

Realizar una reforma del Estado con los trabajadores y no contra ellos.

Algunas reflexiones sobre la relación Estado-trabajadores en el contexto de la modernización estatal**

*Patricio Muñoz Navarro**

Tanto en Chile como en el resto de América Latina se puede constatar que hay elementos que indican que existe una importante correlación entre la actitud de los trabajadores y la de los clientes, que parece ser que se repite en el caso de la actividad pública y sus usuarios. A modo de ejemplo: ¿qué valores se transmiten a la ciudadanía a través de una mala atención por parte del funcionario público? Y, a la inversa, ¿qué valores transmite la ciudadanía cuando descredita a una parte de sí misma? Seguramente, ello no se traduce en

una mayor calidad de la vida colectiva y una mayor integración social.

De esta reflexión surge la convicción de que es necesario establecer una estrategia de modernización del Estado que intente mejorar los componentes de la gestión de recursos humanos en forma conjunta con la valorización de la función pública así como de la rendición de cuentas al interior y exterior de la administración. En sociedades democráticas es necesario que los ciudadanos estén plenamente capacitados para pedir

* Abogado, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso; cientista político, Universidad Complutense de Madrid. Profesor de Derecho Administrativo, UCINF; presidente ejecutivo, UCINF.

** Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España, 2-5 noviembre de 2004.

cuentas de la gestión de sus recursos por parte de los organismos de la administración del Estado.

En efecto, en los países latinoamericanos la crisis de gasto público y déficit fiscal, aunado al descontento de la ciudadanía en relación con el desempeño de los funcionarios públicos, ha llevado a un clima de opinión generalizada que tiende a desacreditar la función pública y a menospreciar a quienes están al frente de ella.

Ello ha derivado en la necesidad de imponer controles más estrictos con las consiguientes caídas de salarios reales, consagración de extensas normas jurídicas que establecen prohibiciones de ingreso a la función pública, inhabilidades para permanecer en ella e incompatibilidades laborales y de participación empresarial, sin dejar de mencionar una revisión de las nuevas normativas sobre procedimientos administrativos y probidad.

A lo anterior hemos de sumar el surgimiento en Chile de nuevas modalidades de contratación transitorias denominadas "a honorarios" y "a contrata", que tienden a justificarse no en la necesidad de un mejor servicio sino en la incapacidad de quienes

conforman los cuadros permanentes de la administración, aludiendo al imperativo de contar con personas idóneas que, evidentemente, requieren ser mejor pagadas.

Claramente, hasta ahora no se ha desarrollado una estrategia simultánea de valorización del servicio público y de la función pública hacia dentro y fuera de la administración, situación que lleva a poner en riesgo el compromiso del funcionario público, puesto que lo insta a que su relación con la función pública se torne meramente transaccional, limitado a lo básico y sin lograr comprometerlo con su función.

Por otra parte, y en el marco de proyectos de modernización, surgen programas de gestión pública y presupuesto que permiten visualizar los resultados o, por así llamarlos, productos públicos, que lamentablemente no se acompañan de una campaña de comunicación que sea capaz de lograr la adhesión y el interés de la ciudadanía en torno a la función y los productos públicos.

En este contexto, vemos que el mayor énfasis se concentra en demostrar que es posible mejorar el desempeño

de los funcionarios públicos, pero no se redignifica la función pública ni los resultados de su acción.

El objetivo perseguido no ayuda entonces a desarrollar un proceso de reforma del Estado más integral y que implique la real colaboración de los trabajadores y sus organizaciones, sino que muchas veces es visto como un proceso contra ellos, que pone en serio riesgo la estabilidad en el empleo o la promoción al interior de cada organización; más aún, tampoco contribuye al cultivo de la gobernabilidad democrática.

En efecto, la recomendación central en el proceso de modernización del Estado implica la identificación de un cuerpo medular de funciones públicas y de una plantilla horizonte con perfiles de funcionarios públicos y municipales adecuados para esas funciones. En otras palabras, las organizaciones públicas deberán concebirse con un cuerpo estable de funciones y funcionarios idóneos para llevarlas a cabo y con un segundo grupo menor de personas contratadas temporalmente que realice tareas que, sin ser esenciales a la función, puedan presentarse en forma esporádica.

Asociado con lo anterior, la modernización del Estado chileno fundamenta parte de sus metas en la necesidad de coordinar las estrategias de implementación de programas de gestión pública a cambio de resultados en las estrategias de modernización de la gestión de recursos humanos en el aparato estatal.

En el entendido de que actualmente se ha instalado una discusión sobre la pertinencia de incorporar medidas demasiado específicas para productos y resultados, los que suelen tener dificultades de medición y que pueden conducir a problemas de aproximaciones inadecuadas al resultado del *management* público, se hace necesario realizar un esfuerzo en la medición, como elemento esencial para solucionar problemas de asimetría relacionados con la información y la rendición de cuentas por resultados.

He aquí una cuestión central para la reforma del Estado chileno: la necesidad de incorporar con fuerza la rendición de cuentas y la generación de políticas permanentes de formación y capacitación que posibiliten a los funcionarios el ser protagonistas de los cambios y no actores en oposición a dicho proceso, vale decir, la

reforma del Estado debe llevarse a cabo con los trabajadores y no contra ellos.

Es así que, como primera medida, se vuelve necesario realizar una campaña de comunicación, primero hacia dentro de la administración pública y luego hacia fuera, bajo el discurso del valor de la función pública y del funcionario público, con el fin de redignificar esta labor.

La campaña de comunicación deberá complementarse con la difusión de la rendición de cuentas de la burocracia estatal y municipal, así como con una internalización por parte de esta en el entendido de que todo comportamiento corporativo que genere oposición a los cambios y que insista en defender sus intereses por encima de las necesidades y aspiraciones de la población, se traducirá en costos para una ciudadanía que, especialmente en momentos de crisis, puede ocasionar serios problemas de gobernabilidad.

Ello no será sólo responsabilidad de los gobernantes del momento ni de los burócratas ni de los sindicatos, sino del conjunto de actores políticos, gremiales y sindicales que deberán

abandonar el oportunismo político en aras de no comprometer la cohesión social y la gobernabilidad.

Otro factor que debe ser promovido es el estímulo de la competencia dentro de la organización pública. Separar provisión de servicios públicos de la regulación de los mismos constituye un elemento de competencia, siempre y cuando sea posible realizar una definición precisa de los servicios a contratar.

Es claro que se requiere crear mecanismos que introduzcan competencia en los mercados laborales internos de la administración pública, pero el punto en cuestión es cómo hacerlo.

En Chile, la actividad funcionaria está regida por una ley especial, un estatuto de los funcionarios públicos con enormes garantías constitucionales, caracterizado por la estabilidad en el empleo, la competencia limitada a los propios empleados públicos para la provisión de nuevos cargos y las promociones basadas fundamentalmente en la antigüedad de los funcionarios públicos, con un sistema de evaluación de la gestión acorde con el cumplimiento de procedimientos, pero con bajísima credibilidad en la

opinión pública, así como entre los propios trabajadores y en los miembros de la llamada gerencia pública.

Debemos agregar a lo anterior una ausencia de políticas de formación asociada a la actividad, productos y resultados y una escasa dispersión salarial, con bajos niveles de remuneraciones y muy pobres incentivos al mejoramiento del desempeño. No obstante, es necesario reconocer que en los últimos años se han implementado nuevas regulaciones que inician un camino en la creación de incentivos al mejoramiento de la gestión y a la medición de resultados, aunque por ahora sólo en términos grupales.

A nadie escapa que estos mercados laborales internos, si bien cuentan con la ventaja de limitar la arbitrariedad, favorecen el desarrollo de la memoria institucional y evitan conductas de colisión e incluso tienen incorporado el riesgo de conducir a conductas de minimización del esfuerzo, de los incentivos y de obstaculizar la innovación.

La inamovilidad absoluta limita la capacidad de la ciudadanía para optar por otro productor de servicios, aun en los casos en que existan

mecanismos permanentes para hacer más importante la opinión de los "clientes". Así, la movilidad absoluta constituye un desincentivo al compromiso institucional de los funcionarios públicos y municipales.

Hoy se están aplicando mecanismos de mercado que permiten avanzar en este sentido. Estos implican, antes que nada, no poner en discusión el rol de la función pública y aceptar que las fallas del mercado requieren de una intervención pública que viabilice continuidad y estabilidad en la prestación de ciertos servicios, que limite la arbitrariedad y que garantice la coordinación entre políticas públicas y acceso equitativo a las mismas. Pero estos mecanismos de mercado involucran introducir algunas características propias de ese sistema; por ejemplo, la competencia comparativa entre distintas unidades públicas, la vinculación de remuneraciones con resultados y la generación de mecanismos permanentes de ascensos meritocráticos. Vale decir, se trata de generar formas de mayor movilidad horizontal, introducir mayores niveles de "empoderamiento" y avanzar en la instalación en Chile de una cultura de rendición de cuentas ex-post, no tanto en una visión

garante de los procedimientos sino desde el punto de vista de productos y resultados.

Si agregamos a esto que la estabilidad en el cargo, paradigma de nuestra administración pública, genera largos períodos de permanencia, traducidos en un envejecimiento de los servidores públicos, quienes suelen abandonar el servicio público sólo al momento de su jubilación, debemos nuevamente concluir que, para que llegue a tener efectos reales, cualquier reforma que pretenda implementarse debe llevarse a cabo con los trabajadores y no contra ellos.

De este modo, no parece justo que el imperativo de una reforma a la administración que hoy demandamos pueda dejar en el camino a muchos que hicieron de su vida y vocación el servicio público. Es de considerar que una parte importante de ellos no se ha perfeccionado o alcanzado estadios superiores en su formación profesional, sea porque el mismo Estado no lo demandó en forma oportuna, sea por falta de visión, motivos económicos o por considerarlo innecesario en su momento, o por falta de incentivos, exigencias y oportunidades del Estado empleador.

Esta descripción resulta relevante para efectos de fundamentar la necesidad de desarrollar sistemas alternativos de capacitación y formación que permitan realizar una cobertura más amplia para los funcionarios del Estado central y municipales, dándoles a todos quienes hoy efectivamente quieren perfeccionarse la posibilidad de adquirir las habilidades que se les exigen y, al mismo tiempo, posibilitándoles el acceder a mejores niveles de remuneración y, con ello, de vida.

El tema en cuestión es qué hacer y de qué manera. ¿Cómo capacitamos o profesionalizamos a esta inmensa cantidad de personas sin afectar el servicio público? ¿Cómo movilizar a los establecimientos educacionales sin generar una merma en los resultados, sin impactar violentamente en la vida familiar, reconociendo al mismo tiempo que, tras años alejados de los estudios, es esperable que entre los funcionarios se generen diferencias en la asimilación de las nuevas enseñanzas o contenidos.

Si observamos nuestro entorno con creatividad, veremos que la solución es viable empleando las potencialidades que nos ofrece la tecnología y las nuevas metodologías educacionales.

En efecto, nos encontramos frente al avance acelerado del desarrollo tecnológico, en particular el informático, que en los últimos tiempos trajo consigo modificaciones, prácticamente en todos los ámbitos.

Con ello, se abren nuevas y desafiantes posibilidades también en el mundo de la educación. La virtualidad, apoyada en el desarrollo de redes, hace posible la creación de nuevas modalidades que impelen a ofrecer propuestas adecuadas y pertinentes a quienes tienen la responsabilidad de detectar necesidades de capacitación.

Entonces, pareciera ser que la solución se encuentra en la creación de una "plataforma educativa virtual", que permita llevar la capacitación y la formación al puesto de trabajo o al hogar del funcionario, minimizando con ello el impacto que el proceso le demanda y que, al mismo tiempo, garantice generar y desarrollar las acciones de capacitación y formación a mayor cantidad de funcionarios de la administración del Estado.

Esta plataforma educativa virtual puede convertirse en un nuevo brazo formador de los procesos de innova-

ción en el Estado, en un apoyo a la reforma política y a las nuevas relaciones Estado-sociedad, desarrollando actividades en diferentes modalidades que tiendan a contribuir a dichos procesos de cambio.

¿QUÉ ES UNA PLATAFORMA EDUCATIVA VIRTUAL Y CUÁL SERÍA SU IMPACTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

Se trata de una herramienta potencialmente apta para cubrir en forma "virtual" las necesidades de formación y capacitación de un alumno que posea conocimientos mínimos de manejo de un computador personal conectado a la red internet.

En la plataforma educativa virtual se desarrollan áreas o recursos que posibilitan llevar a cabo las diferentes actividades que alumnos, docentes, administradores y directivos requieren para lograr la actividad de formación. De este modo es posible construir "aulas virtuales" para efectuar las clases y la presentación de los contenidos, así como ellas representan áreas de intercambio de ideas, foros de debate, bibliotecas, carteleras de información, recursos para requerimientos administrativos tales como inscripcio-

nes, perfil de los alumnos, elaboración de certificados, etc.

Se propone, así, el desarrollo de una herramienta que, en forma gradual, crezca en complejidad y aumente las posibilidades funcionales.

Las más innovadoras experiencias en materia formativa en el ámbito nacional se pueden considerar como parte de un conjunto de acciones de transferencia tecnológica, tanto de trabajo como de producción, adaptación e innovación, y dentro de ese contexto la experiencia que lleva adelante la Universidad de Ciencias de la Informática puede ser apreciada como pionera.

Esta innovación está marcando un viraje tanto conceptual como metodológico en la acción de universidades, institutos profesionales e instituciones, centros de formación técnica y unidades de educación tecnológica.

Si antes la principal población atendida por las instituciones de formación y capacitación consistía básicamente en trabajadores individuales, principalmente jóvenes, a los cuales se procuraba transmitir de forma sistemática un conjunto de conocimientos,

habilidades y destrezas vinculados con una ocupación, hoy en día estas nuevas experiencias conciben también al Estado, en sus distintos niveles de administración, como un cliente preferencial, dada la escasa disponibilidad de tiempo de sus trabajadores y recursos, lo que obliga a maximizar los resultados de cada esfuerzo formativo y de capacitación.

Efectivamente, no se trata sólo de formar jóvenes para el mundo del trabajo, si no de capacitar además a trabajadores para desarrollar en mejor forma su labor y con ello lograr modernizar la gestión pública.

En el mismo sentido, las unidades productivas y sus modos de encadenamiento productivo y organizaciones, y los propios sectores económicos, conforman parte también del público prioritario. Se procura, además, que este nuevo público pueda ser atendido de manera más integral que en el pasado.

Asimismo, esta diversificación de los servicios institucionales posee un componente de búsqueda de financiamiento alternativo, dado que los recursos financieros existentes son escasos, no sólo en el caso del Estado

chileno, situación que obliga a buscar formas de financiamiento estable para la formación continua de los trabajadores.

Por otro lado, la articulación, en un ambiente apropiado, de formación y educación, trabajo y tecnología, permiten estructurar mecanismos mediante los cuales se adquieran, además de sólidos conocimientos técnicos y tecnológicos, valores, hábitos y conductas inherentes a las competencias que las actuales circunstancias históricas requieren de los trabajadores públicos, sean estos técnicos o profesionales.

Una característica fundamental de esta nueva concepción de la formación radica en la incorporación de contenidos y metodologías propios de lo que se ha dado en llamar "educación tecnológica", la que consiste en registrar, sistematizar, comprender y utilizar el concepto de tecnología, para hacer de él un elemento del proceso de enseñanza-aprendizaje, de la investigación y extensión, en una dimensión que exceda los límites de las simples aplicaciones técnicas; esto es, como instrumento de innovación y transformación de las actividades económicas, en beneficio

del ciudadano mismo, en su calidad de trabajador, así como del país.

Es indudable que la propia tecnología ha superado hoy la dimensión puramente técnica del desarrollo experimental o la investigación de laboratorio y se ha diversificado hasta abarcar cuestiones de ingeniería de producción, calidad, gerencia, marketing, asistencia técnica, compras, ventas, entre otras, que la convierten en un factor fundamental de expresión cultural de la sociedad actual. Podría decirse que el propio proceso tecnológico es, en sí mismo, un ejercicio de aprendizaje que modifica la forma de insertarse en el mundo, marcado por teorías, métodos y aplicaciones.

Surge, entonces, la necesidad de una más estrecha aproximación entre las conquistas del conocimiento científico y técnico y el saber de los "aplicadores" de tecnologías, sean ellos estudiantes, instructores, investigadores o, en lo que a nosotros interesa, trabajadores, a fin de informarlos sobre su rol en la transformación técnica de la producción y el trabajo.

En las concepciones más integrales, puestas en práctica en la región, se

busca transmitir al trabajador dimensiones distintas, capaces de incorporarlo al proceso y no relegarlo a un segundo plano como solía disponerse en tiempos pasados. Por el contrario, se trata de volverlo apto como agente de las evoluciones científico-tecnológicas del mundo moderno y, de ese modo, permitirle aportar su inteligencia, creatividad y empeño al interior de la unidad productiva y en este caso del Estado.

Una mirada de lo que en Chile ofrecen las diferentes instituciones de formación y capacitación permite ver, por un lado, que buena parte de ellas, tanto públicas como privadas, vienen acometiendo el desafío de vincular más estrechamente la oferta formativa con los procesos de innovación, desarrollo y transferencia de tecnología, pero en forma individual, esto es, sin considerar al grupo como un demandante de perfeccionamiento, situación que ocurre precisamente en el caso de los servidores públicos.

Como Universidad de Ciencias de la Informática, entendemos que la formación constituye, en última instancia, una actividad eminentemente educativa que en los tiempos actuales debe incorporar de igual forma tanto a los

individuos en particular como a los grupos de trabajadores que la requieran. Esto, en relación a que en el pasado casi todas las instituciones de formación y capacitación de Chile realizaron importantes esfuerzos encaminados, por un lado, a la atención prioritaria de jóvenes marginados del sistema educativo regular y de trabajadores, mediante la modalidad de cursos presenciales de capacitación.

Sin duda, tal acción fue concebida sólo como un sistema formativo independiente para el trabajo, sin pretensiones de equivalencia con el sistema regular. Sin embargo, la evolución de la situación y cobertura del sistema de educación regular sí tuvo efectos importantes en la formación profesional.

Hoy existe un extenso consenso, tanto a nivel político como comunitario, respecto a que es preciso reestructurar la oferta educacional y la formación, en términos lo suficientemente flexibles como para responder a la diversidad y mutabilidad de las demandas de calificación. Nadie puede esperar hoy que el acervo inicial de conocimientos constituidos en la juventud baste para toda la vida, pues la rápida evolución del mundo exige

una actualización permanente del saber, en momentos en que la educación inicial de los jóvenes tiende a prolongarse.

La educación y la formación, efectivamente, están en mutación. En todos los ámbitos se observa una multiplicación de las posibilidades de aprendizaje que ofrece la sociedad fuera del ámbito escolar, y la noción de especialización en el sentido tradicional viene siendo reemplazada en muchos sectores modernos de actividad por la de competencia evolutiva y adaptabilidad.

Se trata, entonces, de un cambio básicamente cualitativo. Si antes bastaba transmitir determinados conocimientos técnicos y ciertas habilidades manuales para que los individuos se incorporaran a un empleo que los estaba esperando, ahora es preciso entregar toda una gama de competencias que antes no eran suficientemente enfatizadas: iniciativa, creatividad, capacidad de emprendimiento, pautas de relaciones y cooperación, pero ya no sólo al inicio de la vida laboral, sino durante todo el ciclo que esta comprende.

Dichas pautas han de ir acompañadas, además, por las nuevas com-

petencias técnicas requeridas, las que son relativamente menos específicas que en el pasado: idiomas, informática, razonamiento lógico, capacidad de análisis e interpretación de códigos diversos, etc.

Resulta así prioritario proporcionar medios para que las personas puedan autogestionar sus procesos de desarrollo laboral y profesional: encontrar un primer empleo, buscar uno nuevo, iniciar un emprendimiento empresarial, recalificarse a través de cursos y formarse permanentemente (ocupado o desocupado, en su casa o en su lugar de trabajo). En lo que parece un juego de palabras, se produce a la par la extinción del "empleo para toda la vida", emergiendo de este modo el concepto de "formación a lo largo de toda la vida". Este giro, tanto conceptual como práctico de la formación, conlleva una serie de consecuencias que es preciso resaltar.

- En primer lugar, al contrario de unas décadas atrás, cuando la tendencia dominante era hacia la especialización, hoy parece cada vez más necesario contar con una gama de competencias básicas y generales, que sirven tanto para

desenvolverse en distintos ambientes laborales con menor grado de control, así como para resolver una mayor cantidad de situaciones imprevistas que se presentan sobre la marcha, a fin de “navegar” en un mercado de empleo difícil y competitivo. La formación específica, que continúa siendo necesaria, cada vez se adquiere en mayor grado en el propio trabajo y las empresas prefieren tomarla a su cargo, iniciativa que debiera emprender también el Estado. Las entidades de formación, y muchos programas, comienzan a operar un acercamiento, tanto a nivel de contenidos como institucional, con la esfera de la educación general o regular. Como esta también se encuentra en proceso de reforma, se beneficia de este acercamiento en la medida en que la formación profesional le proporciona experiencia en materia de nexos con el sector productivo. Dicho de otro modo, ocurre una sinergia beneficiosa para ambas tradiciones e institucionalidades.

- En segundo término, la responsabilidad por la formación comienza a ser compartida y se transforma de manera necesaria en un espa-

cio de concertación y cooperación. Si las personas ya no se forman exclusivamente en los centros de estudio, sino que lo hacen además en sus casas y en sus trabajos, entonces la responsabilidad por la formación se reparte entre las entidades que la imparten, los empresarios, los gobiernos, los propios individuos y, por supuesto, entre las organizaciones en que participan y los representan. Se revitaliza así la gestión tripartita y se favorece también el surgimiento de nuevos modos de gestión de la formación.

Estas instituciones no reconocen modelos únicos: puede tratarse de acuerdos sociales o políticos que permiten, por ejemplo, el desarrollo de modalidades de alternancia o formación dual, como de centros de formación y producción cogestionados por cámaras empresariales o sindicatos. Existe también la alternativa de fundaciones gestionadas por los sindicatos, que cuentan con financiamiento de origen empresarial, así como sistemas nacionales con conducción tripartita. Pero cualquiera sea la forma que se adopte, lo cierto es que se incrementan

los casos en que se busca establecer las alianzas que favorezcan el aprovechamiento de los recursos que las sociedades poseen a través de los diversos actores, con el fin de utilizarlos de manera más eficiente y al servicio de la formación permanente e integral de los ciudadanos.

- En tercer término, surge de su propia naturaleza el hecho de que para que la formación permanente sea posible, debe existir una oferta sumamente flexible y dinámica.

La progresiva difuminación de las fronteras entre ramas productivas, en el nivel de las competencias básicas, hace que existan infinitas posibilidades en cuanto a los itinerarios que los individuos recorren para optar a un mismo tipo de empleo. Las demandas posibles de esas personas son difíciles de estandarizar y la oferta de formación, para estar a la altura de esos requerimientos, debe ser una suerte de "menú de autoservicio", en el que cada cual pueda satisfacer sus necesidades de calificación en las más diversas circunstancias y tiempos, así como con diversos grados de profundidad y distintos contenidos.

Por otra parte, las demandas de formación también se han extendido y diversificado en función de factores tales como: la mayor importancia relativa del factor conocimiento dentro de la producción; el ingreso de grandes contingentes a la vida activa (sobre todo en los países menos industrializados); la reducción del empleo público; los trabajadores desplazados de empresas en proceso de reconversión o desaparecidas; o la emergencia de nuevas formas de empleo y autoempleo.

De este modo, atender a toda la población activa, ocupada y desocupada del sector moderno y de los sectores más atrasados, formales e informales, jóvenes y adultos, no es una tarea que pueda ser atendida eficazmente por un solo actor aun cuando cuente con grandes recursos financieros (situación infrecuente por lo demás). No existe otra alternativa, también aquí, que buscar la articulación de esfuerzos mediante acciones concertadas entre diversos actores que, desde su propia especificidad y con sus propios recursos, contribuyan a estructurar un sistema de formación lo suficientemente amplio, flexible y diverso como para atender

a una demanda creciente y heterogénea de formación continua.

En este sentido, la Universidad de Ciencias de la Informática de Chile cuenta con los recursos humanos y materiales necesarios para proyectar el desarrollo de una “plataforma educativa virtual” que permita generar y desarrollar acciones de capacitación y formación a mayor cantidad de funcionarios de la administración del Estado.

Esta ventaja permite ofrecer un servicio que puede convertirse en un nuevo brazo formador de los procesos de innovación del Estado, la reforma política y las nuevas relaciones Estado-sociedad, al contribuir al desarrollo de actividades en diferentes modalidades que tienden a consolidar dichos procesos de cambio.

A continuación se exponen los objetivos que la Universidad de Ciencias de la Informática se ha propuesto alcanzar para el desarrollo de la política de formación y capacitación:

- Acompañar el proceso de modernización del Estado, generando capacidades personales e institucionales en el ámbito público, político y social.

- Fortalecer las políticas públicas de los organismos estatales a través de actividades de capacitación, fortalecimiento institucional y asistencia técnica destinados a los funcionarios de la administración pública del Estado central y municipal, así como a equipos y dirigentes del ámbito político y social.
- Contribuir a la difusión de información, estudio y elaboración de documentos acerca de la situación social y política, y de temas de gobierno y administración, a fin de fortalecer la gestión pública.

Para concretar estos objetivos, la Universidad de Ciencias de la Informática cuenta con dos recursos que, utilizados en forma complementaria, pueden lograr resultados óptimos: la capacitación continua de los agentes y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Se propone dar un paso hacia adelante y un salto cualitativo, en relación con los recursos utilizados, para llegar a mayor cantidad de servicios públicos y responder a las demandas de modo más efectivo.

El desarrollo de una “plataforma educativa virtual” para la administración de cursos permitirá optimizar considerablemente la oferta a distancia, mejorar la comunicación con los destinatarios, aumentar las propuestas de capacitación, incrementar la oferta bibliográfica, cualificar el seguimiento y acompañamiento de los alumnos a través de la tutoría virtual, mejorar los sistemas de administración académica, reducir costos de viáticos y la producción impresa de material.

Para la Universidad de Ciencias de la Informática el desarrollo de esta herramienta de educación o campus virtual constituye una herramienta potencialmente apta para cubrir de manera “virtual” las necesidades de formación y capacitación de un alumno que posea conocimientos mínimos de manejo de un computador personal conectado a la red internet, y a través de la cual se desarrollan áreas o recursos que posibilitan las diferentes actividades que alumnos, docentes, administradores y directivos requieren para lograr la actividad formativa. De este modo, es posible congregar todos aquellos elementos propios de las “aulas virtuales” para el desarrollo de las clases y presenta-

ción de los contenidos, áreas de intercambio de ideas, foros de debate, bibliotecas, etc.

Se propone, entonces, el desarrollo de una herramienta que, en forma gradual, crezca en complejidad y aumente sus posibilidades funcionales. Con ello, el proceso de capacitación o de formación se perfila hacia el alumno y no de este a la Universidad.

OBJETIVOS GENERALES

- Ampliar la oferta de formación para funcionarios públicos a través del desarrollo de una “plataforma educativa virtual”.
- Promover la organización de escenarios de formación mediante el intercambio de experiencias que potencien y enriquezcan el diseño de redes.
- Construir un espacio permanente y sustentable de difusión, debate y consenso de los múltiples actores involucrados en la administración del Estado.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Optimizar la implementación de cursos a distancia no presenciales a través del uso de una “plataforma educativa virtual” que acerque a los funcionarios.
- Desarrollar un entorno de encuentro y aprendizaje que sortee las limitaciones de distancia propias de la geografía de Chile, con sus 13 regiones, 345 comunas y mas de 4.000 kilómetros de extensión.
- Diversificar las modalidades de capacitación existentes hoy en Chile.
- Generar opciones de capacitación que permitan optimizar los recursos disponibles.
- Presenta una estructura adaptada a las necesidades de un curso a distancia no presencial. Dicha estructura es flexible y adaptable a los requerimientos específicos de cualquier organización educativa.
- Existen diferentes tipos de usuarios (alumnos, docentes, administradores, directivos, etc.) y cada uno accede a distintos tipos de información.
- Los niveles de acceso están relacionados con las funciones y responsabilidades de cada uno de ellos.
- Los diferentes usuarios acceden a los distintos servicios disponibles para su perfil: aula, biblioteca, foros de debate, envío y recepción de mensajes, canales de mensajería e intercambio (entre alumnos, docentes y administradores), sala de profesores, catálogos de consulta bibliográfica, herramientas de evaluación y otros.

CONSIDERACIONES BÁSICAS

- La “plataforma educativa virtual” funciona del mismo modo que una página web.
- El usuario accede a ella a través de un computador conectado a la red internet.

LAS ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES, LA CAPACITACIÓN Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Hoy en día, tanto en América Latina como en el Caribe, el interés, nivel de compromiso y participación de las organizaciones de trabajadores en la formación profesional es notoriamente más alto que hace dos décadas, en particular, si se observa el interés y el compromiso con el tema, por un lado, y por las modalidades y espacios de participación, por otro.

En rigor, habría que decir que estas organizaciones siempre han adoptado como un aspecto central dentro de su agenda reivindicativa el extender el acceso a la educación a toda la población, como un mecanismo para asegurar una mejor distribución de oportunidades en materia de empleo, ingreso y desarrollo personal y social.

Las organizaciones de trabajadores han tenido, también, un marcado protagonismo a lo largo de toda la historia de la formación profesional en América Latina y el Caribe. Sin embargo, en este último campo la participación sindical ha conocido altibajos cuya variabilidad se explica

en directa relación con los contextos políticos, sociales y económicos que han ido atravesando tanto la formación profesional como los sindicatos.

Las organizaciones de trabajadores constituyeron parte fundamental de los esfuerzos pioneros en la región, los que resultaron en el surgimiento de gran parte de las instituciones de formación profesional nacionales y continuaron acompañando su desarrollo a través de su participación en las instancias directivas de muchas entidades.

Sin embargo, dicha involucración se vio afectada a partir de mediados de los años 70 por una serie de factores. En primer lugar, los retrocesos observados en varios países en materia de libertades públicas en general y de libertades sindicales en particular, afectaron la capacidad de acción en diversos planos de estas organizaciones.

En segundo término, el cambio en las formas de inserción internacional de las economías nacionales mediante políticas de apertura comercial trastocó profundamente las características de los mercados de trabajo y de las relaciones laborales. Si hasta ese entonces la base de representación

de estas organizaciones estaba constituida principalmente por asalariados industriales y funcionarios de sexo masculino, a partir de estos procesos se comenzó a producir una pérdida de la importancia relativa del sector industrial en términos de empleo, se incrementó la participación de la mujer en la fuerza de trabajo y se incrementó el peso de nuevas formas contractuales, creciendo conjuntamente el autoempleo, la informalidad y el desempleo.

Este cúmulo de situaciones condujo a que muchas organizaciones sindicales tuvieran serias dificultades para adecuar sus formas de acción y su propia organización a las nuevas condiciones, a la vez que vieron reducidos de modo sustancial sus márgenes de negociación en varios temas.

En tercer término, a la par que las anteriores transformaciones, se difundieron en la región nuevas concepciones acerca de las estrategias de desarrollo económico, de la gestión del trabajo y la producción que diferían profundamente de los anteriores paradigmas productivos.

Estas nuevas concepciones, si bien colocaban un fuerte énfasis en los

temas de tecnología y calificación, tendieron a situar la capacitación como un vector vinculado casi de modo exclusivo a las estrategias de productividad y competitividad, objetivos normalmente ligados a la perspectiva empresarial. Este hecho llevó a que, en no pocas oportunidades, los sindicatos tendieran a percibir la capacitación como una herramienta más al servicio del capital y que debía ser, por tanto, responsabilidad de las empresas más que de los trabajadores.

Se constata de esta forma un punto de inflexión por el cual, lo que hasta mediados de los años 70 había sido una participación pareja de los actores empresariales y sindicales (aunque en contextos de fuerte intervención estatal), se transforma en un paulatino distanciamiento de las organizaciones de trabajadores de las decisiones y la acción en materia de formación profesional, a la vez que se confirma un creciente protagonismo empresarial en este campo.

Dicho panorama comienza a modificarse, en un sentido positivo, durante los últimos años, en virtud de una serie de factores que es conveniente enumerar:

- Se produce un nuevo giro conceptual que restituye a la formación y a la capacitación su lugar dentro del escenario educativo, acercando a sus actores a los sistemas de educación regular, propendiendo así a la construcción de una nueva idea: educación a lo largo de toda la vida. En la medida en que se reconoce a la formación su carácter potencialmente educativo, se visualiza también en ella un instrumento para la construcción de una ciudadanía moderna y democrática.
 - Así como la aparición de nuevas formas de organización laboral y productiva sitúan el factor conocimiento en el centro de las estrategias de competitividad y productividad, tanto en el sector público como en el privado, se ha logrado también que la calificación sea una clave fundamental en el acceso y mantención del empleo. Si bien la formación no parece asegurar de modo directo la creación de más empleo, sí es posible actuar en el sentido de que se produzca un acceso equitativo a las oportunidades de formación y, por esa misma vía, se contribuya a alcanzar mayores niveles de equidad social, que se relacionan con el acceso al empleo, la promoción en el mismo, el desarrollo personal y social.
 - El vínculo explícito que en los nuevos sistemas de relaciones laborales asume la capacitación y la formación con temas como el empleo o el ingreso, promueve un espacio de acción a las organizaciones sindicales que les permite destrabar una situación donde progresivamente iban perdiendo margen de negociación. Conocer más de cerca cuáles son los desafíos y problemas actuales de las empresas y servicios de la administración estatal y municipal, así como de las economías nacionales, y comprender qué papel desempeñan al respecto las políticas de formación, entrega a las organizaciones de trabajadores mayor información y por lo tanto mayor poder, a fin de poder incidir activamente en los diversos ámbitos de negociación, sean estos en el campo empresarial, de rama, nacional e incluso internacional.
- Esta mayor involucración de las organizaciones sindicales en los espacios institucionales relacionados con la

formación y la capacitación, se revela tanto en términos de avances conceptuales como en el plano de la acción. Se comprueba un notorio incremento de instancias especializadas en el tema en las diversas organizaciones sindicales de la región; se realizan diagnósticos e investigaciones y se producen documentos de análisis y de propuestas sindicales relacionados con el mismo. Con mayor frecuencia se organizan talleres, foros y seminarios sindicales donde se aborda el tema de la formación en sí, y sus vinculaciones con otros tópicos estratégicos para el sindicato. Las actividades de formación sindical incorporan también la formación profesional y se comienza asimismo a discutir cuál debiese ser el vínculo entre uno y otro tipo de formación.

En términos de participación sindical relacionados con la toma de decisiones, y aun en la ejecución de acciones de formación, es posible identificar una amplia gama de experiencias, algunas incipientes y otras más desarrolladas, pero que demuestran en todos los casos que el actor sindical está decidido a constituirse como un actor protagónico en el campo de la formación.

El sector público no ha estado ajeno a estos avatares. Si bien la capacitación se ha incorporado en algunas legislaciones como un componente importante de la carrera funcionaria, ello no ha sido producto de negociaciones entre los funcionarios de la administración y esta, si no más bien deriva de una manera de imposición del modelo burocrático que, ante su incapacidad de desarrollar procesos de perfeccionamiento en el trabajo, impone a los funcionarios el deber de obtener un perfeccionamiento que suele ser imperfecto y que consecuentemente justificará el término de su carrera funcionaria, una jubilación anticipada o un congelamiento de sus remuneraciones en términos reales.

Nace aquí, entonces, la importante acción desarrollada por asociaciones de funcionarios y algunas organizaciones sindicales en materia de perfeccionamiento y capacitación para influir en las decisiones e incluso en la ejecución de acciones de formación.

A continuación se detallan, de modo sucinto, algunas de las principales formas que actualmente está asumiendo la participación sindical y las

organizaciones de trabajadores de la administración del Estado en materia de formación, específicamente en lo que a Chile y Argentina toca y, en particular, al modo como nuestra Universidad ha enfrentado este proceso de formación de trabajadores dentro del contexto del proceso de modernización estatal, modificando el paradigma y llevando nuestra Universidad al lugar de trabajo, lo cual permite que cada uno de los participantes de este proceso avance según su propio ritmo de aprendizaje y su disponibilidad horaria.

A comienzos del año 2003, y como resultado del proceso de negociación colectiva llevado a efecto el año anterior entre representantes del Ministerio de Educación, la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y el sindicato de trabajadores de la JUNJI, se acordó que a contar de 2004 todas las trabajadoras que realizaran funciones de auxiliares de párvulos debían contar con un título técnico habilitante acorde con dichas labores pedagógicas, pero que era imperativo de la propia institución facilitar los medios para que aquellas personas que carecían de tal experiencia pudieran acceder a ese beneficio.

El universo de postulantes incluía a personas con títulos de capacitación intermedios, con estudios incompletos y otras sin estudios de ninguna especie, pero con una larga trayectoria laboral con niños en los propios jardines.

No está demás señalar que, siendo Chile un país muy extenso y en virtud de la labor educativa infantil de JUNJI, presente a lo largo de todo el territorio nacional, especialmente en lugares de difícil acceso o alejados de los centros urbanos, el compromiso revestía alcances difíciles de solucionar.

La tarea no era fácil, puesto que más de 400 trabajadoras de este organismo carecían de una certificación como la exigida. Esta estadística resultaba más compleja ya que ellas se encontraban repartidas en las diversas regiones del país. Incluso, muchas de las trabajadoras desempeñaban sus labores en zonas en que no existían instituciones que pudieran impartir el perfeccionamiento requerido en los tiempos acordados.

Pero si bien estaban alejadas de los centros urbanos, no lo estaban de la tecnología, y en sus centros de trabajo

o en las proximidades de los mismos contaban con un computador y con conexiones a internet.

La solución, entonces, requería llevar la formación a los lugares remotos y poner al alcance de estas trabajadoras la Universidad, donde quiera que se encontraran. Se requería, por tanto, de una plataforma virtual.

Solicitada nuestra Universidad para acometer tal tarea, se generó un programa que, centrado en una plataforma virtual y con apoyo técnico en lugares de fácil acceso a las trabajadoras, les permitiera acceder al perfeccionamiento requerido. Como una forma de vencer la resistencia al cambio tecnológico se apoyó el perfeccionamiento con textos especialmente diseñados para tales efectos.

Al poco tiempo se volvió un hábito para estas trabajadoras el tener un contacto permanente con instructores o tutores desconocidos, pero que con gran metodología los guiaban en el desarrollo de sus actividades y los acompañaban en el logro de sus metas.

Como corolario, podemos indicar que del universo total a perfeccionar,

un 80% optó por esta modalidad y, de este, el 90% hoy puede exhibir un título técnico que le ha permitido no sólo continuar en la administración del Estado sino que también acceder a mejores niveles de remuneración y, por qué no decirlo, mejorar su autoestima y en varios casos demostrar a sus nietos que la edad no es óbice para los logros y que aún son capaces de éxitos comparables a los de ellos.

Un grupo de estas funcionarias capacitadas concurre a nuestra Universidad a recibir su título, mientras que la mayoría de las otras solamente conocen nuestra metodología, saben quiénes fueron sus tutores, agradecen el proceso de acompañamiento, pero no han tenido necesidad de realizar largos viajes para adquirir dichos conocimientos que hoy les permiten tener acceso a niveles superiores y mantenerse en sus puestos de trabajo, en la mayoría de los casos con mejores salarios.

El objetivo se logró con las trabajadoras. Se modernizó el Estado, se alcanzaron mejores niveles de satisfacción de los usuarios y no se requirió despedir a ningún trabajador que haya estado dispuesto a mejorar su

condición e incrementar sus capacidades.

A partir de esta experiencia, a fines del año 2003, nuestra Universidad y la Asociación de Empleados Municipales de Chile, Asemuch, que agrupa a trabajadores de 342 municipios del país, acordaron impartir tres carreras en la modalidad *e-learning* o plataforma virtual, conducentes a títulos técnicos y profesionales que permitieran a dichos funcionarios acceder a las habilidades que les demanda el nuevo pacto laboral, producto de la modernización del Estado.

Es así como hoy más de cien trabajadores del sector municipal, desde el norte grande al extremo sur del país, realizan estudios de técnico en Gestión Municipal, Administración Pública e Ingeniería de Ejecución con mención en Finanzas Municipales, estudios profesionales que no solamente les habilitarán para acceder a los puestos de trabajo que la reforma del Estado les demanda, sino que les permitirá ingresar a nuevos puestos de trabajo con una mejor calificación profesional al unir estudios con experiencia.

El año 2004 constatamos que no éramos los únicos empeñados en esta

actividad y que la Universidad Tres de Febrero, de Buenos Aires, Argentina, llevaba a cabo programas de similar contenido u objetivo con la Unión del Personal Civil de la Nación Argentina, UPCN. Fue sólo conocernos y compartir ideales y metas. A partir de allí, nació una alianza de cooperación conjunta que nos permitirá desarrollar experiencias de formación, capacitación y profesionalización de la administración del Estado, en forma conjunta.

Así, nuestra Universidad, Asemuch, la UPCN y la Universidad Tres de Febrero, iniciamos una experiencia binacional que tiene, entre sus ventajas, maximizar los resultados de los esfuerzos formativos y potenciar la colaboración entre instituciones educativas y asociaciones gremiales, demostrando que, en estos tiempos, se hace irrelevante el país en que se imparta una asignatura de un programa de estudio, perfeccionamiento o capacitación, que no es necesario tener un aula para perfeccionarse, que el estudio en los adultos no es imposible ni debe tener un impacto negativo en el trabajo cotidiano ni en la familia y que es posible maximizar las oportunidades, disminuyendo los costos, en la medida en que parte de

los cursos que requiere nuestra Universidad son parte de los programas que desarrolla la Universidad Tres de Febrero y viceversa.

Esta nueva línea de cooperación internacional en la formación de profesionales se ha generado con las organizaciones sindicales y, consecuentemente, con los trabajadores y no contra ellos, ni a espaldas de ellos.

Esta experiencia y experticia, está disponible para las organizaciones gremiales y sindicales de otros países que estén atravesando por similares procesos de modernización de sus aparatos estatales.

Sin duda, el impacto de la internacionalización de los mercados llevará, inevitablemente, a la movilidad de la mano de obra entre nuestros países, reducto que no puede estar reservado, exclusivamente, al sector privado, lo que obliga a generar grados de reconocimiento mutuo de calificaciones, con estándares generales de común aplicación. Ello importa que los sistemas de aseguramiento de la calidad deben internacionalizarse también en el ámbito público.

A modo de conclusiones podemos indicar:

1. Las transformaciones acontecidas en las últimas décadas en el campo de la formación profesional en América Latina y el Caribe han involucrado tanto al concepto mismo de formación, como a las formas organizativas que ella adopta, sus esquemas de financiamiento, sus vínculos con los sistemas de relaciones laborales, los procesos de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica, los sistemas de educación regular y la diversidad de actores que se interesan e involucran en su diseño, gestión, financiamiento y ejecución.
2. El concepto de la formación profesional, entendida como una transmisión ordenada y sistemática de conocimientos, habilidades y destrezas a los estudiantes, orientada a una calificación o semicalificación para desempeñarse en puestos de trabajo específicos, durante una etapa acotada y normalmente previa a la vida activa, ha venido modificándose profundamente.
3. Actualmente, y a través de las distintas experiencias nacionales,

emerge un concepto de la formación como un hecho permanente, en el marco de la educación a lo largo de toda la vida. Además, dirigida no sólo a los niveles operativos de la estructura ocupacional, sino pensada como una oferta vertical en función de sectores productivos o áreas tecnológicas.

4. Si bien la formación profesional siempre ha estado estrechamente vinculada al mundo del trabajo y la producción, su visibilidad como tema central en los sistemas de relaciones laborales es relativamente reciente. Esto queda de manifiesto, por ejemplo, en el incremento de la legislación laboral relativa a la formación profesional y su mayor grado de especificación; en el ingreso de la formación profesional al ámbito de la negociación colectiva y, de modo más general, a diversos espacios de diálogo social a nivel de empresa, Estado, sectores, ámbitos locales, nacionales y en los procesos de integración regional.
5. De la concepción que entendía la formación como un campo de actividad complementario pero

separado de los ámbitos de innovación y desarrollo tecnológico, se avanza hoy en diversas experiencias nacionales en el sentido de una profunda integración entre las actividades de ambos sistemas.

6. La formación profesional asiste en diversos países de la región a procesos de descentralización y de apertura a la participación de más actores que en el pasado. En el campo de la ejecución de acciones formativas se encuentra hoy un escenario más amplio y diverso que, si bien aparece amenazado en ocasiones por el riesgo de la fragmentación y la dispersión de esfuerzos y recursos, en todo caso posee el potencial de convocar a más actores en el marco de un esfuerzo nacional.
7. Los sindicatos han asumido la formación no sólo en términos de la reivindicación del derecho a ella, sino procurando ocupar espacios de participación y negociación en la materia y, aún más, intentando vincularla con temas tales como el empleo, el salario, las condiciones de trabajo, la salud laboral o la carrera profesional.

8. Las experiencias de gestión local de la formación profesional son aún incipientes, pero constituyen un campo de innovación promisorio, tanto en lo que se refiere a la incorporación de más actores y recursos, como al desarrollo de dispositivos de acercamiento y atención a la demanda social y productiva, en el marco de proyectos de desarrollo local.
9. Los países de la región enfrentan, entonces, un desafío de envergadura: la construcción colectiva y negociada de sistemas nacionales (y, eventualmente, supranacionales) de formación permanente, lo suficientemente versátiles y flexibles como para atender una demanda heterogénea, creciente y dinámica, en forma armónica con los objetivos de desarrollo económico, social y político de las sociedades del continente.