

Las Nuevas Tecnologías en la Formación Superior de los empleados públicos rionegrinos: Caso IPAP¹

CABEZAS, María Laura

IPAP (Instituto Provincial de la Administración Pública)

Resumen

El presente trabajo relata las acciones que el Instituto Provincial de la Administración Pública- IPAP- ha puesto en marcha a partir del año 2011. Se describe la experiencia respecto de los procesos de formación superior, destinados a los empleados públicos rionegrinos, por medio de las ventajas que brindan las nuevas tecnologías de la comunicación y la información.

Esta oferta de formación reviste características distintivas a las ya habituales en el ámbito educativo, en función de que está conformada por Ciclos Terciarios Superiores que se dictan dentro de un entorno o modalidad virtual a través de una plataforma educativa *Moodle*, la cual es adaptada a las necesidades educativas del Instituto. Asimismo, las temáticas de estas tecnicaturas abarcan un amplio espectro que responden a una necesidad concreta de la administración pública provincial y poseen una vasta cobertura territorial. Por último y en función del destinatario - Adultos trabajadores del ámbito público provincial y municipal- esta formación promueve y tiene por finalidad profesionalizar la carrera administrativa de los estudiantes/ empleados públicos. Estas particularidades determinan que el proceso de formación en el IPAP se constituya en un modelo que promueve los principios de la inclusión, el aprendizaje colectivo, situacional y significativo y con igualdad de oportunidades para todos los estudiantes.

Palabras clave: Formación - TICs - aprendizaje virtual - empleados públicos

Introducción

La necesidad de generar un centro rector en políticas de capacitación, formación y mejoramiento de la capacidad de la Administración Pública de Río Negro está explicitada como un derecho de los trabajadores y una obligación del Estado, en todas las legislaciones estatutarias y de carrera administrativa que existen a nivel provincial. En este sentido, la Ley Provincial N° 3487 (Estatuto Escalafón) menciona en su artículo N° 38 que “El Consejo Provincial de la Función Pública establece y coordina un Sistema de Capacitación y

¹ El trabajo forma parte de las instituciones relevadas en el marco del Pto. de Investigación en curso (2010-2013) denominado “Formación y Desarrollo Local: interacciones, capacidades y mecanismos en el vínculo formación profesional y trabajo. El caso de la ciudad de Viedma, Río Negro. 2007-2010”. (Código V-068 UNCo).

Desarrollo orientado a la actualización y mejoramiento de las competencias laborales de los agentes requeridas para el buen funcionamiento de los servicios y para el cumplimiento de las exigencias del régimen de promoción. En la organización de las actividades, se asegurará la igualdad de oportunidades para el acceso de los agentes a las mismas”.

Este Estatuto Escalafón especifica, además, que el Régimen de Carrera Administrativa debe propender a la profesionalización de la Administración Pública, articulando los objetivos y metas organizacionales, con el desarrollo de las competencias laborales, de quienes prestan servicios en ellas.

Asimismo, la legislación específica en su artículo 43°, que el Consejo Provincial de la Función Pública y Reconversión del Estado define las prioridades anuales de capacitación y desarrollo en base a las necesidades organizacionales identificadas.

En el año 2001 se constituye un equipo de trabajo al interior de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Provincial de la Función Pública y Reconversión del Estado con el objetivo de delinear la génesis de un proceso que culminará en la constitución del IPAP (Instituto Provincial de la Administración Pública) como un órgano rector en materia formativa, investigativa y de capacitación con un abordaje metodológico centrado en el recupero del rol del trabajador como empleado público.

De este modo, e IPAP surge, de esta manera, como la cristalización de un viejo anhelo donde las voluntades del Gobierno de la Provincia y la UPCN Seccional Río Negro se aúnan con el objetivo de propender hacia la conformación de un organismo que articule y motorice las acciones en materia de formación, capacitación, investigación, con tecnologías de gestión educativa alternativas en el plano de la Administración Pública Provincial. El Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) se crea mediante un Convenio Marco entre el Gobierno provincial, la UPCN seccional Río Negro y el Consejo de la Función Pública ratificado por el Decreto N° 01/07 y validado por la legislatura mediante Ley 4294/08 de Creación del IPAP y se constituye en una entidad rectora en el ámbito de la administración pública provincial en materia formativa, investigativa y de capacitación, con un abordaje metodológico innovador centrado en la valoración del rol del empleado público. Para llevar a cabo sus políticas el Instituto establece los siguientes objetivos estratégicos:

- Generar programas de desarrollo de los recursos humanos en función de las necesidades del sector público provincial.
- Profesionalizar los agentes públicos de acuerdo a las exigencias de la carrera administrativa basados en modelos educativos innovadores.
- Implementar estrategias de asistencia técnica y estimular la investigación tendiente a la innovación de los modelos de gestión basados en los principios de transparencia, eficacia, eficiencia y equidad.
- Desarrollo de nuevas estrategias de política pública destinadas a formar para el cambio cultural del Estado.

- Modernizar el Estado para hacer eficiente la gestión, propiciando una cultura de participación ciudadana.

Estructura organizativa del IPAP

En el año 2008 se sanciona la Ley N° 4294 de creación del IPAP en el ámbito de la Jurisdicción de la Secretaría General de la Gobernación, como organismo dependiente del Consejo Provincial de la Función Pública. Este Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), tendrá por competencia atender a la formación, capacitación, especialización, y actualización de los recursos humanos de la Administración Pública Provincial y el desarrollo de estudios e investigaciones de carácter académico, sobre la temática de la gestión pública. El IPAP está conducido por un Directorio constituido por representantes gubernamentales y gremiales y presidido por el Secretario de la Función Pública de Río Negro. Por debajo de este Directorio existe una Coordinación General Ejecutora de la cual dependen dos direcciones: la Dirección Académica y la Dirección Administrativa. La Dirección Académica, por su parte, engloba cuatro sistemas. Capacitación, Formación, Investigación y Tecnologías Educativas. Esta última área es transversal al resto, en función de la importancia y relevancia que adquiere la educación a distancia en el organismo. Es por ello que esta Área incorpora el uso de las *NTICs* al proceso de enseñanza-aprendizaje en los diferentes niveles educativos que se desarrollan, implementando cursos *e-learning*, con un modelo pedagógico constructivista, colaborativo y significativo de los aprendizajes. Al interior de la provincia existe una RED conformada por las Unidades de Gestión Educativas (UGE) cuya principal misión es la inserción territorial del IPAP en el interior de Río Negro. Las UGE son un conjunto de dependencias operativas, conectadas entre sí a manera de red y ubicadas en los puntos geográficos donde se desarrollan los Programas Educativos a Distancia. Dependiendo de la localidad, puede contar con aulas, computadoras con acceso a internet, Facilitadores, Tutores y Gestor Local.

El IPAP posee una multiplicidad de programas que se articulan en función de una premisa básica: su autonomía funcional y una estructura de gestión por programas; que implica agrupar proyectos relacionados, que pueden ser ejecutados de manera secuencial o paralela, en función de las necesidades de las organizaciones y de los agentes públicos. Son temporales en el tiempo, es decir tienen un comienzo y un final y por último, tienen productos, servicios o resultados concretos.

Desarrollo

El uso de las TICs en la educación a distancia

El IPAP pone en marcha en sus diferentes programas y específicamente en los de formación superior, la utilización de Plataformas educativas *Moodle*, como herramienta de gestión institucional. Estas plataformas permiten organizar la gestión por programa,

customizar las mismas con una identidad visual propia y adaptada a las características y objetivos particulares de cada programa. En la actualidad el Instituto cuenta con el desarrollo de 7 (siete) plataformas *Moodle* independientes, que se corresponden con los Programas educativos existentes. Destacándose las plataformas Académica y de Recursos Humanos como destinatarias de los ciclos de formación terciaria.

En el IPAP, las Plataformas *Moodle* se utilizan como:

- Entorno para la producción y desarrollo del Proceso de Aprendizaje del programa de Formación Superior.
- Entorno para la producción y desarrollo del proceso de aprendizaje del Ciclo Secundario.
- Medio de comunicación fundamental entre todos los actores que conforman la red.
- Espacio de acuerdos en salas de Trabajo para la generación de Comunidades Educativas, de Producción y diseño y de Investigación
- Utilización de recursos para el diagnóstico de situación, procesos de inscripción, comunicación y difusión en los distintos puntos de la provincia.
- Proceso de facilitación y acompañamiento en la preparación de los empleados para el ingreso a planta permanente.
- Repositorio de materiales para las tecnicaturas presenciales.
- Espacio de producción colaborativa y para lograr acuerdos en aspectos visuales y pedagógicos.
-

El adulto como destinatario de los programas de formación superior del IPAP y como sujetos de aprendizaje

Las acciones del IPAP poseen un destinatario explícito: adulto/trabajador. En este sentido, se puede describir al adulto desde distintas dimensiones teóricas, que van desde el sentido etimológico del término, hasta las connotaciones sociohistóricas posmodernas de su vida. En cualquier caso, existe una premisa básica, que en el contexto del aprendizaje no podemos ignorar: *“el adulto posee características diferenciales con respecto a otros usuarios de un servicio educativo, y generalmente se encuentra transitando otras etapas del ciclo vital.”*

La creencia de esta afirmación tiene implicancia pedagógico – didácticas de trascendencia tal, que puede definir el éxito o fracaso de cualquier propuesta de formación o capacitación que se realice para adultos.

Las modalidades de aprendizaje que utiliza el adulto poseen ciertas particularidades cognitivas y socioafectivas diferentes. Desde las teorías del aprendizaje significativo se plantea que el sujeto siente la necesidad de aprender y posee estructuras previas de conocimientos y estrategias cognitivas, lo que lo lleva a ser activo y por tanto a vincular el nuevo conocimiento con sus estructuras previas, atribuyéndole determinados significados.

Asimismo, la situación de aprendizaje, sean cuales fueren las características del objeto a aprender y del sujeto que aprende, adquieren algunas notas particulares en el caso del adulto:

- La motivación se vincula con la necesidad de aprender, que en el adulto se genera a partir del reconocimiento de la utilidad y la aplicabilidad de lo que aprende en su quehacer cotidiano.
- La participación se relaciona con ser activo y con ser y sentirse protagonista de su proceso de aprendizaje. Por ello, necesita asumir un compromiso con la tarea de aprendizaje que le permita evaluar, opinar, discutir, proponer alternativas para la misma;
- La experiencia se incluye dentro de lo que llamamos estructuras cognitivas previas. En el adulto este elemento cobra vital importancia por el valor que éste le atribuye a su pasado, a lo que vivió y a lo que aprendió como fruto de esas vivencias. La construcción de aprendizajes significativos se promueve entonces con la transformación de esta experiencia en objeto de estudio.

Por consiguiente podemos caracterizar el perfil de los destinatarios como adultos, es decir, personas maduras que básicamente aprenden en forma diferente a los niños y adolescentes.

Por otra parte, cabe definir, clara y sintéticamente, el concepto de adulto en relación a la situación de trabajo: *Adulto es todo aquel que ha sido capaz de aceptar responsabilidades de trabajo y de familia, constituyendo así la fuente principal de ingreso y sustento de su grupo familiar.*

Es así que el enfoque metodológico que se implementa, está basado en la integración estudio – trabajo, con el objeto de que el espacio de la práctica laboral se transforme en el ámbito de creación y recreación, así como en el escenario que impulsa, regula y controla sus intercambios.

El Programa de Formación Superior

El Programa de Formación Superior del IPAP, inicia sus actividades en el año 2010, primeramente con el lanzamiento de las Tecnicaturas o Ciclos de Formación terciaria, dictadas bajo la modalidad presencial. En ese primer momento la oferta educativa se

circunscribía a cuatro tecnicaturas, dictadas en las localidades de Viedma, Gral Roca y San Carlos de Bariloche. Estas tecnicaturas son:

- Tecnicatura superior en Gestión de Servicios de Salud.
- Tecnicatura superior en Recursos Humanos, orientación sector público.
- Tecnicatura superior en Promoción Socio Cultural y Comunitaria.
- Tecnicatura superior en Seguridad y Ejecución de la Pena.

Estas carreras surgieron del acuerdo y la demanda histórica planteada por los organismos involucrados y el IPAP, con la finalidad de profesionalizar el empleo público y jerarquizar la carrera de los empleados públicos rionegrinos.

Como consecuencia de la demanda existente en el resto de la provincia para implementar estas carreras y la oportunidad que se le presentaba al Instituto, en el desarrollo de la educación a distancia, en el año 2011, se pone en marcha el Programa de Tecnicaturas Virtuales, el que incorpora una importante oferta educativa con modalidad B-learning, que posibilita llegar a un número significativo de empleados públicos, de los distintos ámbitos de gobierno- provincial, municipal y nacional- y abarcando a todas las localidades de la provincia.

Modelo a aprendizaje

La modalidad de dictado característica del programa de formación superior es un aprendizaje semi-presencial, lo que significa que un componente importante del aprendizaje se da dentro de un entorno virtual y el resto se realiza a través de tutorías o momentos presenciales.

Por otra parte, desde el IPAP, se propende establecer un modelo de formación situado, caracterizado por:

Aprendizajes centrados en la solución de problemas auténticos.

Análisis de casos

Prácticas situadas o aprendizaje *in situ* en escenarios reales.

Aprendizajes en el servicio (*service learning*).

Trabajo en equipos colaborativos.

Ejercicios, demostraciones y simulaciones situadas.

Aprendizajes mediados por las nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTIC).

Este modelo de aprendizaje promueve y garantiza los principios de la solidaridad, la inclusión y la justicia social, toda vez que brinda las mismas oportunidades de estudio a empleados públicos que se encuentran en distintos lugares y con realidades muy diversas. En este sentido, el proceso de aprendizaje a través del uso de las nuevas tecnologías de información y de la comunicación, horizontaliza los vínculos entre las personas involucradas y genera una mejora notable en la calidad de vida del destinatario de estos procesos y su entorno familiar más cercano.

Formación Superior Virtual

El Programa de Formación Superior en el año 2011, amplía la oferta a seis tecnicaturas, caracterizadas por una variada especificidad, es decir, cada una con un campo del conocimiento específico, en una práctica laboral concreta y definida. En tal sentido, los aprendizajes se orientan al desarrollo de competencias necesarias para el trabajo en las Administraciones Públicas y la incorporación paulatina de las nuevas tecnologías de la Información. Asimismo, promueven el desarrollo de habilidades y destrezas diversas, como el pensamiento reflexivo, estratégico, sistémico, la capacidad de análisis y síntesis, sociabilidad, colaboración y trabajo en equipo.

Este Programa constituye un proceso formativo superior, dirigido a formar cuadros técnicos que posean capacidad de intervenir en una práctica laboral concreta, a partir de un abordaje basado en el conocimiento. Asimismo, pretende brindar respuestas concretas y específicas a las problemáticas de la administración pública provincial y local, con un abordaje innovador y basado en planes de estudio acorde al aprendizaje significativo y al anclaje territorial y contextualizado de los mismos.

Los ciclos terciarios tienen una duración de tres años, divididos en cuatrimestres. Además otorgan títulos oficiales de validez nacional.

La oferta de formación está conformada por las siguientes tecnicaturas:

- Tecnicatura Superior en Gestión de RRHH
- Tecnicatura Superior en Gestión Municipal, con orientación en desarrollo local.
- Tecnicatura Superior en Gestión de obras sociales
- Tecnicatura Superior en Gestión de servicios de salud
- Tecnicatura Superior en Gestión Pública, con orientación en gestión administrativa
- Tecnicatura Superior en Promoción socio cultural y comunitaria

Destinatario

En función de los campos del saber específicos para cada tecnicatura, se desprende un destinatario “natural” o focalizado, además del Adulto /trabajador. Del mismo modo, como resultado de los campos o temáticas específicas determinan que los alumnos provengan de organismos públicos concretos, tales como Educación, Desarrollo social, Salud, Cultura, Promoción, Rentas, Economía, Producción, Obras Sociales y Municipios, como así también de áreas y funciones diversas, como la administrativa, planificación, RRHH, personal, control, gestión local, etc. Esta caracterización concluye en un estudiante, adulto y empleado público, que presenta las siguientes características:

- Grupo etario entre los 25 y 55 años.
- Mayoría mujeres, 60 % del total de alumnos.
- En su mayoría tienen alguna carrera de formación previa inconclusa, ya sea de grado o terciaria.
- No tienen hábito de estudio, hace varios años que no estudian.

Información general del Programa

En la actualidad las tecnicaturas virtuales cuentan con un total de 1239 alumnos activos, distribuidos en 569 alumnos que ingresaron en 2011 y 670 inscriptos para el ciclo lectivo 2012.

Para el año 2011, los Inscriptos a las TECNICATURAS VIRTUALES fueron:

- Tec. Sup. En Gestión de RR. HH: 181 Alumnos
- Tec. Sup. en Gestión de Servicios de Salud: 50 alumnos
- Tec. Sup. En Gestión Municipal con Orientación en Desarrollo Local: 60 alumnos.
- Tec. Sup. en Promoción Sociocultural y Comunitaria: 92 alumnos
- Tec. Sup. en Gestión de Obras Sociales: 35 alumnos
- Tec. Sup. en Gestión Pública con Orientación en gestión Administrativa: 151 alumnos.

De los datos se puede observar que hay dos tecnicaturas que tienen la mayor cantidad de inscriptos, que son la de Gestión de RRHH (31%) y la de Gestión Pública (27%); cuyos porcentajes tienen los valores más altos. En este sentido, se da una polarización que demuestra que del total de inscriptos, el 58% se distribuyen en estos dos ciclos de formación

superior. Dicha preferencia se debe a que estas dos tecnicaturas por su temática, son transversales a todas las áreas de la administración pública. Esta formación permite que los alumnos desarrollen un aprendizaje superior que le va a posibilitar desempeñarse en diversas áreas de gobierno. Por otra parte, el resto de los inscriptos se distribuyen en las cuatro restantes tecnicaturas (42%).

Para este año el número de inscriptos al Programa son:

- Tec. Sup. En Gestión de RR. HH: 100 Alumnos
- Tec. Sup. en Gestión de Servicios de Salud: 43 alumnos
- Tec. Sup. En Gestión Municipal con Orientación en Desarrollo Local: 80 alumnos.
- Tec. Sup. en Promoción Sociocultural y Comunitaria: 136 alumnos
- Tec. Sup. en Gestión de Obras Sociales: 45 alumnos
- Tec. Sup. en Gestión Pública con Orientación en Gestión Administrativa: 246 alumnos.

Los datos muestran un aumento considerable de inscriptos para la tecnicatura en promoción socio cultural y comunitaria del 32, 5 % mas, la de gestión publica en un 40% más y la de gestión municipal en un 20 % más. El resto de las tecnicaturas mantuvo los niveles de inscripción del año anterior, a excepción de la de gestión de RRHH que disminuyó.

En relación a las distintas asignaturas la nómina para el 1^a cuatrimestre fue:

- Estado y sociedad: 417 alumnos activos
- Sociología: 394 alumnos activos
- Inglés: 431 alumnos activos
- Administración general: 320 alumnos activos.
- Administración de RRHH: 150 alumnos activos
- Psicología: 228 alumnos activos
- Gestión en salud I: 45 alumnos activos
- Procesos políticos, económicos y el mundo del trabajo actual: 70 alumnos activos
- Problemáticas socioculturales: 78 alumnos activos
- Introducción a la economía: 45 alumnos activos.

Este año hemos iniciado el segundo cuatrimestre del 1° año y contamos con las siguientes materias: Contabilidad pública, Informática, Matemática, Estadística, Políticas públicas, Historia social y política Argentina, Comunicación organizacional, Economía social, Desarrollo local y políticas socioculturales.

En virtud de la cantidad de alumnos, en las plataformas *Moodle* hay un total de 119 aulas virtuales activas, distribuidas en 75 aulas en la plataforma académica y 44 en la de RRHH. Las aulas cuentan con un número máximo de 50 alumnos y una estructura de armado que permite el aprendizaje de los alumnos, de manera colaborativa, situacional, constructivista; como así también, poseen un diseño conforme a las características del programa. Dichas aulas contienen materiales bibliográficos de elaboración propia, con una didáctica autoinstruccional (guiando la lectura y la comprensión), foros de debate, foros de consulta, mesas de ayuda, foros técnicos, material visual, cuestionarios, glosarios, chats y actividades prácticas.

La aprobación de las materias se realiza a través del cumplimiento de los siguientes requisitos:

- **Actividades obligatorias a distancia:** Para cada espacio curricular, las actividades obligatorias a distancia se realizarán en el aula virtual dentro en la plataforma de estudios *Moodle* y son: Parciales domiciliarios virtuales, la lectura de material bibliográfico obligatorio, la participación en foros de debate, la resolución de tareas que implican estudios de casos y situaciones problemáticas, resolución de ejercicios o actividades prácticas, elaboración de glosarios, investigación en la web y prácticas o ensayos con las herramientas de *Moodle*.
- **Actividades obligatorias presenciales:** estas actividades son los encuentros tutoriales presenciales que se realizan en el inicio, durante y en el cierre de cada espacio curricular. En estos encuentros los estudiantes comparten con participantes de otros lugares de residencia y con el **responsable y los tutores de estos espacios curriculares los aprendizajes**. Además, se aprovecha la “relación cara a cara” especialmente para presentar el curso o cerrarlo y para realizar tareas grupales y colectivas. De este modo, los tutores presentan contenidos novedosos, detectan necesidades de los estudiantes, realizan intervenciones, realizan devoluciones acerca de las fortalezas y dificultades grupales, asesoran sobre trabajos domiciliarios solicitados, motivan al grupo en función de metas compartidas, proponen alternativas individuales o grupales para la solución de problemas con el uso de la plataforma de estudios, aclaran dudas, explican y ejemplifican conceptos y principios teóricos, guían en la realización de síntesis y de relaciones complejas, disparan debates y reflexiones críticas y presentan casos para su análisis y discusión. También se realizan trabajos prácticos integradores y evaluaciones parciales y finales.

Gestión de alumnos

Las gestiones referidas a los alumnos en lo que respecta a la matriculación y desmatriculación en las materias, inscripción a finales, inscripción a tecnicaturas, seguimiento, evaluación, informes, se realizan desde las plataformas, lo que permite tener un registro de todas las actividades realizadas por el alumno y los involucrados en el programa (coordinadores, docentes, tutores)

Con respecto a los recursos humanos el programa, cuenta con una planta permanente, conformada por un coordinador de programa y una secretaria académica y una planta transitoria, determinada en función de las necesidades del programa, conformada por contenidistas, tutores virtuales y el responsable de cátedra.

Para este año el equipo de trabajo esta conformado por 35 docentes virtuales, los que están a cargo de las diferentes asignaturas. La selección de los tutores se realiza, teniendo en cuenta como requisito fundamental las competencias tecnológicas y pedagógicas necesarias, en la enseñanza dentro de un entorno virtual.

El programa cuenta con una importante base de datos, conformada con los profesionales que han realizado cursos de formación en entorno virtual y en la cual se destaca información relacionada con datos personales, formación.

Conclusiones

El IPAP surgido a partir del consenso entre el Gobierno de la Provincia y la UPCN Seccional Río Negro, se ha consolidado en la actualidad como una Institución educativa de relevancia en Río Negro.

El programa de formación superior resulta una oferta de educación atractiva para los agentes públicos rionegrinos, en el sentido de que les permite alcanzar un título terciario, que tiene implicancias en el desarrollo de competencias específicas a los puestos de trabajo y fundamentalmente promueve la profesionalización de su carrera administrativa.

Durante los dos años de desarrollo ha habido un aumento importante en los inscriptos al programa y por consiguiente en la estructura operativa del mismo.

Cabe destacar que esta variada oferta educativa no representa un costo económico para los empleados públicos, ya que se la incluye como una política pública del Estado provincial.



Bibliografía

OLÍAS DE LIMA, BLANCA (Coord.), (2001) "La evolución de la gestión pública: La Nueva Gestión Pública", en Olías de Lima, Blanca, *La Nueva Función Pública*, Edit. Prentice Hall, España.

OZSLAK; OSCAR (1985) "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal" en Ozslak, Oscar (Comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Edit. Paidós, Bs. As.

_____ (2001) "El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros", en *Documentos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD), Venezuela, (biblioteca electrónica), disponible en www.clad.org.ve.