

FORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ENTORNOS DE RED ABIERTA DE APRENDIZAJE EN ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY. VÍNCULOS ENTRE UNIVERSIDAD, ESTADO Y ONG

Maximiliano Campos Ríos*

18 de noviembre de 2021

Resumen

Este análisis sintetiza la investigación sobre las capacitaciones de los agentes de la Administración Pública Nacional de Argentina. Bajo el objetivo de generar un *benchmark* a nivel comparado con las experiencias de Chile y Uruguay, se trató de definir una base para pensar estrategias innovadoras de formación del servicio civil en entornos de “red abierta” de aprendizaje (Gorriti Bontigui, 2019; Escapa Castro, 2021). A través de entrevistas semiestructuradas, el estudio indagó en las experiencias cursadas por los agentes estatales argentinos. Se obtuvo información de primera mano sobre la formación provista por la Administración Pública y se buscó conocer en profundidad cómo se estructuran las capacitaciones. También se caracterizaron los perfiles de los servidores públicos, se diagnosticaron las fallencias en las capacitaciones, y se recomendaron una serie de estrategias con el objetivo de incorporar herramientas de participación para los circuitos de gestión del conocimiento¹.

Estructura del servicio civil argentino y la gestión de las capacitaciones

El servicio civil en Argentina se organiza en torno a un régimen de carrera que contempla una promoción vertical (de un nivel a otro, conforme aumenta la complejidad y responsabilidad del puesto) y horizontal (de un grado a otro, dentro del mismo nivel, de acuerdo con la antigüedad, capacitación y desempeño) (Longo,

2004; Grottola, 2018). La promoción vertical se produce por concurso; la horizontal, tanto por la antigüedad en el cargo como por la capacitación permanente y el desempeño satisfactorio. La promoción horizontal está, pues, estrechamente ligada a las capacitaciones recibidas. Para acceder de un grado a otro, los servidores públicos deben cursar una determinada

¹ Las entrevistas semiestructuradas se realizaron entre marzo y mayo de 2021. Se trató de 47 entrevistas a agentes de la Administración Pública pertenecientes al Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). 29 de ellos pertenecen al Grupo Transversal y 18 al Grupo Gestión Gubernamental. La muestra estuvo conformada por un 62,5% de mujeres y un 37,5% de hombres. El 85% forma parte de la planta permanente y el 15% es personal de planta transitoria. También se entrevistó a funcionarios a cargo de las áreas de capacitaciones de los órganos rectores de los sistemas de capacitación de Argentina (INAP), Chile (DSC) y Uruguay (ENAP).

* Profesor Titular de la Universidad de Buenos Aires. Director del equipo de investigación conformado por: María del Rosario Sacomani, Mario Katzenell, Gonzalo Diéguez, Laura Paonessa, Máximo Fernández, Alexandra Carballo Frascá. La investigación se llevó a cabo en el marco de la convocatoria “Digitalización inclusiva y sostenible en América Latina” financiada por la Fundación Carolina y Telefónica.



cantidad de horas de formación en diferentes temáticas (Bonifacio, 2003). Cada organismo de la Administración Pública elabora sus propios planes de capacitación que deben regirse por las pautas establecidas por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), órgano rector del Sistema Nacional de Capacitación (Enrique, 2021).

Este trabajo del INAP se enmarca en un enfoque de la gestión del conocimiento, especialmente a partir del desarrollo de comunidades de práctica. Los cursos ofertados en el año 2021 se proveyeron únicamente en modalidad virtual, debido a la pandemia de COVID-19, a través de recursos didácticos, digitales y medios tecnológicos, y cursos virtuales alojados en el Campus Virtual del INAP. Se trata de i) cursos autogestionados, actividades de formación en formato webinar, webchat, conferencias magistrales, etc., donde el participante tiene un rol central y gestiona su desempeño dentro del plazo de tiempo establecido para la comisión; ii) sincrónicos, donde el participante debe conectarse a una plataforma de videoconferencias y participar de todas las clases establecidas con fecha y hora específicas, y iii) tutorados, donde un tutor realiza el seguimiento del proceso de aprendizaje (INAP, s/f).

Previamente, en diciembre de 2020, el INAP había presentado un informe con los resultados de la gestión anual que mostró cómo utilizó, tras la eclosión de la pandemia, su capacidad instalada para migrar el 97% de sus cursos a la modalidad virtual, tanto en su Campus Virtual como en su canal de YouTube. El contexto del teletrabajo contribuyó al aumento de la matrícula de inscriptos en los diferen-

tes cursos, que creció un 37% interanual (INAP, 2020). Sin embargo, si bien hubo un salto exitoso a la virtualidad (INAP, 2021a; INAP, 2021b), se tomó la decisión de modificar la propuesta formativa para el siguiente año, a partir de una lógica renovada, enriqueciéndola en colaboración con los órganos rectores y las nuevas demandas producto de la realidad pospandemia (Velázquez López, 2020; ONEP, 2020).

Cabe recordar que en 2016 se lanzó en Argentina el Plan de Modernización del Estado, cuyo objetivo se centró en cinco ejes para lograr la modernización del Sector Público Nacional. En lo relativo a la Capacitación y Calidad de la Formación, el plan buscó fortalecer el Sistema Nacional de Capacitación y el desarrollo de competencias de gestión. Por ello, se hizo hincapié en la implementación de metodologías de capacitación electrónica para los servidores públicos (además de en capacitaciones necesarias para alcanzar los conocimientos legales, técnicos y operativos específicos a cada organismo público). Así, en 2020, y gracias asimismo al estado de la digitalización en el país, se pudo transitar del trabajo presencial al remoto, y virtualizar las capacitaciones.

Por otro lado, el INAP junto con el Fondo de Capacitación y Recalificación Laboral (FoPeCap)², gestiona el Programa de Becas destinado a los agentes con formación

² Ente creado por la Ley n° 25.164 con el objetivo de elaborar programas de capacitación y recalificación de puestos de trabajo para facilitar la movilidad funcional y la adaptación de los empleados públicos a los cambios tecnológicos, funcionales u organizacionales propios de la administración moderna.



universitaria que deseen realizar un posgrado.

Las actividades formativas del INAP se instrumentan a través de acuerdos con universidades e instituciones académicas, las cuales brindan conocimientos técnicos y ponen a disposición sus propios campus virtuales. A diferencia de lo que sucede en otros ámbitos de política pública, en los que se produce una interacción entre diferentes actores con intereses pujantes —Estado, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones privadas, movimientos sociales, etc.—, en el proceso de planificación de los cursos del INAP, desde sus diseños hasta sus evaluaciones, el actor con participación preponderante es el Estado. En este sentido, la propuesta formativa se conforma en gran parte con el aporte de los órganos rectores (INAP, s/f).

Hasta 2020, en la formación de los agentes públicos no intervenían ni ONG ni actores privados, mientras que las universidades tenían el rol de ejecutoras de las capacitaciones, en tanto transmisoras de saberes. Sin embargo, no participaban del proceso de formación de la oferta, sino que realizaban acuerdos con el Estado para proveer servicios educativos. Sin embargo, a partir de 2021, con el Programa Federal las universidades pasaron a formar parte de la mesa de construcción de agenda de propuestas, al igual que las provincias representadas en el Consejo Federal de la Función Pública de la República Argentina (CoFeFuP).

Los puntajes que asignan los cursos del INAP inciden en la posibilidad de promoción y avance en la carrera administrativa,

de lo cual se benefician los agentes de planta permanente. Por su parte, los agentes de planta transitoria usufructúan ese puntaje en los llamados a concurso para el pase a planta, aunque en los últimos años se han sustanciado pocos concursos. No obstante, un problema detectado según los datos del Sistema de Acreditación INAP (SAI) es que se otorgan muchas vacantes a agentes a quienes los créditos no les reportan beneficios directos para el avance en las carreras. Para resolver esta situación se ha creado el Programa “Estado Integrado”, destinado a brindar capacitaciones a agentes de empresas estatales y otros entes públicos, a partir de las demandas recibidas.

En lo que respecta a Chile y Uruguay, ambos países transicionaron sin problemas a la virtualización de las capacitaciones y el teletrabajo (Porrúa *et al.*, 2021): el gobierno de Chile tiene un nivel de madurez digital relativamente alto en comparación con otros países de la región y Uruguay cuenta con un servicio de telefonía e internet de gran calidad, implementado por la empresa estatal Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), que lo ubica como el mejor país de Latinoamérica en inserción digital (López Burian y Hernández Nilson, 2021). Sin embargo, pese a los logros obtenidos en materia de digitalización de sus administraciones públicas, nuestro estudio no detectó estrategias de formación de sus servidores civiles en entornos de red abierta de aprendizaje.

Recomendaciones

Con los años, el INAP ha logrado articular un ecosistema consistente en una comunidad de aprendizaje y enseñanza, sustancia y contenido (video, audio, texto), principios y métodos (adaptativos, activos), sistemas y procesos (internet, multimedia, semántica web) y gestión de recursos de aprendizaje (adquirir, obtener, organizar, recuperar, reutilizar). Ahora bien, la pandemia de COVID-19 evidenció una situación que venía ganando terreno en los últimos años: debido a que la capacitación no ocurre solo en el aula, tanto las TIC empleadas en la Administración como las plataformas utilizadas (por el INAP y por las universidades) requieren de actualizaciones periódicas. De aquí se siguen las siguientes recomendaciones.

- Se hace preciso caracterizar perfiles de competencias digitales. Para incrementar la competitividad de un organismo es necesario digitalizar sus procesos y definir los perfiles de sus empleados y de la organización. En Latinoamérica no existe un organismo con funciones regulatorias en materia digital, por lo que definir un perfil digital objetivo para cada puesto de trabajo comportará un esfuerzo singular. Sin embargo, lograrlo podría aportar un alto nivel de precisión al trazado de programas, planes, estrategias, etc. De esta forma, a partir de la adopción de criterios definidos, se avanzaría en planes de capacitación e itinerarios formativos para que los empleados alcancen los perfiles profesionales requeridos.

- Es necesario ampliar el acceso a la capacitación de los agentes estatales contratados de manera transitoria, ya que a los

cursos del FoPeCap solo accede el personal de planta permanente y planta transitoria. Pero el personal de contratos transitorios desarrolla en la práctica las mismas funciones y tiene las mismas responsabilidades que los agentes de planta.

- Las estrategias de capacitación han de recurrir al empleo de entornos de red abierta de aprendizaje que permiten aprender a aprender en red. Estas redes son espacios en línea que buscan que los participantes desarrollen sus competencias colaborando y compartiendo información en contextos de educación formal e informal. El entorno educativo formal debe ser entendido como un integrante de una red de saberes abierta, en el que se considera que todo espacio es un aula y que facilita la creación de un clima de interacción que, sumado a la tecnología apropiada, genere intercambios de conocimientos e innovación. De esta manera, se trata de favorecer una cultura propicia para el aprendizaje, donde el error y la iteración sean vistos como parte del proceso formativo.

En este sentido, la investigación sugiere explorar la utilización de los Cursos Online Masivos y Abiertos (MOOC por sus siglas en inglés), que suponen un cambio desde las plataformas cerradas a entornos de aprendizaje abiertos, posibilitando que miles de personas accedan a diferentes iniciativas de formación. Los MOOC registran un uso cada vez más extendido en las administraciones públicas, dado que aportan valor para desarrollar capacidades estatales. De hecho, permiten construir comunidades para aprender a aprender en red, sin límites espaciales del aula

y en un ecosistema de entornos de 7x24 (7 días a la semana/24 horas al día).

El aprendizaje en red se produce en un entramado de vínculos sociales, y cuando se orienta a la construcción colaborativa de conocimiento, adquiere el formato de “redes de aprendizaje”. En ese sentido, están formadas por personas que comparten intereses y crean comunidades en las que el aprendizaje se produce por una participación colaborativa que luego se aplica a la práctica. Esta forma de proceder se denomina Dinámicas Colaborativas Mediadas por Tecnología (DCMT), en las que hay intercambio de conocimiento, producción conjunta de proyectos, creación de grupos de trabajo, apoyo a otros participantes de la red (resolver dudas, dar orientación, hallar soluciones) y búsqueda en común de recursos de aprendizaje (Sloep y Berlanga, 2011; Sridharan *et al.*, 2010).

- Es necesario acercar a los agentes mayores de 60 años a las tecnologías digitales y a las capacitaciones virtuales, puesto que revelaron ser el grupo más excluido en el entorno digital y muchos rechazan la educación virtual. Es preciso tener en cuenta esta situación para planificar actividades virtuales, puesto que su aproximación al Campus Virtual se enmarca en un estado de inquietud ante la adaptación a un estilo de aprendizaje en el que, al final del proceso, deberían moverse con comodidad. El rol del docente es indispensable como encargado de que los agentes se familiaricen con el entorno, por lo que su actividad ha de centrarse en apoyar y orientar mediante pautas, estilos de comunicación, tipos de actividades y evaluaciones adaptadas las necesidades de

este grupo. De esta forma, la planificación del curso, además de los contenidos conceptuales, ha de hacer hincapié en una comunicación ágil, que contemple la realización de seguimientos personalizados y esté pendiente del nivel de participación, además de dar respuesta a las dudas que se puedan formular.

Para este objetivo, se recomiendan utilizar los MOOC. Esto responde a su facilidad de acceso y uso, y a la posibilidad de incorporar el entorno de red abierta de aprendizaje en la capacitación. Como se ha señalado, el trabajo en equipo resulta clave en los agentes mayores de 60 años y estas plataformas ponen en el centro de atención en la generación de trabajo colaborativo, que se relaciona con la ruptura de los límites espacio-temporales.

- Frente a la dificultad de la participación de las ONG en los procesos de diseño (debido a las particularidades de las estrategias de capacitación de la Administración Pública), se recomienda explorar nuevas fórmulas. Tomando el ejemplo de las universidades y la experiencia de los profesionales de las ONG en otras áreas de política pública, se recomienda impulsar una articulación entre el Estado y estos actores de la sociedad civil que ponga justamente en marcha una experiencia piloto con MOOC destinada a la capacitación de los agentes mayores de 60 años. Existen multiplicidad de ONG que trabajan asuntos referidos a los adultos mayores —personas de más de 65 años—, sobre todo en lo atinente a capacitaciones en TIC, puesto que ya tienen una experiencia acumulada con este segmento de la población.

Además de las ONG con experiencia en capacitar a adultos mayores, abundan las que trabajan cuestiones referidas a la innovación y el gobierno abierto, a la problemática de género y a aspectos de la inteligencia artificial, por poner ejemplos que forman parte de las capacitaciones del INAP y en los cuales estos actores tienen un cúmulo de experiencias y conocimientos para aportar.

Reflexiones finales

Los procesos de formación y capacitación de la Administración Pública reflejan la complejización de las relaciones sociales existentes. Los procesos de especialización del conocimiento también tienen sus correlatos en la esfera pública. Esto se plasma en la identificación de una marcada segmentación vinculada a los saberes, conocimientos, prácticas y competencias que se requieren para el ejercicio específico de las funciones, en un ambiente cambiante y que requiere la solución de problemas diversos, en donde intervienen actores con intereses a veces contrapuestos.

Es preciso tener en cuenta las restricciones contextuales en la que se están llevando a cabo las capacitaciones —que vienen de la mano de las estrategias de contención de la pandemia y de su capacidad de respuesta—, tanto en el campo de la innovación pública, como en lo referente a las dificultades y deudas pendientes que acarrearán. Uno de los principales desafíos en la elaboración de los programas de formación y capacitación radica en identificar las competencias necesarias, por lo que los procesos formativos requieren del análisis específico sobre los conocimientos, saberes y competencias

que hacen al ejercicio de la función pública. Sin embargo, esto pocas veces se realiza de manera satisfactoria, dada la celeridad con que tienen que planificarse y ejecutarse los programas de formación y capacitación. Posiblemente ello constituya uno de los mayores retos en la sincronización de los diferentes tiempos que se manejan en la praxis de la Administración Pública. Pero es necesario que los programas de formación respondan a las necesidades concretas de cada organismo en particular y sean pensados, desde su etapa de diseño, en función de la transferencia al puesto de trabajo. Se trata de que el resultado de las acciones formativas — conocimientos, destrezas, habilidades y actitudes aprendidos— se plasme en su utilización efectiva y regular.

Las tecnologías tienen el potencial de transformar la forma tradicional de trabajar de la Administración Pública. No obstante, las TIC no constituyen un fin en sí mismo, sino un medio que permite crear administraciones públicas capaces de brindar más y mejores respuestas a sus ciudadanos. También existen diferencias con relación al acceso a la capacitación virtual, en lo concerniente a segmentos regionales y poblacionales, que conducen a distintos hábitos de capacitación. La propuesta conclusiva es trabajar de forma coordinada entre los distintos actores institucionales y sociales, para garantizar mejores oportunidades y programas para los agentes del servicio civil.



Conclusiones

- Las actividades formativas del INAP se instrumentan a través de acuerdos con universidades e instituciones académicas, las cuales brindan conocimientos técnicos y ponen a disposición sus propios campus virtuales. Pero tanto las TIC empleadas en la Administración como las plataformas utilizadas por el INAP y por las universidades requieren de actualizaciones periódicas.
- Las estrategias de capacitación han de recurrir al empleo de entornos de red abierta de aprendizaje que permiten aprender a aprender en red. Estas redes son espacios que buscan que los participantes desarrollen sus competencias colaborando y compartiendo información en contextos de educación formal e informal.
- Para incrementar la competitividad de un organismo es necesario digitalizar sus procesos y definir los perfiles de sus empleados y de la organización. Lograrlo podría aportar un alto nivel de precisión al trazado de programas, planes, estrategias, etc., para avanzar en planes de capacitación e itinerarios formativos.
- Tomando el ejemplo de las universidades y la experiencia de los profesionales de las ONG en otras áreas de política pública, se recomienda impulsar una articulación entre el Estado y la sociedad civil que ponga en marcha una experiencia piloto con MOOC.
- Es necesario que los programas de formación respondan a las necesidades concretas de cada organismo y sean pensados, desde su etapa de diseño, en función de la transferencia al puesto de trabajo. Se trata de que el resultado de las acciones formativas se plasme en su utilización efectiva y regular.

Referencias bibliográficas

- BONIFACIO, A. (2003): *La política de formación de funcionarios del INAP*, Dirección del Sistema Nacional de Capacitación, INAP.
- CAMPOS RÍOS, M. y SACOMANI, M. R. (2020): “Estado y políticas públicas en la crisis de la COVID-19. Desafíos prácticos”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n° 19, pp. 96-109.
- ENRIQUE, A. (2021): “La gestión de la capacitación en los organismos de la Administración pública nacional: un abordaje desde la perspectiva de los Coordinadores Técnicos de Capacitación”, *Cuadernos del INAP*, año 2, n.° 54, Buenos Aires, INAP.
- ESCAPA CASTRO, L. (2021): “Retos y Desafíos de la Tecnología Digital en la Administración y Gestión Pública”, en Ramírez-Alujas, A. V. y Cruz-Rubio, C. N. (eds.): *Gobernando el Futuro: Debates actuales sobre Gobierno, Administración y Políticas Públicas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GORRITI BONTIGUI, M. (2019): “Introducción al monográfico sobre innovación pública”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, N° 3, pp. 8-13.
- GROTTOLA, L. (2018): *Paradigmas de administración pública y sistemas de servicio civil. Un análisis comparado de los gobiernos centrales de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Ponencia presentada en el XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario (10-13 de septiembre).
- INAP (2020): *Informe de Gestión INAP 2020*.
- (2021): *Informe Trimestral de Empleo Público*, año 3, n° 1, Buenos Aires, INAP.
- (2021): *Informe Trimestral de Empleo Público*, año 3, n° 2, Buenos Aires, INAP.
- (s/f): *Propuesta formativa 2021*. Disponible en: https://capacitacion.inap.gov.ar/wp-content/uploads/2021/04/propuesta_formativa_INAP_2021.pdf
- LONGO, F. (2004): “Lo que el empleo público tiene de diferente. La función pública”, en *Mérito y Flexibilidad. Gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós, pp. 61-88.
- LÓPEZ BURIAN, C. y HERNÁNDEZ NILSON, D. (2021): “COVID-19, políticas y política en Uruguay: del desempeño excepcional al escenario crítico”

- tico”, *Análisis Carolina*, n° 15. Madrid, Fundación Carolina.
- OFICINA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO (2020): *Adaptación de la gestión de empleo público para entornos de crisis. Experiencias de la aplicación de las restricciones originadas en la Pandemia COVID-19. Informe final encuesta: Trabajo remoto durante el período de aislamiento*.
- OSZLAK, O. (2009): “La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización”, en *La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*, 96, Proyecto OEA-PNUD.
- PORRÚA, M., LAFUENTE, M., MOSQUEIRA, E., ROSETH, B. y REYE, A. M. (eds.) (2021): *Transformación digital y empleo público: el futuro del trabajo del gobierno*, Washington D.C., BID.
- RAMIÓ, C. (coord.) (2021): *Repensando la Administración pública. Administración digital e innovación pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- SLOEP, P. y BERLANGA, A. (2011): “Redes de aprendizaje, aprendizaje en red”, *Comunicar, Revista Científica de Educomunicación*, n° 37, Vol. XIX, pp. 55-64.
- SRIDHARAN, B., DENG, H. y CORBITT, B. (2010); “Critical success factors in e-learning ecosystems: a qualitative study”, *Journal of Systems and Information Technology*, Vol. 12 n° 4, pp. 263-288.
- VELÁZQUEZ LÓPEZ, F. (2020): “El trabajo remoto y algunos retos para las administraciones iberoamericanas”, *Cuadernos del INAP*, año 1, n° 34, Buenos Aires, INAP.

Con la colaboración de



Fundación Carolina, noviembre 2021

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8
4ª planta, 28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

https://doi.org/10.33960/AC_29.2021

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)