetivos propuestos en este trabajo, desde lo metodológico debiera tenderse hacia lo que se ha denominado las Nuevas Estrategias de Educación a Distancia "movimiento que, en su afán de superar la posición instruccionalista clásica, busca plasmar una concepción más humanista del proceso educativo mediatizado que valore la

participación, la actitud crítica y el contexto cultural, político y económico en que se desarrolla" (Mena,1990).

Las características más sobresalientes de esta concepción, que la constituyen en particularmente apropiada para lograr el perfil de capacitación ya expuesto, son las siguientes:

1) Las problemáticas abordadas se presentan como propuestas abiertas, buscando generar instancias de auto-socio-construcción del saber, es decir, otorgando la posibilidad de construir los conocimientos a partir de instancias individuales y grupales.

2) Existe permanente referencia hacia el contexto, que permite a los participantes una continua vinculación con su propia realidad.

3) Los materiales trabajados no son autosuficientes. Los contenidos provienen de distintas fuentes y se propone la refutación, ampliación o corrección fundamentada por parte del participante, a partir de una lectura crítica de aquellos.

4) La información suministrada no es considerada la única válida, sino que es presentada como un aporte a ser contrastado con la realidad, y en particular con la experiencia previa de los participantes, propiciándose un ámbito para el debate.

5) A partir de una concepción del proceso "enseñanza-aprendizaje" dirigido más a la "apropiación" del conocimiento que a su "transmisión", se tiende a la producción de respuestas autónomas más que a la reproducción de saberes ya elaborados, promoviendo la participación activa del cursante en el proceso.

En resumen, pareciera que las características de las Metodologías de Educación a Distancia, además de ser altamente compatibles con la concepción pedagógica sobre la que debieran basarse los procesos de capacitación en el sentido propuesto en este trabajo, permite sortear adecuadamente las limitaciones propias de la dispersión geográfica de sus destinatarios. Es por ello que

constituye una de las metodologías más apropiadas para la implementación de acciones de capacitación dirigidas hacia los funcionarios públicos locales.

## IV.- EL PROYECTO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL

### DE MAR DEL PLATA

#### 1.- El Proyecto Universidad Abierta

En el año 1984, la Universidad Nacional de Mar del Plata (U.N.M.D.P.) adopta la decisión de implementar acciones educativas que se sustentarán en el uso de metodologías no convencionales y a distancia, como necesidad de dar respuesta de formación a una amplia franja de la población de la Provincia de Buenos Aires, imposibilitada de acceder a los estudios superiores en forma presencial. En este marco, surge el Proyecto Universidad Abierta.

Originalmente, fueron cinco las carreras seleccionadas para incluir en el Proyecto:

- \* Licenciatura en Sociología,
- \* Licenciatura en Ciencias Políticas,
- \* Licenciatura en Antropología,
- \* Derecho y
- \* Contador Público Nacional.

Una evaluación de la realidad económica y social de la zona, así como de las posibilidades de la Universidad, arrojó las siguientes consideraciones:

- 1) Existía entre los objetivos de la institución, la decisión de brindar oportunidades educativas a aquellas personas que por una u otra razón no tienen acceso a la educación superior.
- 2) Se detectaron limitaciones con respecto a la implementación de la propuesta (infraestructura, recursos humanos y presupuestarios) que hacían peligrar la consecución de los objetivos planteados.

Por otra parte, la magnitud del proyecto inicial requería de la Universidad un esfuerzo que implicara superar una concepción y una práctica tradicional en educación. Esto generó resistencias dentro de su mismo ámbito, como así también en los Colegios Profesionales vinculados a las ofertas educativas iniciales. La decisión fue entonces mantener la propuesta innovadora, pero modificando cuantitativamente y cualitativamente sus alcances.

Se planteó entonces una acción alternativa, basada en la gradualidad de su implementación y en el logro paulatino de un mayor compromiso de los agentes involucrados en la propuesta. El número de Centros Regionales comprometidos con el sistema se redujo a doce de los veintiséis involucrados inicialmente.

Fue implementada una estrategia de crecimiento desde adentro, impulsando el diseño y la puesta en marcha, como primer proyecto educativo, del "Curso de Capacitación y Formación del Educador Abierto", con la finalidad de formar a los Asistentes Educativos, que permitirían viabilizar las propuestas subsiguientes. A partir de allí la oferta educativa de la Universidad Abierta se fue perfilando por el interjuego entre las demandas de la comunidad y las posibilidades operativas de la institución.

En otro aspecto, el establecimiento de los Centros Regionales de Educación Abierta y Permanente (C.R.E.A.P.) dentro del área de influencia de la U.N.M.D.P. ha sido guiado por criterios político-administrativos, socio-económicos y socio-educativos, tendientes a lograr el desarrollo local autónomo, facilitando el acceso y la participación comunitaria, e identificando con sentido de la realidad las necesidades educativas de formación de recursos humanos. En la actualidad Universidad Abierta cuenta con veinte C.R.E.A.P., cuya distribución y localización se muestran en el gráfico del Anexo I. Estos Centros regionales se constituyen a partir de convenios

celebrados entre la Universidad y los Municipios, los que garantizan la implementación de las diferentes propuestas educativas ofrecidas a través del Proyecto Universidad Abierta. A partir de estos convenios, los Municipios asumen el compromiso de proveer y mantener la infraestructura para el funcionamiento del C.R.E.A.P., y proveer el personal administrativo necesario para su funcionamiento, y al Coordinador Administrativo de los Centros, residente en cada localidad. Asimismo, debe colaborar con la U.N.M.D.P. en el equipamiento de bibliotecas, videotecas, mapotecas y todo otro servicio que contribuya al mejor desarrollo de las acciones educativas.

De este modo, los C.R.E.A.P. son concebidos como centros educativos de nivel universitario que, dependiendo de la Universidad, tienen la facultad de operar como unidades de Recursos Pedagógicos para la promoción cultural y educativa en el ámbito local. Constituyen un núcleo de interacción y convivencia social donde se generan interacciones de carácter universitario, se prestan servicios a los usuarios, se apoya, guía, complementa y reactiva el proceso educativo.

Desde el enfoque organizativo educacional, en el C.R.E.A.P. se administran acciones para los alumnos y se monitorean los programas. los proyectos, se evalúan los procesos y el sistema.

La existencia de los C.R.E.A.P. se justifica a partir de las características del sistema educativo a distancia, en tanto ellos lo complementan acompañando integrativamente a los sistemas multimediales, permitiendo superar las limitaciones de un sistema centralizado y presencial. A su vez, las interacciones que se desarrollan en el seno de los Centros, permiten suplir la insuficiencia que presenta el uso exclusivo de los medios no

convencionales (materiales impresos, correspondencia, videos, etc.) en lo que hace a la formación integral de los alumnos.

En cada uno de los C.R.E.A.P. también se desempeña un Asistente Educativo, dependiente de la U.N.M.D.P., que cumple con funciones pedagógicas y metodológicas, de orientación en el uso de los medios, de asesoramiento para el cumplimiento de las orientaciones académicas y de coordinación institucional.

El grupo de trabajo que diseña y desarrolla cada uno de los cursos ofrecidos y los materiales de los mismos, centraliza sus acciones en la Sede Central, ubicada en la calle Córdoba 1356 de la ciudad de Mar del Plata. Este grupo está constituido por un equipo técnico-pedagógico y por especialistas que aportan los contenidos específicos de cada curso, y que, generalmente, proceden de las diferentes Facultades de la Universidad.

## 2.- Curso de Capacitación en Servicios para Funcionarios Públicos Municipales

### 2.1. Antecedentes y marco institucional

A partir del vínculo establecido con los Municipios adheridos al Proyecto Universidad Abierta para la creación de los Centros Regionales, comenzaron a recibirse inquietudes relacionadas con la posibilidad de implementar alguna acción educativa dirigida a los funcionarios de nivel jerárquico que se desempeñaban en las administraciones municipales de diferentes comunidades. Partiendo del conocimiento de esta demanda, y sobre la base de los resultados arrojados por un trabajo de investigación diagnóstica desarrollado por la Universidad, en mes de noviembre de 1988 se lanza, dentro de

la oferta educativa de Universidad Abierta, el Curso de Capacitación en Servicio Para Funcionarios Públicos Municipales.

La información relevada a partir de dicho estudio diagnóstico de demandas educativas demostró que los requerimientos de los diferentes Municipios mantenían una tendencia a solicitar capacitación, perfeccionamiento y actualización, más que la realización de una carrera a nivel universitario destinada al logro de un título o certificación específica, y se refirieron particularmente, a las acciones de capacitación dirigidas al personal jerárquico.

Intentando dar respuesta a esa demanda orientada hacia el desarrollo de los recursos humanos responsables de la gestión de los diversos Municipios del área de influencia de la Universidad, se decidió llevar adelante el Curso de Capacitación en Servicios para Funcionarios Públicos Municipales.

Dicho Curso contó con la colaboración de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la U.N.M.D.P., que aportó los cargos docentes para los especialistas en contenidos, y el aporte de las diferentes Cátedras en los contenidos específicos, encontrándose la dirección académica a cargo del C.P.N. Carlos Cermelo, docente de dicha Facultad y Director del Instituto de Investigación y Capacitación de la misma. En la oportunidad del lanzamiento del Curso fueron recibidas solicitudes de inscripción para ocho Municipios adheridos a Universidad Abierta, los mismos en los que posteriormente fue dictado: Bolívar, Carlos Casares, Coronel Pringles, Coronel Suárez, Gral. Villegas, Necochea, Pehuajó y Mar del Plata, dando inicio en los primeros meses de 1989, con una duración prevista en cuatro cuatrimestres, es decir previendo su finalización hacia fines de 1990.

El dictado de este primer Curso se caracterizó por cierta discontinuidad, originada en la alta rotación de los docentes

responsables del mismo, lo que provocó que su finalización se produjera recién hacia fines de 1992. Asimismo, se verificaron acentuados niveles de deserción, principalmente en la etapa inicial, pero que se prolongó a lo largo del dictado del Curso. En buena medida, el abandono registrado en las etapas iniciales fue motivado por una alta heterogeneidad en el perfil de los participantes, tanto en sus conocimientos previos, como en los niveles jerárquicos en los que se desempeñaban dentro de los respectivos Municipios. La discontinuidad en el dictado del curso también contribuyó a acrecentar los niveles de deserción en las etapas posteriores. A pesar de los inconvenientes mencionados, hacia fines de 1992 aproximadamente ochenta participantes (de más de trescientos inscriptos inicialmente) finalizaron exitosamente sus estudios.

En virtud de la permanencia de la demanda de capacitación por parte de diversas comunas en las que el Curso fue dictado, y recogiendo la experiencia anterior, en el mes de junio de 1992 se decidió ofrecer nuevamente esta propuesta de capacitación, también bajo la dirección académica del C.P.N. Carlos Cermelo, y con la colaboración de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, oportunidad en la que fui invitado a colaborar como miembro del equipo docente. La convocatoria para el nuevo Curso de Capacitación en Servicio para Funcionarios Públicos Municipales se realizó a través comunicaciones a todos los Intendentes de los Municipios adheridos al Proyecto Universidad Abierta, y mediante la distribución de afiches. Estos incluyeron los principales ejes temáticos que se desarrollarían a lo largo del Curso, y las condiciones de dictado. Asimismo se indicaba como requisito para la inscripción ser funcionario municipal en actividad y poseer título secundario. Este último requisito apuntaba a dar cierta homogeneidad al perfil de los participantes, debido a que la experiencia del Curso anterior había

demostrado que la alta heterogeneidad en la formación previa de los participantes en el sistema de educación formal constituía un elemento negativo en el dictado del curso. También fueron consideradas ciertas dificultades manifestadas por los participantes en cuanto al proceso de aprendizaje que llevaron a modificar algunos aspectos en la estrategia de implementación del Curso.

## 2.2. Contenido Curricular y orientación Académica

En esta segunda edición del Curso, se partió de la base del Diseño Curricular anterior, pero introduciéndole aquellas modificaciones que se estimaron oportunas y pertinentes en función de los resultados obtenidos durante el primer Curso. En términos generales, se intentó introducir en los contenidos elementos que hicieran a la especificidad de la administración municipal, tanto de los aspectos relacionados con las tecnologías organizacionales, como en lo referido a la conceptualización del Municipio como núcleo socio-político base dentro del sistema global, cuestiones que no habían sido recogidas satisfactoriamente en el Curso anterior. En cierta medida, ello marca una diferencia sustancial entre ambas propuestas, ya que si bien en ninguno de los dos casos ha existido un documento que explicitara el perfil que se deseaba lograr a través de la capacitación ofrecida, en esta segunda edición del Curso los conceptos que guiaron las modificaciones introducidas en los contenidos en relación con la situación anterior, en buena parte son coincidentes con los que se expresan en las Secciones pertinentes de este trabajo.

El Diseño Curricular del Curso, que se acompaña en este trabajo como Anexo II, fue dividido en cinco Problemas que, con identidad temática propia, se fueran encadenando entre sí, integrando los contenidos de manera tal que constituyeran una unidad. A partir del

Diseño Curricular se apuntó a dar coherencia interna a cada una de las temáticas incluidas y a que, a partir de éstas, se lograra dar respuesta a la demanda que se intentaba responder. Dentro de cada Problema se determinaron un eje temático central, y un conjunto de temáticas convergentes.

El planteo central de cada uno de los Problemas fue formulado en forma interrogativa, a la que se intenta dar respuesta a través del desarrollo del contenido del mismo. Ellos son:

Problema 1: ¿Cómo se ha configurado el Estado?

Problema 2: ¿Cómo se organiza la Hacienda Pública?

Problema 3: ¿Cómo se Planifica y Presupuesta la gestión?

Problema 4: ¿Cómo se pone en marcha la gestión?

Problema 5: ¿Cómo se controla la gestión en la Administración Pública?

Problema 6: ¿Cómo se toman las decisiones en la Administración Pública?

Con el primer Problema se aborda la temática de la conformación del Estado como fenómeno socio-político, y sus particularidades en diferentes momentos históricos y en diferentes contextos de organización social. Se incluye asimismo un modelo para análisis del fenómeno estatal. También se analizan aquí algunos aspectos referidos a los procesos de Reforma del Estado, poniendo especial énfasis en la problemática latinoamericana.

A partir del segundo Problema se incluyen cada una de las que han sido definidas como funciones básicas de la administración (planificación, organización, gestión y control). Estas son abordadas desde la especificidad de la Administración Pública, y en particular desde las características propias del régimen municipal en sus diversos aspectos: socio-político, técnico, jurídico, etc., incluyendo asimismo algunos elementos de análisis organizacional. En

suma, se apunta a una visión integradora del fenómeno municipal, intentando abordarlo desde diversos ángulos, con una perspectiva globalizadora.

En el último Problema se estudian aspectos referidos a la toma de decisiones y la utilización de diversas técnicas cuantitativas.

Finalmente, en la última etapa del Curso se encuentra prevista la realización de una pasantía tendiente a integrar los conocimientos teórico-prácticos de los cursantes, aplicándolos a una experiencia laboral concreta dentro del Municipio. La elección del área en que se desarrolla la pasantía, y el eje temático resultante, son de libre elección de los cursantes. Con ello se intenta lograr una inserción satisfactoria de los participantes dentro del Municipio, una vez finalizado el Curso.

Debo señalar que esta estructura de contenidos no es absolutamente rígida, ya que se ha previsto la posibilidad de incluir temáticas que surjan de los participantes en base a sus expectativas e inquietudes, y que sean consideradas pertinentes por la dirección académica del Curso.

### 2.3. Metodología

Las características centrales que definen la metodología de implementación del Curso son tres: es una metodología a distancia, multimedial y semipresencial. Comentaré cada una de ellas por separado.

La metodología a distancia con la que se dicta el curso nos permite abarcar un amplio ámbito geográfico dentro de la Provincia de Buenos Aires. Actualmente, el Curso se desarrolla, además de en la ciudad de Mar del Plata, en Necochea, Balcarce y Cnel. Pringles, con un total de 130 participantes aproximadamente, previéndose la incorporación de nuevas comunidades en el corto plazo. La Sede

Central se encuentra en Mar del Plata, y las Municipalidades de cada una de las localidades que, como he mencionado, provee un espacio físico para el funcionamiento de los Centros Regionales de Educación Abierta y Permanente (C.R.E.A.P.) existentes en cada una de las comunidades. La coordinación administrativa de estos Centros se encuentra a cargo de un Coordinador provisto por cada Municipalidad, y las funciones pedagógicas y metodológicas son desempeñadas por el Asistente Educativo dependiente de la Universidad. Ambos constituyen el nexo entre el equipo técnico-docente de la Sede Central y los participantes del Curso, tanto en los aspectos administrativos como en los pedagógicos.

En cuanto a la característica multimedial, implica la integración de distintos medios, generando a su vez distintos tipos de mensajes. Si bien el medio principal del que se hace uso es el impreso, la utilización de otros medios educativos (principalmente audio, video, e instancias presenciales) complementan el sistema.

El material impreso por excelencia es el bibliográfico, que es acompañado por un conjunto de Guías desarrolladas por el equipo pedagógico-académico, destinadas a orientar al estudiante en su aprendizaje. Las Guías son clasificadas en:

1.- Guías de Análisis y Tratamiento de la Información: sus propósitos son facilitar la lectura y comprensión del material bibliográfico utilizado, orientar el análisis de los elementos centrales de dicho material y promover actitudes críticas y reflexivas para abordar las diferentes fuentes bibliográficas. A través de estas Guías se pretende estimular los procesos de análisis y comprensión que posibiliten la síntesis conceptual y la expresión de la información trabajada.

2.- Guías de Problematización: Tienen por objeto presentar una situación problemática para cuya resolución sea necesario aplicar la

información obtenida en el análisis de los materiales bibliográficos trabajados.

3.1.- Guías de Evaluación Individual y Grupal de Resultados: Cuentan con una serie de cuestiones, problemáticas y casos, a los que el estudiante puede dar respuesta una vez analizados y leídos los materiales educativos. El modo en que estas cuestiones son resueltas constituye un indicador del nivel de comprensión de dicho material y las posibilidades de avanzar en la profundización de la temática presentada.

3.2.- Guías de Evaluación de Proceso: A través de estas Guías se evalúa la marcha del proceso de aprendizaje a nivel individual y grupal, y la utilidad y adecuación del uso del sistema multimedial y la pertinencia de las actividades propuestas.

El conjunto de los materiales impresos se editan a través del Departamento de Impresiones de la Universidad.

La utilización de medios audiovisuales complementan el sistema multimedial. A través de la grabación de audios y la producción de videos junto con el Departamento de Televisión de la Universidad, se generan diversos tipos de mensajes intentando establecer una comunicación multidireccional más fluida con los participantes.

Por último, la modalidad semipresencial está constituida a través de la existencia de instancias presenciales periódicas que se desarrollan a lo largo del Curso. Se ha previsto la realización de un total de 21 encuentros-taller mensuales, que se realizan en los C.R.E.A.P. de cada localidad, cada uno con una duración promedio de 6 horas. Del total de 21 encuentros presenciales desarrollados en cada comunidad, es obligatoria la asistencia al 80% como condición para la aprobación del Curso. Estos encuentros son coordinados por el Asistente Educativo de cada Centro. El conjunto de actividades y trabajos prácticos que se desarrollan en estos encuentros

presenciales mensuales son previamente programadas en la Sede Central de Universidad Abierta, mediante Planificaciones que le son remitidas al Asistente Educativo, y en ellas se contemplan todas las pautas necesarias para el desarrollo del taller, tales como: objetivos de las actividades, logros esperados, tiempo de realización, consignas de trabajo, etc. Estas actividades tienden a favorecer los procesos de integración de los participantes, a través del trabajo grupal, tanto en pequeños grupos como en plenario. Con esta modalidad se elaboran y exponen diferentes tipos de producciones, se resuelven casos, se realizan dramatizaciones y juegos de roles, etc. Asimismo se analizan y discuten los diferentes materiales educativos (Guías, material bibliográfico, videos, etc.). De este modo, cada uno de los encuentros-taller se constituyen en un ámbito propicio para el diálogo, la reflexión crítica, la comunicación interpersonal y la convivencia social. La integración entre la educación a distancia y la actividad presencial nos han permitido crear un conjunto de situaciones y relaciones que, a la vez de viabilizar el rigor científico, facilitan la formación socio-humanística.

Al finalizar el encuentro, el Asistente Educativo hace entrega a los cursantes los materiales bibliográficos, Guías, etc. (que previamente fueron remitidos por Sede Central). Estos materiales deben ser trabajados en el período inter-encuentros (aproximadamente un mes), ya que sobre esa base se desarrollan las actividades del siguiente taller.

Luego de la realización de cada encuentro presencial, el Asistente Educativo remite a Sede Central un informe con los aspectos más destacados, especialmente referidos a la consecución de los logros esperados con el desarrollo de las actividades, la participación de los cursantes en el transcurso del taller, las dificultades que se hubiesen presentado en el manejo de los

materiales bibliográficos o guías, y todo tipo de inquietudes planteadas por los cursantes. Asimismo, los resultados de las actividades desarrolladas en los talleres son remitidos a Sede Central para su corrección en original y copia. Una vez efectuadas las correcciones y comentarios pertinentes, los originales son archivados en Sede Central y las copias son devueltas a los participantes. De este modo, aún a distancia se mantiene una comunicación fluida entre los cursantes y los responsables académicos, a través de una tutoría permanente que posibilita la retroalimentación y el seguimiento en el proceso de aprendizaje.

Finalmente, al promediar cada uno de los Problemas en los que se ha dividido el programa de contenidos, se desarrolla una instancia de evaluación. Dicha instancia es presencial, y se desarrolla en el C.R.E.A.P. de cada localidad con la presencia del Asistente Educativo, sobre la base de las Guías de Evaluación elaboradas en la Sede Central, y en las que se incluyen actividades individuales o grupales, a partir de diversas modalidades de trabajo. En algunos casos consisten en la elaboración de monografías breves, en otros en cuestionarios y en otras oportunidades se basan en la resolución de casos, pero tendiendo siempre hacia la auto-evaluación e intentando rescatar aspectos de su realidad cotidiana, a partir de las experiencias concretas de los participantes. El resultado de las actividades evaluativas son remitidas a Sede Central para su corrección, y una vez calificadas, son devueltas a cada una de las comunidades.

Las instancias de evaluación son eliminatorias, es decir que se requiere su aprobación para poder continuar con el Problema subsiguiente. Por ello, también se encuentran previstas instancias recuperatorias para aquellos cursantes que no hubieran alcanzado en la evaluación los logros mínimos exigidos.

La actividad orientada hacia la evaluación del proceso de aprendizaje, en términos de la utilidad y adecuación del uso del sistema multimedial y la pertinencia de las actividades propuestas, se encuentra bajo la responsabilidad un área específica de Universidad Abierta, a cargo de especialistas en el área pedagógica, y se realiza a través de la distribución periódica de cuestionarios entre los participantes. En función de los resultados obtenidos en cada caso, se introducen las modificaciones requeridas, en un trabajo conjunto con el equipo responsable del dictado del Curso.

#### 2.4. Limitaciones y Potencialidades

Hasta la fecha el Curso ha sido dictado de acuerdo con el cronograma previsto, habiéndose avanzado favorablemente en los siete talleres-encuentro realizados. El grupo de trabajo responsable del dictado del Curso se ha consolidado, logrando una fluida interacción entre los especialistas en aspectos pedagógicos y los académicos. Se ha formado un equipo interdisciplinario que participa en todas las etapas del proceso de producción y aplicación de los materiales didácticos, así como en la relación permanente con los cursantes, a través de los C.R.E.A.P.

Sin embargo, una evaluación crítica indica la existencia de una serie de factores que, a pesar de que la evolución general del desarrollo del Curso es favorable, determinan ciertas limitaciones en los objetivos inicialmente propuestos. Algunos de esos factores pudieron (y pueden) ser manejados por quienes, de algún modo, nos cabe la responsabilidad en el dictado del Curso. Otros son esencialmente externos a la Institución, y como tales deben ser tomados como datos al evaluar nuestra acción.

Dentro de los primeros uno de los aspectos que más se destacan es una cierta inflexibilidad en la organización curricular del Curso.

Independientemente de que se ha contemplado la posibilidad de incluir algunas temáticas sugeridas por los participantes, la estructura actual del diseño imposibilita la auto-construcción de la línea curricular por parte de cada uno de los cursantes, sobre la base de sus intereses y necesidades, y al mismo tiempo impide acceder en forma parcial a los diferentes aspectos particulares incluidos en el Curso. Esta última cuestión adquiere especial relevancia al considerar que se trata de una propuesta de capacitación cuya duración aproximada es de dos años, lo que de algún modo requiere un alto grado de compromiso por parte de los participantes, con el consecuente impacto en los niveles de deserción posteriores. Una flexibilización de la organización curricular, eventualmente, permitiría obtener logros intermedios, a partir de la posibilidad de acceder a temáticas particulares incluidas en el Curso, mediante la existencia de algunos puntos de entrada y salida intermedios, sin que esto invalide o se contraponga con la propuesta integral que se ofrece actualmente. Por último, la exigencia de poseer título secundario como requisito para acceder a la capacitación, si bien ha logrado razonablemente su objetivo (es decir introducir cierto grado de homogeneidad en el perfil de los participantes), también ha sido una limitación a través de la que se ha excluido a un determinado grupo de personas hacia las que potencialmente se encontraba dirigida la propuesta. Aunque el criterio para considerar los casos planteados en los que este requisito no se cumplimentaba ha sido amplio y flexible, es posible que se haya producido la auto-exclusión en numerosos casos en los que la admisión al Curso era viable. Considero a través de la consideración de otros criterios para la selección de los participantes pudo haberse logrado el mismo objetivo, a la vez de mantener una propuesta más abierta.

Sin duda, la revisión de estas cuestiones deberían ser tomadas en consideración en el desarrollo y la implementación de propuestas futuras o de experiencias similares.

Entre los aspectos que resultan ajenos a la Universidad, una primera limitación la constituye la novedad del sistema a distancia y multimedial para la mayoría de los participantes. Son excepcionales los casos en la que ésta no es su primera experiencia fuera de los sistemas de educación tradicionales, circunstancia que, en determinadas oportunidades, constituye un escollo inicial. En esta segunda edición del Curso también ha existido un nivel de deserción significativo en su etapa inicial que, aunque muy inferior respecto de la anterior oportunidad, llegó aproximadamente al 35% de los inscriptos. Esta deserción inicial suele ser común en los métodos de educación a distancia, especialmente cuando su aplicación es novedosa para la mayoría de los cursantes. A pesar de haber intentado acciones preventivas al respecto, mediante la generación de un mayor nivel de compromiso de los participantes con el Curso, especialmente en sus comienzos, los resultados no fueron los óptimos.

Una segunda limitación a los objetivos potenciales de esta propuesta de capacitación está constituida por lo que podríamos definir como "escasa receptividad" de las instituciones municipales cuyos funcionarios podrían acceder al Curso y que, en todo caso, sería una manifestación de la falta de conciencia respecto al rol de la capacitación de los recursos humanos dentro de la organización municipal. Esta escasa receptividad se refleja en un doble aspecto: por un lado, no existe un decidido impulso por parte de los Municipios para que sus funcionarios participen en el Curso. Independientemente del aspecto discursivo, la demanda real no es generalizada, y, en numerosos casos, los inscriptos son impulsados por expectativas y motivaciones particulares, es decir no gestadas por el

aliento que brinda la institución en la que se desempeñan. Por otra parte, pareciera existir una mayor demanda proveniente de los Municipios más grandes, en tanto que en los más pequeños (donde posiblemente los requerimientos de capacitación sean mayores) la demanda es mínima o inexistente.

Otra limitación, que aunque relacionada con la anterior tendría identidad propia, está dada por las posibilidades de inserción laboral en cada uno de los Municipios. No me refiero ya a la posibilidad de ingreso a la organización municipal, por cuanto el Curso está dirigido exclusivamente a funcionarios municipales en actividad, sino a las posibilidades reales de desarrollar las capacidades adquiridas dentro de dicha organización. La experiencia de los egresados del primer Curso indica que en muchos casos no sólo no existe un reconocimiento más o menos inmediato de su capacitación, sino que algunos, los sistemas de puntaje que rigen los concursos de ascensos y promociones, atribuyen una ponderación ínfima (si lo hacen) a este tipo de capacitación, en relación con otras variables. Afortunadamente, en otros casos sí ha existido un reconocimiento satisfactorio por parte del Municipio, pero ellos distan de ser la mayoría, por lo que, sin duda, resulta insuficiente.

Finalmente, no por obvio deja de ser necesario señalar la limitación provocada por la falta de medios apropiados y suficientes para el desarrollo de la tarea de quienes participamos en el dictado del Curso. Desde la precariedad de las estructuras para la elaboración de los materiales audiovisuales hasta cuestiones más pedestres y cotidianas, pasando por la insuficiencia de los cargos docentes y administrativos, son las limitaciones con las que nos enfrentamos a diario. Si bien esta cuestión se enmarca en la crítica situación por la que atraviesan el conjunto de las Universidades Nacionales, a la que la U.N.M.D.P. no es ajena, debe destacarse que

aún en ese contexto de estrechez económica, las autoridades de la Universidad mantienen la decisión política de dar continuidad y aún mayor alcance al Proyecto Universidad Abierta, y dentro del mismo al Curso de Capacitación en Servicios para Funcionarios Públicos Municipales. De algún modo, ello es el reflejo de que esta propuesta ha sido considerada una opción válida para satisfacer los requerimientos de capacitación de recursos humanos en los Municipios, tanto desde sus aspectos académicos como desde su concepción pedagógica e instrumentación material.

## VI.- CONCLUSIONES

La descentralización del Estado es un concepto que admite interpretaciones diferentes, y a veces diametralmente opuestas. Adquiere significación dentro del proceso histórico de conformación del aparato estatal y de la contextualización en el medio económico, social y político en el que se desarrolla. Se adjetiva a través del alcance que se le otorgue.

La mayoría de los países latinoamericanos enfrentan hoy un doble desafío: la profundización y consolidación de los regímenes democráticos y la superación de la crisis económica, en el marco de importantes modificaciones estructurales producidas en el orden internacional.

Frente a estas realidades, es necesario superar las concepciones técnico-administrativas de la descentralización, tendiendo a visualizarla como un proceso político que permita encontrar nuevas estrategias en las formas de gestión estatal y en las modalidades de relación entre Estado y sociedad. La descentralización político-administrativa debe posibilitar un acercamiento de la gestión estatal a la sociedad civil mediante una mayor participación democrática de la ciudadanía, que le confiera un mayor poder real de decisión, en particular a aquellos sectores política y socialmente excluidos, otorgando mayor legitimidad a los procesos democráticos y generando nuevas estrategias más solidarias y cooperativas para afrontar la crisis económica, tendiente a una distribución más equitativa de sus efectos negativos. Si bien el proceso de descentralización político-administrativa reconoce limitaciones ciertas (y otras que no lo son tanto) y no está exento de peligros, al mismo tiempo ofrece innumerables posibilidades que debieran ser aprovechadas al máximo. Las

limitaciones y los peligros en buena medida podrán ser salvados si la descentralización es concebida a partir de una vocación verdaderamente democratizadora. La ausencia de ésta los provocará o los potenciará.

En el ordenamiento institucional argentino el Municipio es el ámbito más apropiado para que la descentralización alcance su grado máximo, y hacia él debieran dirigirse principalmente las acciones en este sentido.

En tanto la descentralización no sea concebida como un mero traspaso de funciones motivado en razones netamente técnicas, sino como un proceso político y social que implique una modificación sustancial en las relaciones de poder entre la sociedad civil, los gobiernos locales y el Estado central, cobra fundamental importancia las condiciones en que los Municipios asuman su nuevo rol. En buena medida, esas condiciones estarán dadas por los recursos financieros con los que dispongan. Pero también está determinada por los recursos humanos con los que cuenten. El fortalecimiento institucional de los Municipios, que tienda a incrementar sus capacidades de gestión, se impone como uno de los requisitos condicionantes del proceso descentralizador. Además de la necesidad de contar con los recursos financieros necesarios, la posibilidad de gerenciar adecuadamente las atribuciones que sean transferidas hacia el nivel municipal dependerá en buena medida de dichas capacidades. Es por ello que el éxito de la descentralización en buena parte estará determinado por la revalorización del capital humano a través de la que se instrumente.

Al igual que la descentralización no puede entenderse como el mero traspaso de funciones desde el Estado central hacia los gobiernos locales, el fortalecimiento municipal tampoco puede entenderse como el traspaso de funcionarios desde los niveles centrales a los municipales. Si esto puede ser suficiente desde lo

cuantitativo, desde lo cualitativo se requerirá, a partir del reconocimiento de las características propias de los gobiernos locales, un cambio en la cultura organizacional y de los modos de gestión prevalecientes en aquellos organismos desconcentrados que sean transferidos desde el Estado central a las administraciones municipales.

De igual modo, los programas de capacitación dirigidos al personal de los gobiernos locales, y en particular a los niveles superiores de la organización municipal, jugarán un rol primordial. Dicha capacitación no debe ser entendida en abstracto, sino que debe mantener cierta coherencia entre los fines que persigue, el perfil hacia el que se apunta, los contenidos incluidos el diseño curricular, la concepción pedagógica en la que se basa y la metodología mediante la que se instrumenta.

La orientación que deben seguir dichos programas está dada por las características y los objetivos que se propone alcanzar a través de la descentralización. Si ésta ha de ser entendida como un cambio político y social requerirá el incremento de determinadas capacidades tecnológicas y de estructuras organizacionales, pero también la modificación en las actitudes y ciertas pautas culturales. Es por ello que la capacitación no debe limitarse a la adquisición de determinados conocimientos o destrezas, sino también un cambio de actitudes y la difusión de determinados valores. En el primer aspecto, debe contemplarse la inclusión en su contenido curricular de aquellos aspectos que hagan a la especificidad político-institucional de las administraciones municipales, como del marco jurídico en el que se desenvuelven y de las tecnologías organizacionales le sean apropiadas. Asimismo, con el tratamiento de estos contenidos debe apuntarse al logro de actitudes orientadas hacia la apertura al cambio y a la participación, el reconocimiento de la especificidad

contextual de su comunidad, una mayor identificación con la organización municipal, actitudes crítico-creativas, entre otras, a la vez de transmitirse determinados valores participativos y democráticos. El logro de dichos objetivos resulta especialmente posible a partir de concepción pedagógica que otorgue un papel central a la auto-contrucción de los conocimientos, rescatando la experiencia previa.

Asimismo, la capacitación debe ser instrumentada a través de metodologías que posibiliten superar las dificultades y limitaciones impuestas por el contexto en que se desarrolla, pero que al mismo tiempo contribuyan a lograr el perfil hacia el cuál se apunta. Las características de las estrategias de Educación a Distancia las convierten en una de las opciones válidas.

Orientada por los lineamientos precedentes, desde hace cuatro años la Universidad Nacional de Mar del Plata ha implementado a través del Proyecto Universidad Abierta el "Curso de Capacitación en Servicio para Funcionarios Públicos Municipales" ofrecido a los funcionarios que se desempeñan en veinte Municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires, adheridos al Proyecto. Con mayor o menor fortuna, éste intenta ser un aporte que contribuya, aunque sea indirectamente y en un plazo más o menos cercano, a mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos.

## NOTAS

(1) En este punto cabe hacerse una digresión, por cuanto tal como lo señala Ternavasio (Ternavasio, 1990), la Constitución de 1853 cuenta con una especie de "vacío normativo" en cuanto a la organización de los poderes municipales. Si bien esto puede ser entendido como el reflejo de un principio federalista, otorgando a cada provincia total autonomía para la organización del régimen municipal (art. 5º), también puede vislumbrarse como la falta de una respuesta institucionalizada desde el poder central en este aspecto.

(2) Aunque en principio ambos términos parecieran antagónicos, "el federalismo refleja la necesidad de generar un ordenamiento de libertad y pluralidad, en el que sea posible ejercer las libertades mercantiles básicas y las garantías ciudadanas desde la especificidad de los espacios regionales. Pero, por otro lado, el centralismo da cuenta de las exigencias de la economía, de la acumulación en su despliegue para que sean derribadas aquellas barreras que le impidan su expansión" (Capraro, 1987).

(3) Por su parte, las experiencias nacional-populares de los últimos cincuenta años, tampoco contribuyeron en absoluto al fortalecimiento de los gobiernos locales, en tanto se basaron en la movilización de sectores urbanos centrales y en el protagonismo casi excluyente de un poder fuertemente centralizado y personalizado.

(4) Esta distinción no es baladí, por cuanto existen situaciones en las que la centralización del Estado ha surgido como una alternativa progresista, confrontada con una realidad en que los poderes locales se caracterizan por ser altamente oligárquicos y excluyentes. En estos casos una equivocada concepción de la descentralización, mediante la que posibilitara la consolidación y el fortalecimiento de los poderes locales en dichas condiciones, no podría sino ser opuesto al desarrollo y la profundización del sistema democrático, adquiriendo por lo tanto connotaciones ciertamente reaccionarias. Frente a esas situaciones, el uniformismo proveniente del centralismo estatal, en su concepción liberal, constituye una garantía de la igualdad jurídica de los ciudadanos.

(5) Si bien este componente geográfico o espacial puede no estar presente en aquellas circunstancias en que la ubicación del nivel hacia el que se descentraliza coincide de algún modo con la localización del poder central (tal sería el caso de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires), estas situaciones particulares se consideran como excepcionales a los efectos de este trabajo, en la medida en que en la mayoría de los casos la variable espacial se encuentra presente.

(6) La distinción tiene su origen en el art. 49 del Decreto de la Asamblea Constituyente francesa de 1789, que establece que "las Corporaciones Municipales tendrán dos clases de funciones a cumplir: las propias del *pouvoir municipal* y las propias del Estado y delegadas por ella en los Municipios" (Sosa Wagner, 1985). En nuestro país Alberdi y Sarmiento fueron los principales exponentes de cada una de las posiciones. Para el primero era "preciso no confundir lo político con lo civil y administrativo, definiendo al ámbito municipal como estrictamente administrativo. Opuestamente, Sarmiento

le otorga un contenido y un sentido totalmente distinto al municipio, sosteniendo que éste debía constituir un verdadero "cuerpo político" (Ternavasio, 1990)

(7) Estas orientaciones pueden ser vistas como la reproducción a nivel del gobierno local de las perspectivas y categorías de análisis desde la que se abordaron los estudios sobre la burocracia estatal (Oszlak, 1984a). Sin embargo, las nuevas tendencias que parten de una visión integradora de los diferentes aspectos del fenómeno estatal, parecieran también apropiadas para el análisis de la institución municipal.

(8) Los mecanismos de participación institucionalizada más usuales son el referéndum o derecho de consulta, el derecho de petición o iniciativa popular y de queja, el Defensor del Pueblo. Otros modos de participación pueden darse a través de la promoción de la vida asociativa, atribuyendo a las organizaciones sociales funciones de participación en la planificación y ejecución de la gestión pública, mediante la incorporación de representantes de dichas asociaciones en comisiones consultivas.

(9) Suponiendo que dichos actores privados habrán de ser más eficientes que el Estado en la prestación de dichos servicios.

(10) Un completo análisis de las relaciones fiscales entre los distintos niveles jurisdiccionales a través de los mecanismos de coparticipación puede ser consultado en *Coparticipación Federal y Descentralización del Estado*; Biblioteca Política Argentina N° 165; Centro Editor de América Latina S.A.; Buenos Aires, 1986

(11) También debiera incluirse la revisión de los mecanismos de coparticipación secundaria, es decir no sólo entre las Provincias y el conjunto de sus Municipios, sino también a la distribución entre los municipios.

## BIBLIOGRAFIA

- BORJA, Jordi; *Descentralización y participación ciudadana*, Instituto Nacional de Administración Local; Madrid; 1987.
- BORJA, Jordi; *Manual de Gestión Municipal Democrática*; Instituto de Estudios de Administración Local; Madrid; 1987a.
- CAPRARO, Héctor Mario; "Acuerdos interjurisdiccionales y desarrollo regional"; en *Municipio y región. Descentralización estatal y promoción de actividades productivas*; comp. por Roberto Esteso y Sergio Tocino; Fundación Friedrich Ebert-Instituto de Investigaciones sobre Políticas Alternativas y Sociedad (IIPAS); Buenos Aires; 1989.
- CAPRARO; Héctor Mario; ESTESO, Roberto; *Norte Grande. Crisis, Integración Económica y Descentralización Estatal*; Fundación Friedrich Ebert; Buenos Aires; 1989a.
- CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi; BELIL, Mireia; "Urbanización y Democracia Local en América Latina"; en *Manual de Gestión Municipal Democrática*, coord. por Jordi Borja; Instituto de Estudios de Administración Local; Madrid; 1987.
- CASTELLS, Manuel; "Administración municipal, democracia política y planeamiento urbano en América Latina"; en *Organización y descentralización municipal*; Borja, Jordi y otros; Colección Urbanismo y Administración Local; EUDEBA; Buenos Aires; 1987a.
- DEL BRUTTO; Liliana; "Tecnologías de gestión en el gobierno local: Nuevas modalidades"; mimeo; 1990.
- FLINDLING, Liliana; TAMARGO, María del Carmen; *Planificación, descentralización y participación: revisión y crítica*; Instituto de Investigaciones- Facultad de Ciencias Sociales; U.B.A., Buenos Aires, 1992.
- FURLAN, José Luis; GORROCHATEGUI, Nora; "El municipio como instrumento del desarrollo regional y la participación"; en *Municipio y región. Descentralización estatal y promoción de actividades productivas*; comp. por Roberto Esteso y Sergio Tocino; Fundación Friedrich Ebert-Instituto de Investigaciones sobre Políticas Alternativas y Sociedad (IIPAS); Buenos Aires; 1989.
- GOMEZ COVA, David; "Orientación para el desarrollo de programas de formación/capacitación en gerencia de los servicios descentralizados de salud"; en Seminario Taller Regional sobre *Descentralización de los servicios de salud, como estrategia para el desarrollo de los sistemas locales de salud*; Quito, 28 de mayo-10 de junio, 1990; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; Venezuela; 1991.
- GURE, Ernesto; VAZQUEZ MAZZINI, Marisa; "Desde la experiencia. Notas sobre el diseño de programas de capacitación"; mimeo; s/f.

GROISMAN, Enrique I.; "Relatividad de la descentralización"; en *Investigación y Gerencia. Revista Venezolana de Gestión*; Volumen I, Número 3; Editada por la Sociedad Civil PARAL; Caracas; Julio-Septiembre 1984.

GROISMAN, ENRIQUE; "¿La hora de los Municipios?"; en *La Gestión Municipal. Selección de Lecturas Básicas*; Fundación Jorge Esteban Roulet; Buenos Aires; 1990.

GROISMAN, Enrique I.; *Políticas administrativas para el sistema democrático*; Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración; Centro Editor de América Latina; Buenos Aires; 1991.

GUAITA, Aurelio; *División territorial y descentralización*; Instituto de Estudios de Administración Local; Madrid; 1975.

HERZER, Hilda; PIREZ, Pedro; "El Municipio, entre la descentralización y la crisis"; en *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*; comp. por Hilda Herzer y Pedro Pirez; Buenos Aires, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo -IIED- América Latina - Fundación Friedrich Ebert - Grupo Editor Latinoamericano; 1989.

HERZER, Hilda; PIREZ, Pedro; "Municipio y participación popular en América Latina"; en *La Gestión Municipal. Selección de Lecturas Básicas*; Fundación Jorge Esteban Roulet; Buenos Aires; 1990.

INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA (I.N.A.P.); "Sistema Federal de Capacitación"; Dirección Nacional de Capacitación; Buenos Aires; noviembre de 1991.

KLIKSBERG, Bernardo; *Formación de administradores en América Latina*; Colección Temas, Ediciones Biblioteca, UCV, Caracas, 1980.

KLIKSBERG, Bernardo; "La reforma Administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual"; en Osziak, Oscar (comp.); *Teoría de la Burocracia Estatal*; Editorial Paidós, Buenos Aires, 1984.

KLIKSBERG, Bernardo; "Reflexiones sobre problemas estratégicos en el adiestramiento y la formación de recursos humanos para la gestión pública en América Latina"; s/f.

LA SERNA, Carlos; "Bases conceptuales y programa de descentralización concertada de la Provincia de Córdoba"; en *Municipio y Región. Descentralización Estatal y Promoción de Actividades Productivas*; comp. por Estesio, Roberto y Tocino Sergio; Fundación Friedrich Ebert-Instituto de Investigaciones sobre Políticas Alternativas y Sociedad (IIPAS); Buenos Aires; 1989.

LENA, Marta; "El Camino del Paradigma Tecnológico a las Nuevas Estrategias"; en *Revista Iberoamericana de Educación Superior a Distancia*; Vol. II No3, UNED, Madrid, junio de 1990.

LLERAS, Frederic; "La intervención de la Administración Local en la dinamización económica"; en *Manual de Gestión Municipal Democrática*; coord por Jordi Borja; Instituto de Estudios de Administración Local; Madrid; 1987.

MOCCHIELI, L.; "Los métodos activos en la pedagogía de adultos"; *Tratado de Pedagogía*; traducción de la Prof. Cristina Seró de Botinelli; 1979.

OSZLAK, Oscar; "Democracia y Administración Pública: Condiciones de una Administración Pública Democrática"; Documento presentado al Congreso Iberoamericano sobre <Democracia, Sociedad y Administración Pública> organizado por el I.N.A.P.- España; Alcalá de Henares, 1984.

OSZLAK, Oscar; "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal"; en *Teoría de la Burocracia Estatal*; comp. por Oscar Oszlak; Editorial Paidós S.A.; Buenos Aires; 1984a.

PERDIGO, Joan; "Organización territorial del Estado. Municipio y democracia. Organización y competencia"; en *Manual de Gestión Municipal Democrática*; coord. por Jordi Borja; Instituto de Estudios de Administración Local; Madrid; 1987.

PIREZ, Pedro; "La Descentralización y los Niveles Nacional, Provincial y Local de la organización estatal"; en *Municipio y Región. Descentralización Estatal y Promoción de Actividades Productivas*; comp. por Esteso, Roberto y Tocino Sergio; Fundación Friedrich Ebert-Instituto de Investigaciones sobre Políticas Alternativas y Sociedad (IIPAS); Buenos Aires; 1989.

POSE, Fernando; CAPRARO, Héctor; "Descentralización y Finanzas Municipales"; mimeo; trabajo presentado en el Seminario Descentralización Estatal y Reformas de las Administraciones Públicas Provinciales; Río Negro; 1990.

RESTON, Jamil; "La Administración Local en América Latina y su Participación en Programas de Desarrollo"; ponencia publicada en *Administración Pública y Desarrollo Regional*; III Seminario Internacional de Antiguos Alumnos de INAP-España; Ministerio para las Administraciones Públicas; Madrid; 1991.

ROFMAN, Alejandro; "Los Municipios en el contexto de la descentralización", en *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*; comp. por Hilda Herzer y Pedro Pírez; Buenos Aires, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo -IIED- América Latina - Fundación Friedrich Ebert - Grupo Editor Latinoamericano; 1989.

ROFMAN, Alejandro; "Aspectos conceptuales sobre descentralización político-administrativa en América Latina"; en Seminario Taller Regional sobre *Descentralización de los servicios de salud, como estrategia para el desarrollo de los sistemas locales de salud*; Quito, 28 de mayo-10 de junio, 1990; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; Venezuela; 1991.

RUIZ-GALLEGO, Manuel Balado; "Descentralización y coordinación administrativas: dos técnicas al servicio del interés general"; en *Revista Internacional de Ciencia Administrativa*; Instituto Nacional de Administración Pública (España)- Instituto International des Sciences Administratives; volumen 57, nro. 2; Madrid; 1990.

RUGGIERO, María Susana; "Producción de materiales audiovisuales para sistemas educativos a distancia. Un planteamiento Crítico"; en *Revista Iberoamericana de Educación Superior a Distancia*; Vol. 1 No3, NED, Madrid, junio de 1989.

AVIGNY, Jean; *¿El Estado contra los Municipios?*; Colección Administración y Ciudadano; Instituto de Administración Local; Madrid; 1978.

PAGNOLO, Alberto E.; "Impacto de las crisis sobre la problemática regional"; en *Municipio y Región. Descentralización Estatal y Promoción de Actividades Productivas*; comp. por Esteso, Roberto y Socino Sergio; Fundación Friedrich Ebert-Instituto de Investigaciones sobre Políticas Alternativas y Sociedad (IIPAS); Buenos Aires; 1989.

OSA WARNER, Francisco; *Las competencias de las corporaciones locales*; Instituto de Estudios de Administración Local; Madrid; 1985.

ERNAVASIO, Marcela; "Debates y alternativas acerca de un modelo de institución local en la argentina decimonónica"; en *La Gestión Municipal. Selección de Lecturas Básicas*; Fundación Jorge Esteban Roulet; Buenos Aires; 1990.

OCQUEVILLE, Alexis de; *La Democracia en América*; Madrid; 1985; Alianza Editorial; págs. 58 a 66. Del Sistema Municipal en América. Publicadas en *La Gestión Municipal. Selección de Lecturas Básicas*; Fundación Jorge Esteban Roulet; Buenos Aires; 1990.

ANEXUS

ANEXO I

\* Ubicación de los Centros Regionales de Capacitación Permanente (C.R.E.A.P.) del Proyecto Universidad Abierta de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

\* Distancia aproximada en kilómetro entre los C.R.E.A.P. y la Sede Central del Proyecto Universidad Abierta.

**PROYECTO**

**UNIVERSIDAD ABIERTA**

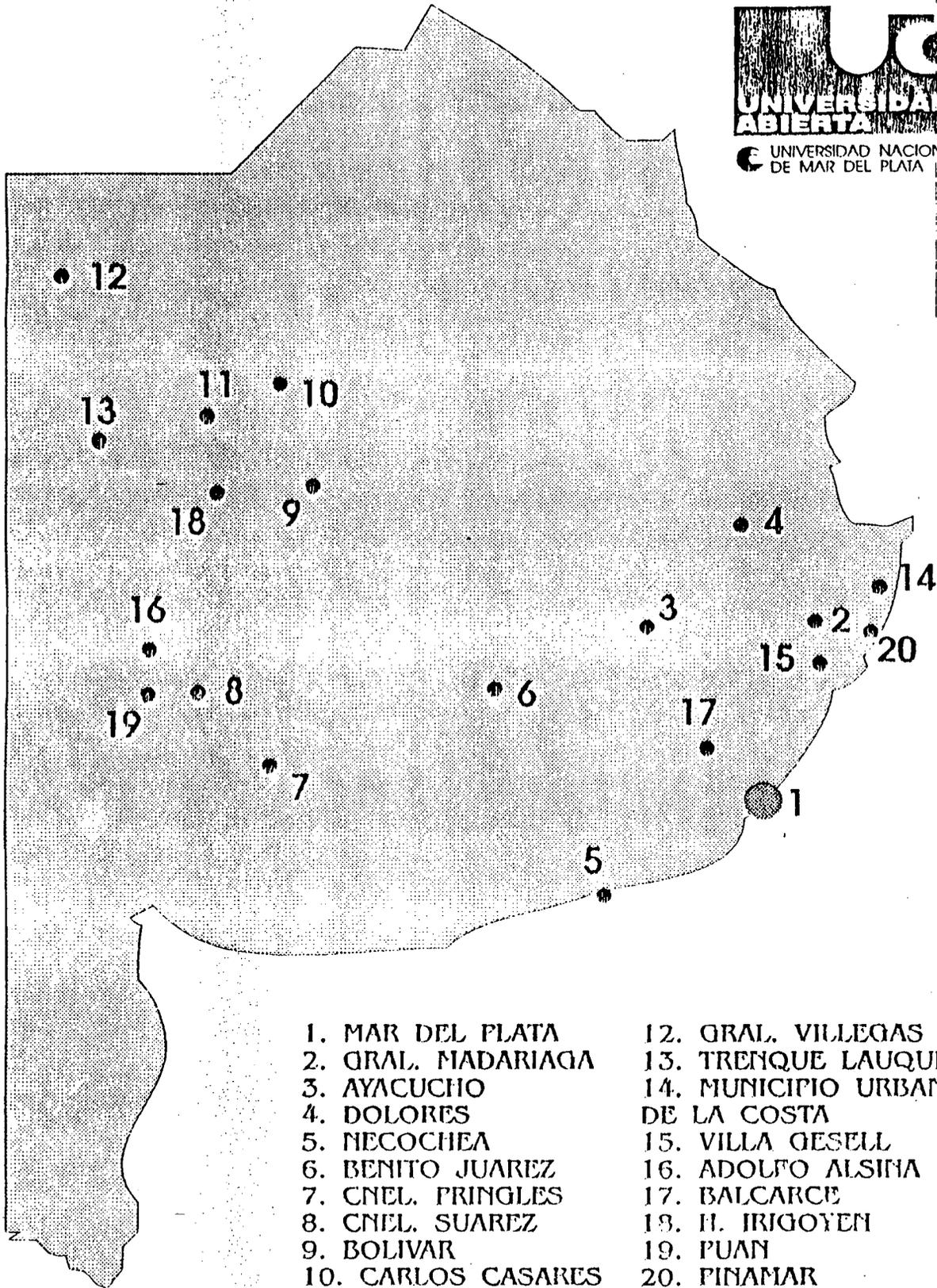


 UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE MAR DEL PLATA

# UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LOS CREAP (Centro Regional de Educación Abierta y Permanente)

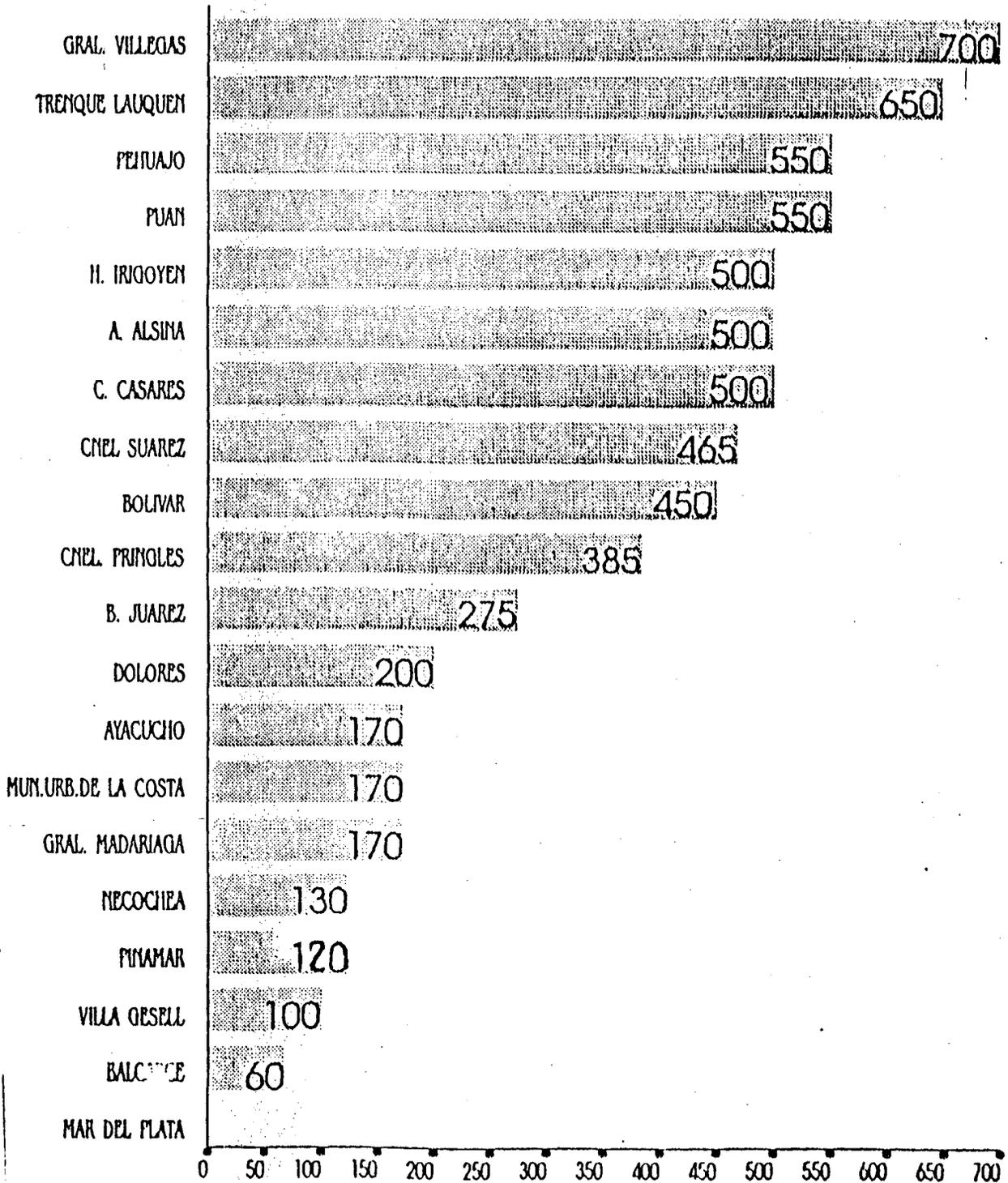


UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE MAR DEL PLATA



- |                    |                                  |
|--------------------|----------------------------------|
| 1. MAR DEL PLATA   | 12. GRAL. VILLEGAS               |
| 2. GRAL. MADARIAGA | 13. TRENQUE LAUQUEN              |
| 3. AYACUCHO        | 14. MUNICIPIO URBANO DE LA COSTA |
| 4. DOLORES         | 15. VILLA GESELL                 |
| 5. NECOCHEA        | 16. ADOLFO ALSINA                |
| 6. BENITO JUAREZ   | 17. BALCARCE                     |
| 7. CNEL. PRINGLES  | 18. H. IRIGOYEN                  |
| 8. CNEL. SUAREZ    | 19. PUAN                         |
| 9. BOLIVAR         | 20. PINAMAR                      |
| 10. CARLOS CASARES |                                  |
| 11. PEHUAJO        |                                  |

# DISTANCIA APROXIMADA DE LOS CREAP A LA SEDE CENTRAL (EN KM.)



# DISTANCIA APROXIMADA DE LOS CREAP A LA SEDE CENTRAL (EN KM)



UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA

GRAL. VILLEGAS

• 700

650

550

• 500

550

450

500

• 200

170

170

170

100

120

500

• 460

• 275

60

390

0

MAR DEL PLATA

130

ANEXO II

DISEÑO CURRICULAR DEL

"CURSO DE CAPACITACION EN SERVICIO PARA  
FUNCIONARIOS PUBLICOS MUNICIPALES"

DICTADO POR EL PROYECTO UNIVERSIDAD ABIERTA

DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA

CAPACITACION EN  
SERVICIO PARA  
FUNCIONARIOS  
MUNICIPALES  
CAPACITACION EN  
SERVICIO PARA  
FUNCIONARIOS  
MUNICIPALES  
CAPACITACION EN  
SERVICIO PARA  
FUNCIONARIOS  
MUNICIPALES  
CAPACITACION EN  
SERVICIO PARA  
FUNCIONARIOS  
MUNICIPALES



UNIVERSIDAD  
ABIERTA



UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE MAR DEL PLATA

---

# DISEÑO CURRICULAR

---

1° ENCUENTRO	CERCA DE LA PROPUESTA GENERAL DEL CURSO	PROPUESTA DE CAPACITACIÓN PARA FUNCIONARIOS PÚBLICOS MUNICIPALES	ESTRUCTURA DEL CURSO DINÁMICA DE TRABAJO	LECTURA Y ANÁLISIS DE LOS DISTINTOS MATERIALES EDUCATIVOS	DISEÑO CURRICULAR MÓDULO METODOLÓGICO	DE PRODUCTO INDIVIDUAL Y GRUPAL
PROBLEMA 1 ¿CÓMO SE CONFIGURA EL ESTADO?  2° y 3° ENCUENTRO	.COMPRENDER QUE EL ESTADO NO ES UN ENTE INMUTABLE SI NO QUE ES PRODUCTO DE DIFERENTES SITUACIONES POLÍTICO-SOCIALES Y ECONÓMICAS  .ANALIZAR LOS INTENTOS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA CONSIDERANDO LOS NUEVOS PROCESOS DE AJUSTE EN LA REGIÓN	.LA ESPECIFICIDAD DEL FENÓMENO ESTATAL ANTE DIFERENTES CONTEXTOS	1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO 2. EL ESTADO EN LOS DIFERENTES CONTEXTOS DE ORGANIZACIÓN SOCIAL 3. MODELO PARA EL ANÁLISIS DEL FENÓMENO ESTATAL 4. LA REFORMA DEL ESTADO 5. LA SITUACIÓN ACTUAL Y LAS NUEVAS TENDENCIAS EN LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO LATINOAMERICANO	.RESOLUCIÓN DE GUÍAS Y CASOS .PROYECCIÓN DE VIDEOS .GRABACIÓN DE AUDIOS .TRABAJO EN PEQUEÑO GRUPO .PLENARIO .DRAMATIZACIÓN Y JUEGO DE ROLES .PLANIFICACIÓN DE ACTIVIDADES INTERENCUENTRO	.BIBLIOGRAFÍA: .LIBROS .CAPÍTULOS .ARTÍCULOS PERIÓDICOS .DOCUMENTOS .LEYES, REGLAMENTOS, ETC. .VIDEOS .AUDIOS .GUÍAS: .DE ANÁLISIS Y TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN .DE PROBLEMATIZACIÓN .DE EVALUACIÓN	-RESOLUCIÓN DE PROBLEMÁTICAS, CUESTIONES, CASOS
PROBLEMA 2 ¿CÓMO SE ORGANIZA LA HACIENDA PÚBLICA?  4°-5°-6°-7° ENCUENTRO	.CONOCER LA ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL .ANALIZAR LA ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL .CAPACITARSE EN EL MANEJO DE TÉCNICAS DE RELEVAMIENTO DE ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES	.LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	1. LA HACIENDA PÚBLICA. NECESIDADES: SU SATISFACCIÓN, BIENES: MERCANCÍAS Y SERVICIOS, SECTORES POR LOS QUE SE CANALIZA LA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES: PÚBLICO Y PRIVADO, LA HACIENDA PÚBLICA ARGENTINA, CONCEPTO, CARACTERES, CLASIFICACIONES, LA HACIENDA PÚBLICA NACIONAL: SUBSECTOR ADMINISTRACIÓN: ADMINISTRACIÓN CENTRAL, CUENTAS ESPECIALES Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, SUBSECTOR EMPRESAS PÚBLICAS: DIFERENTES FORMAS ORGANÍCAS, LAS HACIENDAS CUASI-PÚBLICAS: CONCEPTO Y CARACTERES, SERVICIOS ESPECIALES DE LA HACIENDA PÚBLICA: ORGANOS ESPECÍFICOS Y MIXTOS DE CONTROL, LA HACIENDA PÚBLICA ARGENTINA Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DEL ESTADO. 2. LA LEY ORGÁNICA DE LAS MUNICIPALIDADES: EL DEPARTAMENTO DE LIBERATIVO Y EL DEPARTAMENTO EJECUTIVO: COMPOSICIÓN, COMPETENCIA, ATRIBUCIONES Y DEBERES, RELACIONES ENTRE AMBOS. 3. EL MUNICIPIO COMO ORGANIZACIÓN: ANÁLISIS CONCEPTUAL Y OPERACIONAL DE LAS TÉCNICAS DE DESCRIPCIÓN, ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES, ORGANIGRAMAS, MANUALES DE MISIONES Y FUNCIONES, LA ESTRUCTURA INFORMAL, RELACIONES Y DINÁMICA INTRAORGANIZACIONAL Y CON LA COMUNIDAD, ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES	.PRESENTACIÓN DE INFORMES Y PROYECTOS .EXPOSICIÓN DE PRODUCCIONES INDIVIDUALES Y GRUPALES  	.ESTUDIO DE CASOS  	DE PROCESO INDIVIDUAL Y GRUPAL -CUESTIONARIOS -INFORMES -GUÍAS DE OBSERVACIÓN  CONDICIONES DE APROBACIÓN -ASISTENCIA OBLIGATORIA A 17 DE LOS 21 ENCUENTROS PREVISTOS -TRABAJOS PRÁCTICOS, EVALUACIONES Y PARTICIPACIÓN APROBADA  

<p>PROBLEMA 3</p> <p>¿CÓMO SE PLANIFICA Y PRESUPUESTA LA GESTIÓN?</p> <p>8°-9°-10° ENCUENTRO</p>	<p>• INTERPRETAR LA PLANIFICACIÓN ORGANIZACIONAL DE UN ÁREA O SECTOR DENTRO DE UN MARCO DE PLANIFICACIÓN GLOBAL</p> <p>• COMPRENDER LA NECESIDAD DE PLANIFICAR COMO ACTIVIDAD O ETAPA PREVIA A LA EJECUCIÓN</p> <p>• CAPACITARSE PARA LA UTILIZACIÓN DE TÉCNICAS DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN</p>	<p>• LA PLANIFICACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. EL ADMINISTRADOR PÚBLICO: CONOCE EL PROYECTO NACIONAL, CONOCE LOS PLANES NACIONALES Y REGIONALES, COPARTICIPA EN LOS PLANES DE MEDIANO Y CORTO ALCANCE, CONOCE LA PLANIFICACIÓN ARGENTINA DEL SECTOR PÚBLICO, Y SU ROL EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.</li> <li>2. EL PROCESO DE DECISIÓN Y FORMULIZACIÓN DE LAS ACCIONES FUTURAS DE LA ORGANIZACIÓN, LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA (POLÍTICAS, OBJETIVOS, ESTRATEGIAS), LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA (FORMULACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO Y OPERATIVO EN TÉRMINOS ECONÓMICOFINANCIEROS).</li> <li>3. LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA, EL PRESUPUESTO: CONCEPTO, ESTRUCTURA Y RESULTADOS ESPERADOS, LOS COMPONENTES, CONCEPTO DE GASTOS: METAS GENERICAS Y ESPECÍFICAS; CURSOS DE ACCIÓN PARA LOGRAR DICHAS METAS; UNIDADES DE ORGANIZACIÓN SUJETOS DE LOS CURSOS DE ACCIÓN, GRAVITACIÓN ECONÓMICA; BIENES DE UTILIZACIÓN INTERMEDIA; PREDETERMINACIÓN DE COSTOS, CONCEPTO DE INGRESOS: CLASES Y GRAVITACIÓN ECONÓMICA, LAS TASAS MUNICIPALES, EL PRESUPUESTO DE LA HACIENDA PÚBLICA COMO COMPONENTE DEL PRESUPUESTO ECONÓMICO Y LA PLANIFICACIÓN GENERAL, TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS: EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y EL PRESUPUESTO BASE CERO, SIMILITUDES Y DIFERENCIAS CON EL PRESUPUESTO TRADICIONAL, LA TÉCNICA.</li> <li>4. FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS: DIFERENCIAS ENTRE EL SECTOR PRIVADO Y EL PÚBLICO, DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO, COSTOS Y FINANCIACIÓN DE LOS PROYECTOS, DATOS ECONÓMICOS PARA SU EVALUACIÓN, CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN Y APROBACIÓN DE PROYECTOS, EVALUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL, IMPACTO AMBIENTAL</li> </ol>			
--	---	--	--	--	--	--

<p>¿CÓMO SE PONE EN MARCHA LA GESTIÓN?</p> <p>11°-12°-13° ENCUENTRO</p>	<p>CAPACIDAD PARA EL DISEÑO Y LA APLICACIÓN DE TÉCNICAS DE GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN</p>	<p>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</p>	<p>1. LA GESTIÓN EN LA HACIENDA PÚBLICA. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. NORMAS TÉCNICAS Y LEGALES. CIRCUITOS ADMINISTRATIVOS: CONCEPTO. TÉCNICAS DE REPRESENTACIÓN GRÁFICA. CIRCUITOGRAMAS. RELACIONES CON LA ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN.</p> <p>2. EL ADMINISTRADOR PÚBLICO. ADQUISICIÓN Y UTILIZACIÓN DE BIENES DE USO, DE CONSUMO Y DE SERVICIOS DE TERCEROS. CONTRATACIÓN DE CONSTRUCCIÓN, ADQUISICIÓN O FABRICACIÓN DE BIENES DE USO. SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA. APORTES DE CAPITAL. PRÉSTAMOS Y TRANSFERENCIAS. ETAPAS DEL GASTO: AFECTACIONES PREVENTIVAS, COMPROMISOS, OBLIGACIONES Y OTRAS FORMAS DEFINITIVAS. SISTEMA DE CONTABILIDAD: CONDICIONES QUE DEBE CUMPLIR: SU INTEGRACIÓN CON LAS CUENTAS NACIONALES. APLICACIÓN DE LA LEY DE CONTABILIDAD. LA CENTRALIZACIÓN DE SUMINISTROS. APLICACIÓN DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y OTROS ESTATUTOS LEGALES. OBRAS POR ADMINISTRACIÓN. LEY ORGÁNICA DE LOS MUNICIPIOS. RÉGIMEN DE COMPRAS. REGLAMENTO DE CONTABILIDAD Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS.</p> <p>3. LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS: ALGUNOS ASPECTOS DE LA SOCIOLOGÍA DE LA ORGANIZACIÓN: MOTIVACIÓN; LIDERAZGO; PODER, LA "CULTURA ORGANIZACIONAL", DINÁMICA DE GRUPOS. ALGUNOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS ORGANIZACIONAL.</p>			
<p>PROBLEMA 5</p> <p>¿CÓMO SE CONTROLA LA GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?</p> <p>14°-15° ENCUENTRO</p>	<p>CONCEPTUALIZAR LOS NIVELES DE CONTROL EXISTENTES</p>	<p>LOS DIFERENTES ASPECTOS DEL CONTROL DE LA GESTIÓN</p>	<p>1. EL CONTROL DE GESTIÓN: CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CONCEPTO. CLASIFICACIONES. CONTROLES DE LEGALIDAD Y EFICIENCIA. JUICIO DE CUENTAS Y JUICIO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD. CONTROL JERÁRQUICO ASCENDENTES Y DESCENDENTES.</p> <p>2. MECANISMOS DE CONTROL DE GESTIÓN.</p> <p>3. CONTROL DE GESTIÓN: FORMAS ESPECÍFICAS EN LA MUNICIPALIDAD.</p>			

<p>PROBLEMA 6</p> <p>¿CÓMO SE TOMAN LAS DECISIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?</p> <p>16°-17° ENCUENTRO</p>	<p>DESARROLLAR CAPACIDADES Y ACTITUDES PARA LA TOMA DE DECISIONES ANTE SITUACIONES COMPLEJAS.</p> <p>CAPACITARSE PARA LA UTILIZACIÓN DE TÉCNICAS CUANTITATIVAS</p>	<p>EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES</p> <p>LAS TÉCNICAS PARA LA RECOLECCIÓN, ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE DATOS</p>	<p>1. TOMA DE DECISIONES; DECISIÓN, CONCEPTO, COMPONENTES DEL PROCESO DECISORIO, TIPO Y CLASIFICACIÓN DE DECISIONES, ANÁLISIS DE PROBLEMAS, TÉCNICAS DE DECISIÓN, ELABORACIÓN DE POLÍTICAS DE ÁREA O DEPARTAMENTO.</p> <p>2. ELEMENTOS DE ESTADÍSTICA APLICADA, RECOLECCIÓN Y ELABORACIÓN DE DATOS, FUENTES, TABULACIÓN DE DATOS, TIPOS DE VARIABLES, LAS VARIABLES ALEATORIAS, DISTRIBUCIÓN DE FRECUENCIAS, ELABORACIÓN E INTERPRETACIÓN DE GRÁFICOS.</p> <p>3. DE LOS DATOS A LA INFORMACIÓN: QUÉ ES LA INFORMACIÓN, ELABORACIÓN DE INFORMES, ESTRUCTURA, EL LECTOR IMPLÍCITO, DOSSIERS.</p>			
<p>PASANTÍA</p> <p>18°-19°-20°-21° ENCUENTRO</p>	<p>INTEGRAR LOS CONOCIMIENTOS TEÓRICO-PRÁCTICO APLICÁNDOLOS A UNA EXPERIENCIA LABORAL CONCRETA.</p>	<p>A ELECCIÓN DEL PASANTE DE ACUERDO A LOS EJES TEMÁTICOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-CIRCUITOS ADMINISTRATIVOS</li> <li>-ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL</li> <li>-EVALUACIÓN DE PROYECTOS</li> <li>-TOMA DE DECISIONES</li> <li>-PRESUPUESTO</li> <li>-CONTROL</li> <li>-DESCENTRALIZACIÓN</li> <li>-OTRAS</li> </ul>	<p>DETERMINADAS POR EL PASANTE EN RELACIÓN AL EJE TEMÁTICO SELECCIONADO.</p>			