

Perspectiva analítica de una política y práctica de formación para los funcionarios políticos en ámbitos locales: la profesionalidad en el contexto de modernización

María Cecilia Aguirre

Introducción

Este trabajo académico sirve para reflexionar sobre los indicadores que determinaron la decisión de implementar una política de formación. Decisión política que contribuyo a la profesionalidad de los funcionarios políticos de los Tribunales de Cuentas Municipales de la provincia de Río Negro, Argentina. A su vez, el análisis ofrece un feedback para el sistema de servicio civil antes estudiado¹, en materia de implementación de políticas de formación. Y por otra parte, el trabajo integra un proyecto de investigación perteneciente a una de las casas de Altos Estudios con sede en el Centro Universitario Regional Zonal Atlántica².

La profesionalidad, según La Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003) es la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia, (...) y valores de democracia. Estos atributos necesarios en un servidor público son estudiados actualmente por la relevancia que adquieren en las políticas y prácticas de gestión pública. Los ensayos, han incursionado en los campos de las distintas disciplinas; principalmente, en la disciplina de recursos humanos para lograr una interdisciplinariedad que indague en esta situación que muchas de las veces se torna problemática por la vulnerabilidad de sus criterios y principios rectores (CLAD, 2003).

Los ámbitos de formación como universidades, institutos, asociaciones, organismos internacionales, nacionales, provinciales estudian los avances que acarrea la Globalización y los indicadores que señalan la vulnerabilidad de los principios (CLAD; 2003). Mediante las investigaciones, ensayos, consensos, etc. se diseñan los lineamientos que determinen la hoja de ruta a seguir en pos de una gobernabilidad transparente, eficaz, eficiente y legítima. El objetivo principal obtener el compromiso de las áreas estratégicas de las administraciones públicas para mejorar y adaptarse a los procesos de innovación y modernización. El Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo (CLAD) es un ámbito organizacional cuya misión es consensuar con los países nucleados las estrategias que orienten a la modernización e innovación. Surgen ante la necesidad de profesionalizar a las personas para mejorar la administración pública en calidad, transparencia, eficiencia, entre otras cosas.

A raíz de los procesos democráticos y las transformaciones estructurales surgidas en las administraciones públicas de nuestro país Argentina, investigaciones detectan que las mismas no cuentan con un apartado que haga referencia a los atributos requeridos para los funcionarios políticos. En consecuencia, apunta a un índice que refleja la diferencia entre la capacidad de las personas elegidas democráticamente de aquellas que pertenecen a la burocracia administrativa (Longo, 2008). La variable determina que la existencia de funcionarios que acceden al poder por una filiación partidaria o por la confianza dando como resultado la inexistencia de competencias laborales (CLAD, 2008) necesarias para diseñar estratégicamente sus gestiones públicas.

¹ El Tribunal de Cuentas fue objeto de estudio en una investigación de grado. El trabajo de investigación se denominó: "La Gestión del Desarrollo de Recursos Humanos en el ámbito de la Municipalidad de Viedma: Principales Dificultades en la Implementación de la Carrera Administrativa de los Empleados del Tribunal de Cuentas en el Periodo 2010 a 2015". De la provincia de Río Negro, Argentina.

² Proyecto de Investigación: "Sociedad Civil, Participación y Modernización en el Estado Rionegrino, desde la década de los 90 hasta la actualidad". El proyecto de investigación pertenece a la Universidad Nacional del Comahue casa central en la provincia de Neuquén, Argentina. Con sede Atlántica en la ciudad de Viedma capital de la Provincia de Río Negro, Argentina (Resolución N° 117/2019-CURZA).

Por eso, la gestión pública del *siglo XXI* (CLAD, 2010) cambia el paradigma y su perspectiva teórica surge para construir un Estado con capacidad de desarrollo con implicancias en lo económico, social y cultural, etc. que garantice una administración pública eficiente, eficaz y democrática. Dentro de estas construcciones sociales, el Estado debe ser responsable garantizando que los funcionarios políticos gestionen políticas públicas coherentes, principalmente aquellos que su legitimidad fue proporcionada por la sociedad.

Con respecto, a esa realidad bilateral en cuanto a los tipos de burócratas que gestionan las administraciones en nuestro país, se visibiliza la inexistencia de estructuras de cargos siendo un indicador muy prevalente. Y en algunos de los casos, entrevé que los funcionarios políticos acceden tan solo por el voto que el mismo proceso democrático le confirió. En efecto, algunos de los indicadores señala que existe una franja de funcionarios políticos principalmente en las estructuras locales que tan solo poseen los conocimientos básicos del segundo nivel del sistema educativo³ en contraposición, de los requisitos que la gerencia pública requiere para el *Siglo XXI* (Asencio, 2008).

Desde las distintas perspectivas teóricas, la propuesta de este trabajo es analizar el valor estratégico que posee la profesionalidad en los funcionarios políticos. Y además, la ponencia analiza una política de formación implementada por un Convenio Marco de Colaboración (Resolución T.C.M N° 39/2018, Viedma, Argentina) celebrado entre una de las casas de altos estudios y el Tribunal de Cuentas Municipal. Por eso, la finalidad del trabajo es aportar conocimiento en un tema de suma importancia para la gobernabilidad pública, la profesionalidad de los funcionarios políticos el impacto, que brindó la política capacitación para los funcionarios políticos. El objeto de estudio es el sistema de servicio civil correspondiente al Tribunal de Cuentas Municipal de la Municipalidad de Viedma capital de Río Negro, Argentina.

La indagación determina el valor estratégico de la política de formación para los servidores públicos de los sistemas de servicios civiles. Luego, explica la política de formación celebrada entre la Universidad Nacional de Río Negro (Argentina) y el Tribunal de Cuentas Municipal de Viedma, Argentina. Y examina, la contribución, mejora e implicancias que apporto a la profesionalidad de los representantes electos de órganos de control municipal de las distintas ciudades de la provincia de Río Negro, Argentina. El método de recolección para la búsqueda estuvo sujeto a la observación directa, y a la documentación. Los dos indicadores visibilizaron las percepciones de los involucrados y la legalidad de la propuesta.

Sin embargo, este trabajo académico queda sujeto a una segunda instancia de análisis en el cual surgen algunos interrogantes, a tener presente: Desde la perspectiva analítica conocer: El impacto en la planta de recursos humanos a través de los indicadores correspondiente a las políticas y prácticas que de manera integral que acrecientan el aprendizaje en el subsistema de gestión del desarrollo (LONGO, 2002), a la mejora en el desempeño de las tareas y en el aprendizaje a largo plazo (BLAKE, 1997) de los agentes que asistieron y que corresponden al Tribunal de Cuentas Municipal de Viedma, entre otros.

Siglo XXI, implicancias del fenómeno de la Globalización en la administración pública. Procesos de avance en Modernización en el Estado Argentino

Las distintas transformaciones sociales, culturales, económicas, entre otras han sido producto del fenómeno de la globalización principalmente, las devenidas por situaciones económicas y culturales. Este fenómeno tiene implicancia generalmente en Estado y las decisiones que éste acarrea, entre las que nos interesan nombrar, las transformaciones en las estructuras organizacionales.

³ Estructura del Sistema Educativo Argentino, los niveles de formación obligatorios en la Argentina comprenden: educación inicial (4 y 5 años de edad), nivel primario (6 a 11 o 12 años de edad), nivel secundario (13 a 17-18 años de edad) y por último, el nivel terciario y universitario. En el sistema educativo argentino los niveles nombrados son gratuitos.

Los cambios y los procesos de resistencia originados a partir de las transformaciones estructurales señalan que Latinoamérica cuenta con una debilidad burocrática. Debilidad que refleja a las gestiones con poca capacidad de ofrecer una respuesta a los ciudadanos o principalmente a la falta de profesionales estables (Echebarría, 2008). Desde la dimensión epistemológica, las administraciones son estudiadas bilateralmente. Principalmente, por la cohesión de dos grupos que se relacionan para satisfacer intereses propios. La discrepancia de estos grupos existe a raíz del poder otorgado democráticamente. El poder del Estado democrático que antepone intereses y hacen visibilizar a las organizaciones como ámbitos donde el Estado pasa a ser generador de empleo, dejando de lado, el conjunto de atributos (...) necesarios requeridos para gestionar de manera coherente las políticas públicas (CLAD, 2003).

Por eso, frente a dichos procesos, los investigadores entre lo que se destacan: Francisco Longo, Koldo Echebarría, Oscar Oszlak, Oscar Blake, Iacoviello, entre otros visibilizan las implicancias que tienen las transformaciones económicas en las estructuras organizacionales de las administraciones públicas. Los trabajos de investigación señalan un indicador relevante que se plantea en las vicisitudes de los procesos de modernización y que tiene su razón de ser, la gestión de las personas. Los conocimientos determinan que las dificultades de los procesos de transformación estructural se plantean ante la adaptabilidad de las personas frente a los cambios. Sin lugar a dudas, la manera de comprender estas situaciones de transformaciones estructurales deviene de un proceso muchas de las veces, referido al factor económico.

En Latinoamérica, los cambios tienen lugar en el legado histórico que invisten a las administraciones, principalmente con factores incidentes como el patrimonialismo, el clientelismo entre otras. En definitiva, los cambios estructurales visibilizan la brecha existente hoy en día, entre los funcionarios políticos y los funcionarios de carrera, en materia de profesionalidad. La discrepancia vista desde el conjunto de atributos que el servidor público debe contar para acceder a un puesto jerárquico. La diferencia con respecto a la profesionalidad de los servidores que acceden mediante la carrera administrativa y aquellos, que son designados.

En Latinoamérica a partir de las investigaciones publicadas y expuestas por el Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo (CLAD) diagnostican indicadores que señalan la necesidad de comprometer a los servidores públicos a la incorporación de estos atributos necesarios (Iacoviello, 2016) para lograr una gestión coherente, eficiente, transparente, eficaz, etc. Este Organismo Internacional posee un claro y definido compromiso con la modernización e innovación de las administraciones públicas. Principalmente ha puesto énfasis en el proceso de adaptabilidad que existe entre los sistemas de servicios civiles producto de estas transformaciones y la vulnerabilidad de los elementos que componen estos sistemas, las personas.

Así, diversos documentos del CLAD indagan en los informes de diagnóstico y consensos, que determinan los lineamientos y las acciones a implementar en una hoja de ruta, entre los cuales, se aprecia La Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI (2010), Las competencias como eje del Profesionalismo (2014), Guía Iberoamericana de Competencias Laborales para el Sector Público (2016), sobre todo porque son otorgados para orientar y mejorar la gestión pública; por eso, esta ponencia los utilizará para su fundamentación académica. Los documentos del CLAD acuerdan consensos, previstos por aquellos países nucleados, entre ellos nuestro gobierno Argentino. Ante todo, porque el objeto de este Organismo Internacional es implementar una hoja de ruta que posibilite el análisis y el intercambio de experiencia y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de las administraciones públicas. Estos lineamientos en común, mejoran las políticas y prácticas de la Gestión Pública priorizando el desarrollo de las administraciones públicas a través de los procesos, no solo de modernización, sino también los procesos de innovación gestadas en este Siglo XXI (CLAD, 2010).

En nuestro país, Argentina, el consenso para una gestión pública eficaz, eficiente, profesional se encuentran normadas en las implicancias que tiene el acto administrativo refrendado por nuestro Presidente actual⁴ Decreto Nacional N° 434/2016, Buenos Aires, Argentina. Este decreto visibiliza el valor y la responsabilidad que nuestro Estado tiene por garantizar el fin último, la garantía de satisfacer las necesidades de una sociedad que legítimo su apoyo de manera democrática. Por eso, la impronta del Gobierno Nacional es profesionalizar a los servidores públicos del sistema de servicio civil y vincular estratégicamente con los diferentes organismos que garanticen éstas políticas de formación (Decreto Nacional N° 434, 2016, art. 1°, Anexo, 2do Eje, Buenos Aires, Argentina). A partir de estos procesos de Globalización, se inician los procesos de Modernización e innovación en los ámbitos de públicos. El proceso central son las políticas y prácticas que gestionan la formación de las personas.

La profesionalización como piedra angular de las políticas de formación. Sistemas de Servicios Civiles que promueven la Formación

Algunas de las políticas consensuadas por los países nucleados del *CLAD*, orientan a profesionalizar a los servidores públicos y a causa de esto, son tenidas como lineamientos para consensuar en cada país. Especialmente, porque se afirma que la profesionalidad actúa como piedra angular de las políticas de formación. Debido a estos lineamientos, organismos nacionales tienen la responsabilidad de profesionalizar a los servidores de los sistemas de servicio civil y ser la piedra filosofal de las políticas de formación que transforman las estructuras organizacionales de un Estado.

El Ministerio de Modernización Nacional⁵ es el ámbito que tiene a cargo los procesos de innovación pública, articulan con los ministerios y los organismos públicos nacionales para incorporar nuevas tecnologías de gestión. Y en materia, de gestión integral de recursos humanos, el ámbito organizacional mejora la calidad en la carrera administrativa. La política estratégica a implementar se encuentra normada en los lineamientos del Decreto Nacional N° 434/2016 (Bs. As. Argentino) precisamente, en el eje estratégico de desarrollo de recursos humanos.

En nuestro país la responsabilidad de gestionar y diseñar el plan de acción de formación se norma en el decreto, antes mencionado, y las políticas de acción residen en el Instituto Nacional de Administración Pública *INAP* (Capacitación) Argentina. A causa de esto, el Instituto profesionaliza a las administraciones de nivel nacional a través de la planificación de las políticas y prácticas de formación que desarrolla las competencias de los servidores públicos, desde el núcleo operativo hasta la alta gerencia. A través, de la planificación⁶ el organismo implementa, según las necesidades, los programas con acciones concretas para desarrollar las competencias laborales (Iacoviello, 2016).

La perfección y el desarrollo de los planes de acciones del *INAP* acrecientan estratégicamente las competencias laborales de más de un centenar de servidores públicos de sistemas organizacionales de todo el país. Los planes de acción se inician en el Ministerio de Modernización a través de un proceso integral y sistémico que gestiona el desarrollo del recurso humano a nivel nacional con los ámbitos de formación y capacitación. Pero a su vez, diseña y articula las políticas con las Secretarías de Modernización de las provincias y estas últimas, con los ámbitos de formación provincial.

⁴ Presidencia del Estado Nacional Argentino, el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno actual Presidente Sr. Mauricio Macri de profesión Ingeniero Civil, casado con dos hijos.

Su gestión inicia en el 2015 y finaliza en el 2019. Entre sus reformas estructurales implemento el Decreto Nacional N° 434/2016, Buenos Aires, Argentina.

⁵ Ministerio de Modernización es creado por el Decreto Nacional N° 13/2015 artículo 23, Buenos Aires, Argentina.

⁶ Planificaciones del *INAP* Argentina para el 2019: Programa Federal. Programa de Formación para la Modernización del estado. Programa Formación para el Desarrollo Sostenible. Programa de Inducción. Programa de Itinerarios Formativos.

En el caso preciso, de la provincia de Río Negro, se encuentra la Secretaria de Modernización (Decreto Provincial N° 19/2018, art. 1º, Río Negro, Argentino). El ámbito organizacional tiene como misión modernizar la Administración Pública Provincial aplicando tecnologías e instrumentos que ayuden a satisfacer las demandas (...) y en materia de recursos humanos posibilitar la jerarquización de los mismos (Anexo II, Compromiso 2º). El plan de acción, entre otras cosas, se articula de manera sistemática e integral junto a las planificaciones diseñadas por el Instituto Provincial de Administración Pública de Río Negro (IPAPRN), (Decreto Provincial N° 19/2018 Anexo II, Eje 2º, punto 2º “capacitación y calidad de la formación” R.N. Argentino).

Desde este ámbito organizacional, los servidores públicos provinciales e inclusive municipales se profesionalizan adquiriendo conocimiento, desarrollando habilidades, aptitudes, actitudes y sobre todo, acrecentando el potencial. El conjunto de atributos requeridos (CLAD, 2003) se concreta en base a la misión establecida en el Plan de Modernización. Por eso, tanto el Instituto de nivel Nacional y el de nivel Provincial invisten la misma finalidad: desarrollar las competencias mediante la formación y la capacitación; como también, jerarquizar a los servidores civiles para mejorar las administraciones públicas. De esta manera, se diseñan las políticas de formación y se articulan los compromisos asumidos planificando las acciones para efectivizar la misión del instituto⁷.

Hasta el momento, el Plan de Modernización alcanza a los sistemas de servicios civiles nacionales, provinciales e inclusive los municipales. Pero, ¿Qué sucede cuando las necesidades organizacionales no se ajustan a los programas de formación planificados por estos Institutos?

Las políticas de capacitación deben ajustarse a las necesidades organizacionales. Perspectiva teórica de Oscar Blake (1997)

Distintas perspectivas teóricas analizan las necesidades organizacionales en materia de capacitación; por eso, desde estudios, investigaciones y ensayos señalan que la implementación de una política de formación principalmente debe ajustarse a una necesidad organizacional real. De esta manera, según Blake (1997) destaca que la capacitación *es un recurso dinamizador, en otras palabras es un servicio interno de las organizaciones que se implementa cada vez que alguien debe conocer una tarea, desarrollar una habilidad o asumir una actitud*. A partir de este concepto, se analiza la política de formación para los funcionarios políticos de los poderes de control de los municipios de la provincia de Río Negro, Argentinos.

El poder de control externo de los municipios es el Tribunal de Cuentas. Éste Órgano de Contralor está facultado por la Carta Orgánica Municipal. Entre las atribuciones se encuentran ejercer el contralor de los actos del Municipio con posterioridad a su ejecución correspondientes a las diferentes gestiones municipales que motivan la salida o entrada de fondos del erario municipal. A su vez, se destaca la realización de auditorías (Carta Orgánica, Viedma, 2010, art. 88º, inc. 5).

Los representantes de los Tribunales de Cuentas son elegidos legalmente y legítimamente a partir del proceso democrático, además duran en sus mandatos lo que permanece el Primer Mandatario Municipal. Con respecto, a la elección, y en virtud de la facultad del Estamento Municipal los requisitos para cubrir un cargo, refieren únicamente: a la nacionalidad y a la mayoría de edad. En pocas palabras, para la representatividad no se evidencia requerimiento de atributos (Iacoviello, 2016).

⁷ I.P.A.P.R.N. entre los programas que poseen se encuentran: Programa de Gestión de Nivel Medio y Oficio. Programa de Gestión para el Fortalecimiento de los Servidores Públicos. Programa de Gestión para el Desarrollo de las Personas y los Recursos Humanos. Programa de Gestión para el Cuidado Enfermero. Programa de Gestión Entornos Educativos, etc.

Las competencias laborales alineadas a partir de las necesidades organizacionales y de las expectativas del capital humano dan cuenta del nivel de capacidades que posee la organización. Pero también, estratégicamente demuestra la proactividad frente a las transformaciones estructurales. Desde la dimensión organizacional es necesario diseñar los puestos en función de las responsabilidades, funciones, actividades y finalidades porque a partir de este criterio se define la idoneidad de las personas (Longo, 2002). En pocas palabras, si los criterios de descripción de puestos se ajustan a la idoneidad de los ocupantes es posible detectar el déficit de rendimiento o las potencialidades de las personas. Así, una organización obtiene la coherencia organizacional al gestionar de manera sistémica, integral y estratégicamente las políticas y acciones de capacitación. Con respecto a la misión organizacional del Tribunal de Cuentas, la Carta Orgánica le atribuye la facultad de realizar auditorías a los demás poderes municipales. A causa, de la inexistencia del conocimiento correspondiente se inicia la reingeniería necesaria para satisfacer la necesidad organizacional.

Según (Blake, 2000) hay que comprender la necesidad organizacional de capacitación desde la línea del pensamiento, por ejemplo, el autor se hace eco de la siguiente frase: *“en alguna parte hay alguien que tiene que hacer algo y no sabe hacerlo”*. Por eso, en relación a la cita es preciso poseer la reingeniería o recursos necesarios para implementarla. Los recursos o insumos no necesariamente pueden estar sujetos a los programas establecidos en los diferentes organismos públicos de formación y capacitación descriptos en los párrafos anteriores sino, que hay que poseer los insumos materiales, tecnológicos, económicos y humanos.

En relación a la satisfacción de la necesidad y la reingeniería a desarrollar, los Órganos de Contralores están representados a nivel nacional por la asociación civil de cuyo nombre legal es: Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina (S.P.T.C.R.A.)⁸. Este ámbito organizacional además de nuclear a los tribunales del país también nuclea a la Auditoría General de la Nación. El mismo fue constituido para dar respuesta a las distintas demandas problemáticas o no, que surgen en los Tribunales de Cuentas al momento de ejercer el control público.

La estructura orgánica S.P.T.C.R.A. (Estatuto art. 1º) está conformada por personas idóneas para el puesto. Entre algunas finalidades se destaca el desarrollo integral de las personas que están adheridas al sistema. La sistematicidad o apoyatura técnica del Secretariado es implementada de manera integral con un instituto específico denominado Instituto de Estudios Técnicos e Investigaciones (EITel) encargado de estudiar las situaciones que atraviesan los tribunales y asesorar en temas de interés institucional. Además, desarrollar las capacidades de las personas que se vinculan en los diferentes tribunales.

El EITel genera con el aporte de prestigiosos investigadores la presentación de diagnósticos y trabajos de estudios de nivel académico que aportan conocimiento en las diferentes problemáticas de los Órganos de Contralor. Debido a su capacidad institucional implementan normas entre las que se destacan: Normas de Auditorías externas para el sector público, Normas de Auditoría sobre el control de los ingresos públicos, etc. También desarrollan jornadas nacionales donde se promueven normas doctrinarias aplicables a las distintas necesidades o demandas organizacionales. Por ejemplo, se realizan encuentros, talleres entre las cuales se pueden nombrar: “El Taller sobre la Importancia que tiene la Planificación de Auditorías como Estrategias de Control”. Así, innumerables trabajos permiten desarrollar las acciones de los Tribunales ante las necesidades organizacionales que se les presentan con respecto al control público.

⁸ S.P.T.C.R.A. cuya sigla refiere al Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas del Territorio Argentino este órgano tiene nucleados en su mayoría a Tribunales de Cuentas Provinciales y entre otros, se destacan Poderes de Control de nivel Municipal. Para adherirse se necesita abonar un canon. El Tribunal de Cuentas de Viedma lleva adherido al Secretariado desde la gestión correspondiente al periodo 2010.

Si bien, el *S.P.T.C.T.A.* nuclea a diferentes tribunales del territorio Argentino de nivel provincial y municipal, entre ellos se encuentra el Órgano de Contralor Municipal de Viedma. Desde el nivel provincial, los Tribunales de Cuentas Municipales cuentan con el asesoramiento del Órgano de Contralor Provincial. Este ámbito de Contralor provincial de Río Negro a diferencia de los órganos de control municipal la designación de sus representantes no se implementa por el voto de los ciudadanos sino que es competencia de la Legislatura (Constitución Provincial, Río Negro, Órganos de Control Externo, art. 166). Además, poseen una estructura de cargos teniendo como requisito la idoneidad, en este caso de profesión abogado o ciencias económicas con 10 años en el desempeño de la profesión (art. 162). Entre su capacidad institucional se resalta la atribución de controlar la legitimidad de lo ingresado e invertido en función del presupuesto por las administraciones centralizada y descentralizada, empresas del Estado, etc. (art. 163).

Desde la perspectiva teórica de Blake (1997), existen requerimientos necesarios para reflexionar sobre la política de capacitación a desarrollar en los sistemas de servicio civil (pág. 18). A causa de estos requerimientos, se implementa la capacitación y dependiendo del compromiso en la alta gerencia se detecta la implicancia y la finalidad de la política de formación. Entonces, la capacitación se concreta en función de un servicio interior dentro de un marco político coherente con la ideología determinada en la cultura organizacional.

El autor utiliza dos variables para explicar y comprender la implementación de la política de capacitación. Estas corresponden, a la interrelación de las coordenadas dada por el énfasis en el grado de desempeño de la tarea; y la otra variable, corresponde a la política que influye en el grado desarrollo de las personas. En otras palabras, las variables las determina el compromiso que asume la alta gerencia al orientar la política de capacitación y que determina, la importancia y el valor estratégico de la misma en un sistema de servicio civil. De esta perspectiva teórica, cuando una política de capacitación tiene impacto únicamente en el grado del desempeño de las tareas; y a su vez, la misma no logra potenciar el desarrollo de la persona, se dice que la política de capacitación se implementó para un beneficio en cuestión. Y desde esta perspectiva se analiza este trabajo. Principalmente, porque una política de formación articulada en un proceso sistémico garantiza el aprendizaje de las personas con la finalidad de alcanzar los output de la organización. Sobre todo, porque la acción de capacitación efectiva impacta en la organización, desarrolla las competencias de las personas y estimula el aprendizaje profesional (Longo, 2002).

Hasta el momento se describen los lineamientos para planificar y efectivizar una política de formación en un ámbito organizacional. Ahora es el turno, de adentramos en el análisis de la política de formación celebrada por un convenio marco de colaboración.

La cultura política y el Convenio Marco de Colaboración Resolución T.C.M N° 39/2018 para implementar una política de formación impulsada por el ámbito de Contralor Municipal

Los lineamientos otorgados por diferentes autores⁹ comprobaron que el inicio de una capacitación la determina la detección de una necesidad real organizacional. Desde esta percepción se entiende que en un ámbito laboral donde se desconoce una tarea, es imprescindible diseñar una política de formación que cumpla los propósitos esenciales que satisfagan la necesidad pero además, que produzca impacto y sobre todo que perduró en el tiempo. Así, comienza el proceso de capacitación. El indicador que determinó la implementación de un proceso de formación surge ante la necesidad de conocer los mecanismos que se utilizan para iniciar una auditoría. Facultad que los tribunales tienen establecido como mecanismos de control de gestión pública (Carta Orgánica, 2010, art. 88, Viedma, Argentina).

⁹ Oscar Blake (1997) La Capacitación un recurso dinamizador en las organizaciones. Necesidades de Capacitación (2000)
INAP. Administración de Recursos Humanos en Organizaciones Públicas. Buenos Aires, 1998.

De esta forma, con la finalidad de compartir experiencias y satisfacer las demandas operativas en materia de control público municipal, el órgano de contralor indagado estuvo sujeto a idas y venidas en la decisión de conformar o nuclear a todos los ámbitos de control municipal (Resolución T.C-M. N° 84/2016, Viedma, Argentina). La decisión política implicaba crear la asociación civil con personería jurídica para gestionar estratégicamente con otras instituciones u organismos las políticas y prácticas de control público. A raíz de este proyecto político, y después de un exhaustivo trabajo se invitaron a 36 Tribunales de Cuentas Municipales o Contralorías con la finalidad anteriormente expresada. En el mes de noviembre del 2016 en la ciudad de Viedma se concentraron (15) quince poderes de control municipal bajo la iniciativa de crear una asociación. Sin embargo, sin resultado favorable transcurren los años no pudiendo formalizarse la asociación civil.

En el año 2018, la decisión de los representantes es dar un giro a la estrategia y efectuar otra política de acción; precisamente gestionar una política de formación para los funcionarios políticos cuya demanda seguía siendo latente. Los indicadores que sostenían la estrategia se fundamentaron a raíz de un diagnóstico que se obtuvo en el encuentro del mes de noviembre del año 2016, entre otros¹⁰ que visibilizó la necesidad de profesionalizar a los funcionarios políticos electos.

El diagnóstico arrojó como información la necesidad de implementar políticas de formación por los siguientes indicadores:

- La mayoría de los Poderes de Control de nivel Municipal no cuentan con una estructura organizacional y en consecuencia, de existir hay ausencia descripción de cargo;
- La distancia geográfica de algunos de los Órganos de Contralor suma ausencia de información en materia de control público;
- El factor poblacional de los municipios, muchas de las veces, al ser pequeños, estos ámbitos no adquieren la jerarquía que la Constitución Municipal les otorga.
- Con respecto, a las nuevas tecnologías existen sistemas de control externos que aún en el *Siglo XXI* no cuentan con recursos tecnológicos.
- El nivel de educación entre las personas electas promediaba el secundario y secundario incompleto. Salvo excepción, de dos Órganos de Control donde el factor poblacional era mayor o igual a la capital de Río Negro. En comparación, con los Tribunales de Cuentas provinciales donde la diferencia subyace en las estructuras de cargos que revisten la idoneidad de los funcionarios políticos y además cuentan con el recurso económico, material y humano que les permite adaptarse a los procesos que implica la globalización.

Con respecto, a la información obtenida en el diagnóstico y en virtud, de que la ciudad de Viedma cuenta con dos casas de Altos Estudios¹¹ de prestigiosa formación académica se decide realizar las acciones pertinentes para celebrar el acuerdo.

Los representantes electos examinaron los programas académicos de dichas universidades permitiendo el acuerdo con una de ellas. La decisión surge viable y factible porque la institución entre las formaciones académicas ofrecidas a la comunidad Viedmense, también cuenta con la curricula de contador público.

A consecuencia de lo planteado se gestionó la política de formación ante la Universidad Nacional de Río Negro para capacitar a los Tribunales de Cuentas Municipales en materia de Auditoría mediante Resolución T.C.M. N ° 39/2018 (Viedma, Argentina) en la misma se resuelve:

¹⁰ Durante la gestión, la propuesta política se materializó en varias localidades de la provincia, entre las cuales esta presente el 2do Encuentro de la Liga de Tribunales de Cuentas General Roca Resolución N° /2017. El 8 de septiembre de 2017 se realiza el 3er Encuentro de la Liga de Tribunales de Cuentas Municipales de Río Negro en la ciudad de Ingeniero Jacobacci General Roca.

¹¹ Universidades en Viedma: El Centro Universitario Regional Zona Atlántica perteneciente a la Universidad Nacional del Comahue. Y la Sede Atlántica perteneciente a la Universidad Nacional de Río Negro.

1º Aprobar el convenio marco de colaboración (...). 2º Aprobar el convenio específico mediante el cual se establecen los destinatarios, propuesta de trabajo, duración y modalidad del dictado de los encuentros de la capacitación "Auditoría aplicable en el ámbito Gubernamental Municipal 4º Comunicar a los Tribunales de Cuentas Municipales de la Provincia de Río Negro.

La formalización del convenio llevo casi un año. Durante ese tiempo, se realizó la convocaría (Resolución T.C.M. N° 39/2018, Viedma, Argentina). El cronograma se planifico (4) cuatro encuentros extensivos, según tabla 1 ver Anexo [Cronograma](#)

El programa fue elaborado entre las celebrantes, los temas se dividieron en dos partes, y estaban diseñados a partir de la necesidad existe, a continuación se describen:

Primera Parte - Nociones de Auditoría. Concepto y naturaleza de la auditoría. Necesidad de información contable útil. Tipos de auditorías. Diferencia con el Control. Perfil del auditor. Particularidades de una Auditoría Gubernamental (Sector Público). Etapas del proceso de Auditoría. Evidencia y documentación del trabajo de auditoría / Informes. Muestreo. Segunda Parte - Normas de Auditoría. Normas de Auditoría / Modelo. Gestión por Resultados (Resolución T.C.M. N° 39/2018, Viedma, Argentina).

Entre algunas idas y vuelta, el *S.P.T.C.R.A.* intervino y planificó para esta región¹² las Jornadas de Fortalecimiento Institucional. Las acciones a presentar y desarrollar tenían como eje principal, el Marco Jurídico de los Tribunales de Cuentas, el Control Gubernamental y la Auditoría como mecanismo de Control y Control Financiero (Resolución T.C.M N° 53, 2018, Viedma, Argentina). Así de esta manera, se convocaron a todos los Tribunales de Cuentas de nivel Municipal. En las Jornadas de Fortalecimiento se hicieron presentes (8) ocho representaciones de control municipal. Además, el *S.P.T.C.R.A.* y el Tribunal de Cuentas Municipal amplió la invitación a los Tribunales Provinciales, por esa razón, a esta profesionalización accedieron funcionarios y empleados de Tribunal de Cuentas Provinciales entre ellos General Roca y San Carlos de Bariloche, incluyendo a la capital provincial. Una característica de las personas que asistieron desde los órganos de control provinciales es que la mayoría poseían título grado. Desde el Tribunal de Cuentas Provincial de Río Negro participaron (37) treinta y siete profesionales.

Cabe señalar, que estas Jornadas de Fortalecimientos aportaron el marco teórico que complemento la implementación de la política de formación celebrada a través del Convenio Marco de Colaboración entre la Universidad Nacional de Río Negro y el Tribunal de Cuentas Municipal de Viedma. Es imprescindible destacar que el *S.P.T.C.T.A.* otorgo los conocimientos requeridos en su política de formación ya que se ajustó a la necesidad latente, el conocimiento de la problemática que experimentan diariamente los ámbitos gubernamentales. Entre los que se destacan:

Control Público: Concepto-Sistemas. Modelos. Clases. Funciones. Régimen Jurídico y ubicación institucional de los órganos de control. Desafíos y necesidades. Aspectos Jurídicos a priorizar en el ejercicio de la función de control: Personalidad jurídica del órgano. Competencias. Función Jurisdiccional. Responsabilidad del funcionario público. Debido proceso. Conclusiones. El Proceso de Auditoria. Los protagonistas. Cuestiones vinculadas con el Auditor. El trabajo que nos dignifica. El desarrollo del trabajo de auditoría. El Control Financiero. Normas Generales de la Auditoria Financiera. Normas Particulares. El Control de Cumplimiento y Control de Gestión. Normas Generales de la Auditoria Financiera. Normas Particulares (Resolución T.C.M. N° 53/2018, Anexo I, Programa, Viedma).

¹² S.P.T.C.R.A. a través de una política de formación desarrolló los días 22- 23 de octubre las Jornadas de Fortalecimiento Institucional con el apoyo del Tribunal de Cuentas Provincial y Municipal se desarrolló en dos días de jornadas completas la capacitación en auditorías. Las personas que asistieron en su gran mayoría pertenecían a los Tribunales de Cuentas Provinciales de la ciudad de Viedma, General Roca más los funcionarios políticos de las localidades que se encontraban en proceso de constituir una asociación civil.

El programa desarrolló la problemática de la auditoría en ámbitos gubernamentales. Las exponentes se destacaron por su profesionalidad, ya que sus experiencias, les permitía llegar a los participantes con realidades propias de los Tribunales de Cuentas. La tabla 2, describe el cronograma de [Exponentes](#)

En cambio, para políticas de formación implementadas en el Convenio Marco de Colaboración la invitación se formuló a las mismas personas que asistieron a las implementadas por *IETel*. La diferencia radica, que para esta oportunidad, solo asistieron los órganos de control de carácter Municipal dando como resultado la participación de (8) ocho Tribunales de Cuentas Municipales. De esta manera, desde la implementación de la política de formación (Resolución T.C.M. N° 39/2018, Viedma, Argentina) se desprende que al terminar la propuesta los funcionarios políticos adquirieron un conjunto de atributos, conocimientos, capacidades, experiencias. Para el final, del programa de capacitación diseñado en (4) cuatro encuentros entre el año 2018 y el 2019, solo (5) cinco representantes asistieron sin faltar, a los cuatro encuentros. Las demás personas que corresponden a la totalidad de (8) ocho Tribunales asistieron de manera discontinua. Según tabla 3 [Profesionalidad](#)

Conclusiones

A modo de conclusión, durante la presentación de esta ponencia, el marco teórico nos adentró en los cambios organizacionales que surgen a partir del *Siglo XXI* y el papel estratégico que tiene el Estado con respecto a la profesionalidad. Sobre todo, la importancia que tiene ésta en la gobernabilidad y en el diseño de políticas y prácticas de gestión del desarrollo de las personas en los sistemas de servicio civiles. Desde lo epistemológico, éste trabajo visibilizó algunas deficiencias en materia de gestión con implicancias en la gobernabilidad.

Esto hace referencia a que hubieron muchas instancias para articular con organismos que estudian la misma problemática. Inclusive, con el aporte de la estructura organizacional del *IETel* se hubiesen diseñados estrategias y políticas de capacitación muy modernas, actuales e innovadoras en los nuevos conocimientos y sobre todo, teniendo presente que las misiones de los ámbitos de control posterior se relaciona entre sí.

Sin embargo, muchas de las veces las trabas o brechas están sujetas a los fines que persiguen cada uno de los involucrados que no permite conseguir la misión organizacional. Las diferencias políticas o la ideología partidaria no deben ser obstáculos para la gobernabilidad del *Siglo XXI* al contrario tiene que actuar como procesos sistémicos que ayuden a gestionar las necesidades de los ciudadanos. Sobre todo para erradicar la corrupción, inoperancia estructural y favorecer a la Modernización del Sector Público (CLAD, 1998).

La implementación de la política de formación destinada a los funcionarios de los Órganos de Contralor de carácter Municipal electos de la provincia de Río Negro cubrió con la necesidad real, de hecho a los que lograron finalizar les mejoro la conducta laboral. Entre los destinatarios que pudieron acceder a los encuentros es evidente que la formación agregó al conjunto de atributos (CLAD, 2008), los conocimientos necesarios modernos y actuales sobre los procesos de auditoria. Inconvenientes con respecto a la asistencia de los demás funcionarios políticos a las distintas instancias de capacitación, puede desprenderse que las distancias geográficas marcan un indicador decisivo.

Como anteriormente se expresó, existen Tribunales de Cuentas Municipales que no cuentan con recursos económicos, materiales, tecnológicos y humanos para concretar la finalidad facultada en la Carta Orgánica, menos aún para desplazarse geográficamente con la finalidad de capacitarse. Sin embargo, los desafíos que se nos presentan actualmente necesitan ante todo la voluntad política para reconocer dichos cambios para implementar las estrategias de gestión necesarias para alcanzar los output de la institución o en este caso, gestionar la gobernabilidad de un Estado.

La voluntad política es el primer elemento necesario para implementar una política de capacitación y así, se observó en este estudio. La profesionalidad del ámbito gubernamental es el desafío de una gestión pública coherente, eficaz, eficiente, transparente y legítima de este Siglo XXI.

Bibliografía

- Aguirre, María Cecilia (2018). Tesis de Grado: *“La Gestión del Desarrollo de Recursos Humanos en el ámbito de la Municipalidad de Viedma: Principales Dificultades en la Implementación de la Carrera Administrativa de los Empleados del Tribunal de Cuentas en el Periodo 2010 a 2015”*. N° 168 LGRH14. Directora: Lic. María Emilia Ocampo. Centro Universitario Regional Zona Atlántica. Universidad Nacional del Comahue. Argentina. Pág. 150
<http://rdi.uncoma.edu.ar:8080/handle/123456789/15222> 31/05/2019
- Asencio, Rafael Jiménez (2008). *El sistema de gerencia pública en Colombia: antecedentes y líneas básicas de la Ley 909*. Fundación CIDOB. Barcelona. Pág. 323
https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/interrogar_la_actualidad/la_profesionalizacion_del_empleo_publico_en_america_latina 31/05/2019
- Blake, Oscar (1997). *La Capacitación un recursos dinamizador de las organizaciones*. Ediciones Macchi: Buenos Aires. 1999. Pág. 149 31/05/2019
- CLAD (1998). *Una nueva Gestión Pública para América Latina*. Aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD. Pág. 19
<https://www.clad.org/images/declaraciones/ngpesp.pdf> 31/05/2019
- CLAD (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
<https://www.google.com/search?q=carta+iberoamericana+publicable> 31/05/2019
- CLAD (2008) *Carta Iberoamericana de calidad en Gestión Pública*. Adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana, El Salvador, octubre de 2008. Pág. 24. 31/05/2019
<https://www.clad.org/images/declaraciones/cartaiberoamericanadecalidad.pdf>
- CLAD (2010) *Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI*. Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010. Pág. 23
<https://www.clad.org/images/declaraciones/Gestion%20Publica%20Iberoamericana%20para%20el%20siglo%20XXI.pdf> 31/05/2019
- CLAD (2014). *Las Competencias Laborales como eje fundamental de la profesionalización de los servidores públicos en Iberoamérica*. Aprobado XVI conferencia iberoamericana de ministras y ministros de administración pública y reforma del estado México. Pág. 26
<https://www.clad.org/images/declaraciones/0078302.pdf> 31/05/2019
- Decreto Nacional N° 434 (2016) *Ministerio de Modernización*. Información Legislativa. Buenos Aires, Argentina.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259082/norma.htm> 31/05/2019
- Decreto Nacional N° 13 (2015). *Ley de Ministerios*. Información Legislativa. Buenos Aires, Argentina.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256606/norma.htm> 31/05/2019
- DIGESTO VIEDMA (2010). *Carta Orgánica de la Municipalidad de la ciudad de Viedma*. Argentina. Pág. 43
<http://www.concejoviedma.gov.ar/htdocs/concejo/digesto/> 31/05/2019
- Echebarría K. (2008). *El papel de la Profesionalización del empleo público en América Latina*. Fundación CIDOB. Barcelona. Pág. 323
https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/interrogar_la_actualidad/la_profesionalizacion_del_empleo_publico_en_america_latina 31/05/2019
- Iacoviello, Mercedes. (2016). *Guía referencial Iberoamericana de competencias laborales en el Sector Público*. XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Bogotá, Colombia. Pág. 53
https://www.clad.org/images/declaraciones/Gua_Ibero_Competiciones_Sector_Pblico_2016.pdf 31/05/2019

INAP (1998). *Un Enfoque Sistémico. Módulo 2: Desarrollo de Recursos Humanos, pág. 8 a la 20 y Capítulo 2: Programas de capacitación y desarrollo. Pág. 23 a 48.* Dirección Nacional de Capacitación. Buenos Aires, Argentina.

LEGISLATURA DE RÍO NEGRO (1988). *Constitución de la Provincia de Río Negro.* Río Negro, Argentina.

http://www.legisrn.gov.ar/const_prov.php 31/05/2019

Longo, F. (2002). *Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil.* Informe sobre La Situación del Servicio Civil en América Latina, 97. ESADE Instituto de Dirección y Gestión Pública. Barcelona. Pág. 109

<https://www.google.com.ar/search?q=longo+marco+analitico&rlz> 31/05/2019

Longo, F. (2008). *La Profesionalización del Empleo Público en América Latina.* Fundación CIDOB. Barcelona. Pág. 323

https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/interrogar_la_actualidad/la_profesionalizacion_del_empleo_publico_en_america_latina 31/05/2019

Reseña biográfica

María Cecilia Aguirre. Licenciada en Gestión de Recursos Humanos graduada en la Universidad Nacional del Comahue con sede en el Centro Regional Universitario Zona Atlántica CURZA, Integrante de un Proyecto de Investigación (Resolución N° 117/2019). Docente Interino de las cátedras Gestión de la Organización del Trabajo y, Gestión de Recursos Humanos II, CURZA. Viedma, provincia de Río Negro, Argentina.

Anexos

Tabla 1: Cronograma del Plan de Capacitación

Capacitación en Auditoria Aplicable al ámbito Gubernamental				
En días y Horas	Primer Encuentro	Segundo Encuentro	Tercer Encuentro	Cuarto Encuentro
Viernes 14 hs a 20 hs	¹³ 13/12/2017	07/09/2018	15/03/2019	03/05/2019
Sábado 08 hs a 12 hs	(Miércoles) de 08 hs. 14 hs	08/09/2018	16/03/2019	04/05/2019

Fuente: Resolución T.C.M. N° 39/2018, Viedma, Argentina.

Tabla 2: Cronograma y exponentes del IETel

Jornadas de Fortalecimiento Institucional IETel	
09 hs. a 13 hs. 22 de octubre 2018	Dra. Marcela Serrano Tribunal de Neuquén (IETel)
16 hs. a 20 hs. (22/10/2018)	Cr. Mónica Raquel Segura
09 hs a 18 hs. (23/10/2018)	Tribunal de San Luis (IETel)

Fuente: Programa de Jornadas de Fortalecimiento Institucional (IETel)

¹³ La diferencia de meses entre el Primer Encuentro y el Segundo corresponde que en virtud, de estar gestionando la capacitación y en vista, de las normas de procedimiento de la Universidad, se procedió a dictar antes de celebrar el contrato de manera formal.

Tabla 3: Profesionalidad en los Funcionarios Políticos de la provincia de Río Negro, Argentina.

Tribunales de Cuentas Municipales de Río Negro				
Localidad	Asistieron siempre	Asistieron al menos 2 veces	Asistieron 1 vez	Finalizaron
Allen	si			si
Cinco Saltos	si			si
Cipolleti			si	
Luis Beltrán		si		
General Roca			si	
Fernández Oro	si			si
Sierra Grande		si		
Ingeniero Jacobacci	si			si
Pomona		si		
Viedma	si			si
Finalizaron con los Cuatro Encuentros un Total de				5

Fuente: Registro de Planillas de asistencias (Tribunal de Cuentas Municipal de Viedma, Argentina)