



**Universidad de San Andrés**

**Departamento de Ciencias Sociales**

**Maestría en Administración y Políticas Públicas**

***“Formación del Servicio Civil en Argentina: el caso del  
Programa de Itinerarios Formativos, 2016-2019”***

**Autor: Lic. Federico Leandro Ginez**

**Director: Julio Agustín Canessa**

**Buenos Aires, Mayo de 2021**



**Maestría en Administración y Políticas  
Públicas**

**“Formación del Servicio Civil en Argentina: el caso del  
Programa de Itinerarios Formativos, 2016-2019”**

**Lic. Federico Leandro Ginez**

**Buenos Aires, Mayo de 2021**

**Director: Julio Agustín Canessa**

*A Verónica y Catalina por su apoyo inagotable*

*A mis padres, que aún me guían*



Universidad de  
**San Andrés**

## Índice

I. Introducción	5
<b>II. El problema de investigación</b>	<b>11</b>
II.I. Preguntas que orientan la investigación	13
<b>III. Capacidades estatales y Servicio Civil</b>	<b>14</b>
III.I. Profesionalización de la Función Pública	19
III.I.I Conceptualizando la profesionalización de la función pública	20
III.I.II Capacitación del Servicio Civil	25
<b>IV. Hipótesis y abordaje metodológico</b>	<b>28</b>
<b>V. Caracterización de la APN</b>	<b>33</b>
V.I. El Ministerio de Modernización	37
V.I.II. El INAP	39
V.I.III. Antecedentes recientes de los dispositivos de capacitación del INAP. Dirección del Sistema Nacional de Capacitación	41
<b>VI. Itinerarios Formativos</b>	<b>44</b>
VI.I. Composición del Equipo de Itinerarios Formativos	50
VI.II. Relaciones Interinstitucionales	54
VI.III. Arreglos normativos. Metas e incentivos	60
<b>VII. Conclusiones</b>	<b>65</b>
<b>Bibliografía y Anexos</b>	<b>68</b>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

A.P.N. Administración Pública Nacional

B.I.D. Banco Interamericano de Desarrollo

CAF Banco de Desarrollo de América Latina

CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo

C.C.T.G. Convenio Colectivo de Trabajo General

C.T.C. Coordinadores Técnicos de Capacitación

D.S.N.C. Dirección Servicio Nacional de Capacitación

FoPeCap Fondo de Capacitación y Recalificación Laboral

I.F. Programa de Itinerarios Formativos

I.N.A.P. Instituto Nacional de la Administración Pública

O.N.E.P. Oficina Nacional de Empleo Público

P.A.C. Plan Anual de Capacitación

PMOBI Programa de movilidad y búsquedas internas

S.I.N.A.P.A. Sistema Nacional de la Profesión Administrativa

S.I.N.E.P. Sistema Nacional de Empleo Público

## I. Introducción

El Programa de Itinerarios Formativos (IF) funcionó entre 2016 y 2020 en el marco del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), perteneciente al desaparecido Ministerio de Modernización. Los itinerarios formativos planteaban por objetivo canalizar una oferta de capacitación profesional acorde al puesto ocupado o a ocupar por el servidor público mediante un conjunto de acciones de formación, (módulos, talleres, seminarios, comunidad de prácticas, etc.), proyectadas y sistemáticas<sup>1</sup>, basadas en un enfoque de competencias, de carácter transversal (CLAD, 2016) . De esta manera se esperaba favorecer la profesionalización de los servidores públicos, por medio de la formación continua y el perfeccionamiento de las competencias necesarias para el desempeño de las funciones públicas; a fin de prestar un servicio de calidad a las necesidades y demandas de la ciudadanía.

El proceso que devino en la gestación del citado programa se contextualiza en una compleja reforma institucional que comienza con la creación del Ministerio de Modernización de la Nación y deriva en la subsecuente transformación del INAP. El cambio de gestión presidencial acaecido en diciembre de 2015, colocó al INAP bajo la esfera del citado ministerio, en una primera instancia en el marco de la Subsecretaría de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil. Sin embargo, y en un contexto de reestructuración general del Instituto, éste se elevó al rango de Subsecretaría, y se lo colocó mediante el Decreto 170/2017 bajo la órbita de la Secretaría de Empleo Público. El proceso se desarrolló como parte de un proyecto de empoderamiento institucional, cuyo argumento principal fue el de profundizar las acciones de capacitación en el ámbito del Sector Público Nacional, con el objetivo de

---

<sup>1</sup> <https://www.argentina.gob.ar/inap/itinerarios-formativos>

optimizar las potencialidades del personal de la Administración Nacional e incorporar a las políticas de capacitación las nuevas tecnologías y procesos, como insumos de la profesionalización de los servidores civiles; en el marco del Plan de Modernización del Estado aprobado por el Decreto N° 434/16.

A partir del lanzamiento del nuevo INAP entre marzo y abril de 2017, formalmente ratificado mediante Resolución 339/2017, el organismo con ahora rango de Subsecretaría incorporó entre otras direcciones, a la Escuela Nacional de Formación y a la Escuela de Alta Dirección Pública (Resolución 300-E/2017), ambas con el objeto de desarrollar capacidades institucionales para la formulación, ejecución y evaluación de políticas de capacitación en los organismos del Estado Nacional. Las escuelas estaban orientadas a la actualización y adquisición de competencias técnicas y profesionales del personal mediante la formación continua, para mejorar su desempeño y brindar un servicio público de calidad.

Lo antedicho suponía un cambio de paradigma respecto a los enfoques precedentes en materia de formación de la administración pública en el país. El INAP, en tanto organismo rector de la capacitación de funcionarios del Estado, (Ley N° 20.173), estructura, coopera y participa en la elaboración y puesta en marcha de los “Planes Institucionales y Operativos de Capacitación”, mediante los cuales los distintos organismos del Estado Nacional desarrollan las competencias de su personal para mejorar la gestión de las políticas públicas prioritarias. Previo al desarrollo de los IF, se presentaba una oferta de capacitación brindada por el INAP que era generalmente abierta, complementada por otra, propuesta por los distintos organismos de capacitación de los diversos organismos del Estado. En este sentido, cabe señalar, que en determinadas acciones existía relación entre la actividad de formación y el puesto de

trabajo, como ser en el caso de las denominadas “actividades de tramo”, lo cual será desarrollado en el apartado correspondiente.

Como se ha referenciado, el programa en cuestión nació a finales de 2016 y se apuntaló como tal a partir de mediados del 2017, cuando se logró conformar un equipo interdisciplinario compuesto por técnicos profesionales y perfiles administrativos. Cabe destacar que el programa funcionó de manera articulada con una multiplicidad de actores, entre los que se destacan la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP)<sup>2</sup>, que elaboró un nomenclador: “Clasificados de Puestos y Funciones”, identificando más 80 puestos de trabajo para el personal encuadrado en el sistema de la APN. A éste, se le sumó la necesidad de trabajar de manera sistematizada con los Coordinadores Técnicos de Capacitación (CTC)<sup>3</sup>, es decir los articuladores de capacitación con el INAP de las distintas jurisdicciones de la APN, (ENRIQUE, 2021: 26), y los referentes y funcionarios de los órganos rectores para definir los perfiles de cada temática, identificar competencias para cada puesto de trabajo y seleccionar las acciones de capacitación que formarían parte de la estructura modular de los IF, (ZUK, 2019a: 71). Con el programa en funcionamiento, se fueron sumando actores tales como universidades, centros de formación profesional y diversas oficinas de gobierno provinciales.

De esta forma, los Itinerarios Formativos surgían con la finalidad de brindar a los participantes un horizonte de carrera<sup>4</sup> a través de una formación específica, en función del perfil que cada servidor desempeña en la administración pública, esperando

---

<sup>2</sup>[https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/herramientas\\_para\\_la\\_gestion\\_nomenclador\\_vf\\_1.0.pdf](https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/herramientas_para_la_gestion_nomenclador_vf_1.0.pdf)

<sup>3</sup> El Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional (Decreto 214/2006) establece en su artículo 74 que cada jurisdicción y entidad descentralizada elaborará un Plan Estratégico de Capacitación (PEC) y sus correspondientes Planes Anuales de Capacitación (PAC). Deberán ser formulados de acuerdo a las pautas metodológicas y los lineamientos generales establecidos por el INAP, que certificará las actividades de capacitación.

<sup>4</sup> <https://capitacion.inap.gob.ar/mapa-itinerarios-formativos/>



generar como consecuencia directa una mejora de las prestaciones y servicios brindados por el Estado Nacional<sup>5</sup>.

En este punto radica la notabilidad empírica del caso, en tanto supone no solo una experiencia innovadora en materia de profesionalización de la función pública argentina (SCIOLA, 2019), sobre la cual existen muy pocos estudios publicados; sino también, porque planteó un esfuerzo de coordinación inter-jurisdiccional de la APN a gran escala. En este sentido, es particularmente relevante que, en tanto producto, los diseños de los itinerarios fueron gestados por los actores previamente mencionados a partir del su aporte y el de los propios servidores públicos que se emplean en estos organismos, haciendo en consecuencia, un reconocimiento de su saber, su experiencia, trayectoria y su visión.

Lo antedicho, no inhibe la existencia de un notable nivel de complejidad y conflictividad. En este sentido, es preciso subrayar que algunos de los principales conflictos fueron detectados de manera temprana por la coordinación del programa. Entre ellos se advirtió, que, aunque los agentes que se habían inscripto a los itinerarios valoraban positivamente la oferta formativa, no sentían que la misma legitimara su desarrollo de carrera, debido a la ausencia de una normativa que regulara la puesta en marcha del programa, (ZUK, 2019:75). Lo mencionado se sumó la falta parcial de acceso a las áreas específicas de las jurisdicciones para relevar información necesaria de los puestos al delinear los itinerarios, y la ausencia de comunicación clara, y precisa, (en casos concretos), para motivar a los referentes de los órganos rectores respecto a las atribuciones de los IF condicionando la integridad de la política (ACUÑA, 2009).

Ampliando el punto anterior se relevó que una de las principales dificultades que enfrentara el programa en su implementación fue la ausencia arreglos normativos que

---

5 <https://www.youtube.com/watch?v=ytf8OIMKVms&t=40s>.

contengan tanto objetivos como incentivos, cuestión que influyó en la legitimación del crecimiento de carrera, (ZUK, 2019a: 72). Siguiendo el sentido de tales afirmaciones, cabe mencionar, que parte de los arreglos normativos estaban elaborados, pero la aplicación de los mismos se interrumpió luego del cambio de gestión de 2019. Otro factor a mencionar, ha sido la frecuente rotación del equipo de técnicos y administrativos y de mandos medios. El dato es significativo, dado su rol de articuladores con los distintos organismos y el hecho de que especialmente los primeros cumplen una función clave en el relevamiento de las actividades de formación y en la elaboración de los itinerarios.

Finalmente IF fue sucedido (SUBIRATS, 1992) en 2020 por el denominado, Programa Campo de Práctica, presentando cambios sustanciales respecto del primero.

De hasta aquí presentando se desprende una de las preguntas guía de la investigación: ¿Contribuyó la implementación del Programa de Itinerarios de Formación al desarrollo de una “carrera burocrática” para los trabajadores del servicio civil de la Administración Pública Nacional?

El trabajo se estructura de la siguiente manera, en un primer apartado se plantea una breve problematización del objeto del trabajo, en función de avanzar hacia las preguntas que guían la investigación. A continuación, se presenta una conceptualización teórica, a partir del siguiente hilo conductor: las capacidades estatales, definición del servicio civil y profesionalización de la función pública, sistema de carrera y formación de los servidores públicos.

Luego se presentan la hipótesis y el abordaje metodológico, para a posteriori desarrollar una descripción del estado de la APN, con énfasis en el sistema de carrera.

Seguidamente, se analiza la creación del Ministerio de Modernización, en coincidencia con las transformaciones que supuso para el INAP.

A los fines de comprender el cambio en los dispositivos de formación que supuso la implementación del programa en cuestión, se caracteriza a la DSNC.

Habiendo cumplido los pasos mencionados, se reseña el funcionamiento del Programa de Itinerarios Formativos, su vinculación con otros actores, y su encuadre normativo.

Por último se presentan las conclusiones generales del trabajo.



## II. El problema de investigación

En Argentina, desde fines de la década del 90, el proceso de selección de los empleados por competencias, pericias y conocimientos demostrables, y un orden de mérito en el desarrollo de carrera fijado por el ente regulador, se ha visto interrumpido por nuevas formas de incorporación de los servidores públicos nacionales (SALAS-WEGMAN, 2016: 12-16).

A comienzos de los años 2000 se ha instalado en el espacio académico, pero también en el ámbito público, un debate en torno a las características de la planta de trabajadores de Estado, las modalidades de acceso, y las capacidades del personal, al punto tal en que entonces Presidente se refirió al mismo como “un aguantadero de la política”<sup>6</sup>. Las sucesivas transformaciones en las modalidades de contratación y el significativo incremento del personal acaecido entre 2012 y 2015, entre otros factores, (SALAS-WEGMAN, 2016: 16- 19), contribuyeron a la profundización de las brechas estructurales entre el personal convenido y el flexibilizado. A su vez la desregulación de la planta, produjo una consecuente transformación en las prácticas de formación de los funcionarios y agentes (GILES, 2008), favoreciendo la diferenciación entre el personal de planta y el precarizado.

Siguiendo este orden de ideas, en los últimos años se han construido claros consensos sobre la relevancia de la formación continua en las organizaciones de todo tipo (BLAKE, 1997, CHUDNOSKY y VENEGAS, 2017, IACOVELO, GUSTÁ, ZUVANIC, 2010, etc.), debate al cual las instituciones públicas no han sido ajenas. La consolidación de las capacidades estatales y la formación de empleados públicos se ha

---

<sup>6</sup> <https://www.cronista.com/economiapolitica/Macri-La-politica-transformo-el-Estado-en-un-aguantadero-20170418-0064.html>

afirmado como una estrategia para lograr objetivos y metas específicos, (ver OSZLAK, 2014; BONIFACIO, 2003; IACOVELLO Y DIEZ, 2003 etc.); pero también para la generación de cambios culturales en los trabajadores públicos en los países de la región, en pos de recomponer las burocracias.

Poco tiempo después del cambio de gestión presidencial, se aprobó el Plan de Modernización del Estado mediante Decreto N° 434/16, con el objetivo de optimizar las potencialidades del personal de la Administración Nacional e incorporar a las políticas de capacitación las nuevas tecnologías y procesos. A partir del lanzamiento del nuevo INAP entre marzo y abril de 2017, (formalmente ratificado mediante Resolución 339/2017), se buscó articular las capacidades institucionales para la formulación, ejecución y evaluación de políticas de capacitación en los organismos del Estado nacional, orientadas a la actualización y adquisición de competencias técnicas y profesionales del personal mediante la formación continua, para mejorar su desempeño y contribuyendo al desarrollo de las capacidades estatales. En este marco, se presume que el programa de Itinerarios Formativos, implementado desde el año 2016 en el Instituto Nacional de la Administración Pública, (en adelante INAP); pese a que en su diseño contempla e implementación una acción que tiende hacia la gestación/recuperación de un esquema burocrático formal para el personal del servicio civil, (E. COLINO, C. DEL PINO; 2000: EVANS, 1996), dicho esfuerzo queda inconcluso al encontrar restricciones que exceden parcialmente al programa para articular con esquemas de diseño de carrera complementarios, tales como el llamado a concursos de todos los puestos de la Administración Pública. Otros factores que afectaron su implementación, fueron la articulación con actores; ausencia de ciertos arreglos institucionales, incluyendo un encuadre normativo con un esquema de

incentivos; sumados a los cambios en la composición del equipo responsable del programa.

## II.I Preguntas que orientan la investigación

El presente estudio, pretende dar respuesta no solo a la ya mencionada pregunta principal. (CRESWELL, 2014), ¿Contribuye el Programa de Itinerarios de Formación al desarrollo de una “carrera burocrática” para los trabajadores del servicio civil de la Administración Pública Nacional?, sino también a las siguientes preguntas secundarias (BRIONES, 2002), a saber:

¿Qué dimensiones caracterizan la relación entre el Programa y las jurisdicciones y otros actores, en función del diseño e ejecución de la capacitación? ¿Qué nivel de involucramiento existe entre los diferentes actores vinculados al programa?

¿Cuáles son las principales inconvenientes que se presentan al formar a los agentes en aspectos transversales? ¿Existen esquemas de incentivos a la formación?

¿Cómo afecta la continuidad o falta de continuidad de los mandos intermedios y personal técnico y administrativos al desenvolvimiento del programa?

Para ello, se desarrollará a continuación conceptualización en función dimensiones teóricas y las principales discusiones en la materia, (SAUTÚ y otros, 2005), a los fines de contar con insumos que permitan profundizar el análisis de las implicancias de dicho proceso en la política objeto del presente.

### III. Capacidades estatales y servicio civil

El éxito o fracaso de las políticas públicas depende, en gran medida de las capacidades reales con las que cuentan las instituciones para lograr resultados positivos en relación a sus intervenciones, (COMPLETA, 2016), En consecuencia, las políticas públicas implementadas son una manifestación de las capacidades estatales existentes (CHUDNOSKY 2014). Entonces, ¿qué se entiende por capacidades estatales?

La idea de “capacidad” implica la presencia de características estructurales (no solo coyunturales), necesarias en la organización, así como de los recursos y su posibilidad de movilización, para impulsar los objetivos (PAINTER y PIERRE, 2005). Por tanto, es posible entender este concepto como el desarrollo al interior del aparato estatal, o en conjunto con otros, de estructuras de intervención, extractivas, de regulación o mediación. Lo estructural del desarrollo de las capacidades refiere a la institucionalización de esos conocimientos, procedimientos o prácticas por parte de las agencias estatales, ofreciendo marcos de acción relativamente estables o predecibles (ALONSO, 2007).

Dada la multiplicidad de abordajes, y perspectivas que existen en función de la noción de “Capacidad Estatal”, su propia definición y problematización supone dificultades y se encuentra sujeto a un profuso debate.

La cuestión de las capacidades del Estado apareció como un tema dominante a raíz de los procesos de reforma administrativa que se implementaron a partir de mediados de los años noventa. En efecto, luego de un período signado por la hegemonía neoliberal en el que se postulaba el triunfo del mercado a expensas de reducir la maquinaria estatal a su mínima expresión, el rediseño de la acción pública se orientó

principalmente a posicionar al Estado nuevamente como un agente fundamental en el logro de los equilibrios sociales (ABAL MEDINA y CAO, 2012).

En su análisis sobre el estado del arte en materia de capacidades estatales, Claudia Bernazza y Gustavo Longo (2015), comienzan recuperando la valoración realizada por el CLAD en el documento “Una nueva gestión pública para América Latina” del año 1997, señalando que *“la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza”* (CLAD, 1997).

Posteriormente, citan la definición de Repetto (2003: 6), quien entiende por capacidad estatal a *“la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas”*. Según dicho autor, en base a los trabajos de Grindle (1996), la capacidad estatal puede dividirse en dos grandes grupos:

*Capacidades políticas: entendidas como la capacidad de los gobernantes de ‘problematizar’ las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública y,*

*Capacidades administrativas: limitadas al aparato organizacional, haciendo énfasis en el apartamiento y aislamiento de sus cuadros técnico-burocráticos de los grupos de interés, su entorno y la ciudadanía. (REPETTO, 2003: 9).*



Basándose en esta última categoría, Rosas Huerta amplía la definición de capacidad administrativa haciendo alusión a las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales. En este componente resaltan dos dimensiones, la primera enfocada a los recursos humanos y la segunda a la organización. Con respecto a la primera, se hace referencia al número, variedad y cargos de funcionarios; a los factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos, que regulan aspectos como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón; a la formación/capacitación de los recursos humanos y al desarrollo del aparato organizacional estatal; a la concentración de expertos a partir del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo; sistema de premios y castigos; capacidad individual de los actores responsables de tareas en términos de información, motivación, conocimiento/comprensión y destrezas requeridas, entre otros aspectos (ROSAS HUERTA, 2008).

Por su parte Julián Bertranou entiende por capacidad estatal “*la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente*” (2013: 11). En consonancia el autor, Bernazza y Longo entienden que las dotaciones humanas, las competencias legales y la legitimidad, así como los recursos organizacionales y de acción inter-organizacional serán centrales para alcanzar esta capacidad (BERNAZZA y LONGO, 2015: 113).

Por su parte, en función de su trabajo de análisis de los gabinetes en el desarrollo de las capacidades estatales, Chudnovsky, (2014) plantea que el ciclo de construcción de capacidad estatal, se define por: Capacidad organizacional, Capacidad presupuestaria, Capacidad del Servicio Civil, Capacidad de alcance y Capacidad política.

A modo de balance de los trabajos referenciados y siguiendo los criterios de, Chudnovsky, González, Hallak, Sidders y Tommasi, se puede afirmar que cada vez existe mayor consenso sobre la necesidad de concebir la capacidad estatal como una noción compleja y multidimensional, (2018: 83). Continuando ese orden de ideas, los autores establecen categorías los trabajos que abordan la cuestión en tres grandes grupos, a saber:

a) trabajos que se apoyan en una noción de capacidad estatal fiscal (Tilly, 1992; Herbst, 2000; Besley y Persson, 2009; Cárdenas, 2010; Zieglers Rogers, 2010); b) estudios que se nutren de una mirada basada en la coerción weberiana (Weber, 1964; Mann, 1998; Fearon y Laitin, 2003; Goodwin, 2001, Hendrix, 2010) y c) la perspectiva burocrática que la entiende como la capacidad organizacional de proveer bienes públicos de manera eficaz y eficiente (y como la capacidad del servicio civil (Oszlak, 1980; Skowronek, 1982; Moe, 1989; Geddes, 1994; Weber, 1964; Rauch y Evans, 1999, Grindle, 2012).

En función de las definiciones y abordajes enunciados en este apartado y atendiendo al objeto de investigación, se puede observar que, más allá de los matices existentes entre los diversos autores o las posibles categorizaciones trazadas, éstos reconocen a las capacidades “burocráticas/administrativas”, “institucionales” o “del servicio civil” como un elemento o dimensión constitutiva de la capacidad estatal.

Poniendo énfasis en las referenciadas categorías trabajadas por Chudnovsky, (2014), en relación a lo expresado en los párrafos precedentes, observamos que la autora entiende por capacidad del servicio civil: “*a las características técnicas del servicio civil, formación e idoneidad*”. Destaca allí, la estabilidad de los equipos de trabajo y el

nivel de formación de sus empleados, (es decir, si cuentan con conocimiento especializado y actualizado).

Cabe enfatizar una de las dimensiones abordadas por la ensayista, quien señala que, en función del nivel de institucionalidad de algunos estados, y dada la inestabilidad en el cargo, existen menores incentivos a la planificación a largo plazo, (e incluso mediano), es decir *“la estabilidad del gabinete puede impactar de diversas maneras en el gobierno y, por ende, en su capacidad para implementar políticas públicas”* (CHUDNOSKY, 2014: 70).

Retomando la relevancia de las capacidades del servicio civil, Alberto Bonifacio (2009), aborda directamente a la capacidad estatal desde un enfoque de gestión por resultados y aboga a tal efecto por una profesionalización de la función pública. Bonifacio justifica la preeminencia de estas dos cuestiones a partir la variación cultural que representan y la dependencia de una respecto de la otra para la consolidación de la capacidad estatal (BONIFACIO, 2009: 71).

En este plano de debate, Abal Medina y Nejamkis, (2001) ya en relación directa a la cuestión de la profesionalización de la función pública, observaban que: *“...existe una relación directa entre el nivel de recursos humanos disponibles y las capacidades del Estado”* (ABAL MEDINA y NEJAMKIS: 2001, 16).

En función de lo desarrollado en este apartado se puede concluir:

Que la capacidad supone la presencia de atribuciones estructurales institucionalizadas necesarias en las organizaciones, siendo condicionantes del alcance de metas y objetivos y de la calidad de las políticas públicas.

Que las capacidades estatales deben ser concebidas de manera compleja y multidimensional.

Que la profesionalización de la función pública contribuye a la mejora de las capacidades burocrático administrativas.

### III.I. Profesionalización de la Función Pública

Para el buen funcionamiento del régimen político, el Estado crea una “administración burocratizada y legal de la sociedad” (O’DONNELL, 1984), o simplemente burocracia, con la función de diseñar e implementar políticas públicas, incluyendo la producción de reglas de juego e instituciones, a fin de dar lugar al plan de gobierno que los representantes, o quienes éstos designan en el funcionariado, llevan a cabo (IACOVIELLO y ESSAYAG, 2011). Analizar a las burocracias en tanto “conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento cuya finalidad es asegurar la continuidad, coherencia y relevancia de las políticas públicas, por un lado, y prevenir la discrecionalidad del ejercicio del poder público por otro”, (IACOVIELLO Y ZUVANIC: 2010), no supone únicamente, estudiar su relación con el poder político o con los administrados. Consiste, del mismo modo, en examinar el comportamiento de las organizaciones y el servicio civil en la implementación de políticas públicas puesto que éstos pueden condicionar su aplicación, conscientes de que las dimensiones técnica, presupuestaria y política sobre las decisiones con la gestión de recursos humanos, generando efectos directos sobre el ingreso de personal, la calidad de su gestión y sobre los productos formados, (CORMICK, 2013).

La burocracia es una pieza fundamental en el diseño y ejecución de las políticas públicas. No quedan dudas de que políticas bien diseñadas pueden verse frustradas u obturadas por una organización y estructuración del Servicio Civil determinada. Una inadecuada gestión y regulación de los recursos humanos dentro de la administración puede dar lugar a prácticas de clientelismo, corrupción o amiguismo o bien suponer un

peso excesivo en términos de recursos humanos sobre la economía de un país (IACOVELLO y CHUDNOSKY, 2015: 6)

En pos de desempeñar acciones trascendentes en el diseño e implementación de las políticas públicas, además de autonomía, la burocracia requiere capacidades técnicas adecuadas e incentivos para un desempeño efectivo, (ECHEVERRÍA, K. 2008: 33).

Cómo señalan Francisco Longo y Carles Ramió, la profesionalización del empleo público *“es una de las principales vías para lograr la fortaleza de las instituciones públicas”* (2008: 15). Esta afirmación se adopta como punto de partida al diagnóstico que anuncia que uno de los principales retos para lograr el desarrollo económico y humano en América Latina está ligado necesariamente al fortalecimiento de instituciones públicas. En palabra de Martínez Nogueira, *“la viabilidad institucional y técnica de las políticas públicas requiere un estado profesionalizado, transparente, con ámbitos para la participación y el control social, con memoria institucional y capacidades prospectivas, analíticas y operativas suficientes”* (MARTINEZ NOGUEIRA, 2011).

### **III.I.I Conceptualizando la profesionalización de la función pública**

La Carta Iberoamericana del CLAD entiende, en su preámbulo, por profesionalización: *“la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia”* (CLAD, 2003: 3), identificando en este sentido a Función Pública y Servicio Civil en tanto sinónimos. Amplía en su Art. 53:

*“los requerimientos de profesionalismo de la Administración que son consustanciales a la función pública se extienden a la franja directiva o gerencial de los sistemas político-administrativos. Esta Carta entiende por tal aquel segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria. La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos”.*

Adhiriendo a la mencionada equiparación de conceptos, se entiende por sistemas de «servicio civil» o «función pública», al conjunto de normas, reglas, valores, rutinas y procesos que, a través de su interacción, dan cuenta de la configuración de un modelo de empleo público profesional (SALVADOR Y RAMIÓ, 2008: 90). Esta definición proviene de la perspectiva analítica desde la que se destaca la importancia tanto de los elementos apuntados, en su vertiente formal e informal como de su adecuación al contexto institucional en el que se desarrollan. En tanto que institución, el sistema de gestión de los recursos humanos genera una «lógica de lo apropiado» (MARCH y OLSEN, 1989; PETERS, 1999), que establece los parámetros para el desarrollo de la actividad de los distintos actores implicados. La calidad de las políticas públicas está condicionada por las características y el grado de profesionalidad de la esfera administrativa. Por ende, como ya se ha señalado, representa uno de los factores determinantes de la capacidad institucional de un Estado para dar respuesta a las demandas de la sociedad (BLUTMAN y HOYA, 2019:50).

Los servicios civiles de carrera, de acuerdo con el texto clásico de Francois Grazier, (1972: 22-30), tienen como principales características las siguientes: 1.- Estatuto o Ley. Existen leyes particulares para el servicio civil y los servidores públicos no son empleados privados, sino empleados de derecho público. De tal forma que, tienen derechos y deberes especiales, por lo que se crea prácticamente un régimen especial para los servidores públicos. 2.- Carrera Administrativa. El ingreso al servicio del Estado se basa en un reclutamiento para ocupar un puesto determinado, y una profesionalización vía un servicio civil en el esquema de que el servidor público ocupe una serie de puestos organizados y jerarquizados. Por su parte, la carrera administrativa se organiza de la siguiente manera: a. Existen límites y mecanismos de promoción, que hacen que el servidor público escale los sucesivos niveles del área de la cual forma parte, o bien pasando a otra área. Para ello, necesita obtener ciertas calificaciones para alcanzar el puesto que desea. b. De lo anterior surge la necesidad de que el servidor público tenga una preparación y conocimiento general, y no especializado de la organización pública de la cual es miembro. c. El servidor público tiene como uno de sus principales derechos el de la estabilidad en su puesto de trabajo. d. El servidor público tiene deberes, de hecho, e incluso se les puede prohibir que tengan alguna posición política, aunque es importante decir que existe un profuso debate sobre este último punto, (DE MONTRICHER, 1991; ULRICH, 1991), y, por último; e. En cuanto a la remuneración, ésta se prolonga con la pensión de retiro (MARTÍNEZ PUÓN, 2013).

Cabe destacar que, en lo referente al ingreso, es deseable que celebren de manera efectiva, legítima, transparente y que quienes accedan a los puestos bajo el régimen de estabilidad lo hagan basados sólo en sus méritos y capacidades públicamente demostradas frente a todos aquellos con derecho a competir. En ello se juega buena

parte de la calidad y legitimidad del esquema institucional democrático, pero además las capacidades de gobernanza y gobernabilidad de una administración (SALAS y WEGMAN, 2019: 11). Un sistema de mérito satisface las demandas populares de contar con administraciones públicas eficaces, abiertas a todos habitantes, libres de interferencias políticas, escrutables en sus procedimientos y resultados, que use prudente y eficientemente los recursos asignados y cuyos cargos estén cubiertos por empleados dedicados, honestos y competentes, con predominio de dotación permanente con reglas de servicio civil profesional en las funciones relevantes, especialmente en la formulación de políticas y su regulación y control. Un sistema de mérito incluye los acuerdos sobre profesionalización, reconversión, calificación y capacitación del personal, así como las oportunidades de promociones de la carrera, los incentivos al desempeño, y la evaluación permanente de las competencias laborales para promover la profesionalización permanente con estándares altos de integridad, buena conducta y respeto por el interés del pueblo, (IRIBARREN, 2005).

La delimitación de organizaciones eficientes reside, en gran medida, en el planteo de estímulos adecuados, (MILGRON y ROBERTS, 1992), contribuyendo a la necesaria motivación de los servidores (BESLEY y GHATAK, 2003).

Siguiendo este orden de ideas y en pos de arribar a una definición de Profesionalización de la Función Pública, en su análisis del estado de la cuestión, respecto de la profesionalización de la administración pública en América Latina, Francisco Longo, realiza una caracterización en base a una serie de criterios atribuciones deseables en un sistema público profesional, a saber: eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad integradora y capacidad funcional, (LONGO, F. 2008: 48). Esta última noción, (capacidad funcional), resulta de sumo interés a los fines



de la investigación, en tanto supone: la capacidad del sistema de servicio civil para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. Se desagrega en tres subíndices:

1, Competencia: mide la eficacia con la que se aseguran niveles de cualificación profesional adecuados.

2, Eficacia incentivadora: mide el grado en que las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos contienen estímulos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio y

3, Flexibilidad: mide el grado en que las políticas y prácticas facilitan la adaptación a los cambios y la puesta en práctica de innovaciones.

En tanto categoría de análisis los subíndices esbozados por Longo contribuirán a posteriori a responder las preguntas de investigación trazadas.

De acuerdo con lo antedicho, se entiende por profesionalización de la función a un *“proceso a través del cual las instituciones estatales adquieren un conjunto de atributos que, en última instancia, les permiten disponer de personal con las aptitudes, actitudes y valores requeridos para el desempeño eficiente y eficaz de sus actividades”* (OSZLAK, 2002). Es decir, es un proceso conducente a que el servicio civil, pero también las organizaciones estatales, alcancen una serie de atributos o rasgos, tales como, mérito, objetividad, vocación de servicio, orientación a resultados, honestidad, responsabilidad y adhesión a valores democráticos, eficiencia, eficacia, etc. (IACOVELLO y ESSAYAG, 2011). Su relevancia dependerá en mayor o menor grado de la categoría y recursos que detente el respectivo personal o unidad organizativa. Sólo una función pública profesional, sujeta a reclutamiento por sus competencias, por vías transparentes y competitivas, aleja los riesgos de la partidización que, con recurrencia,

obstruye la configuración del tipo de políticas que sostienen la trayectoria del progreso más allá de cada turno de gobierno, porque una burocracia de agentes públicos legitimados por sus méritos puede moderar la trayectoria pendular, a veces errática, que interfiere en el camino al desarrollo. (IACOVIELLO Y PULIDO, 2010). Una correcta organización del Servicio Civil facilita y agiliza la aplicación eficiente de las políticas públicas, y puede servir de catalizador e incluso de multiplicador de los efectos de dichas políticas sobre la realidad económica, social y política de la nación (BID, 2006).

La profesionalización de la APN genera una mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos (BONIFACIO, 2004), es decir, los logros en materia de profesionalización del funcionariado público redundan en un mejor rendimiento de las organizaciones del sector público (BID, 2014).

Por todo ello, el diseño de las estrategias de profesionalización debe considerar cuidadosamente los instrumentos de movilización, las expresiones de liderazgo, los incentivos, las alianzas y las formas de manejo del poder que, en cada caso, pueden producir itinerarios de éxito (RAMIÓ, 2008: 75)

### **III.I.II Capacitación del Servicio Civil**

Diversos estudios concuerdan en que la administración de la capacitación contribuye a fortalecer las capacidades de los agentes públicos, no solo en función de mejorar su desempeño personal, y colectivo, sino también para promover el logro de los objetivos organizacionales que contribuyen a la mejora de los bienes prestados a la ciudadanía (OSZLAK, 2001, 2009; LONGO Y RAMIÓ, 2008; LONGO Y IACOVIELLO, 2010; BONIFACIO, 2003, 2015; RAMIÓ Y SALVADOR, 2005 etc.)

La capacitación es un proceso sistemático de desarrollo y adquisición de conocimientos, destrezas y actitudes, (SALAS y CANNON-BOWERSQUE, 2001) cuyo objeto es incrementar el desempeño de los trabajadores en un contexto en particular, y se orienta a alcanzar los propósitos de los organismos de gobierno y las personas que los componen para lograr como resultado final mejores productos y servicios para los ciudadanos (ENRIQUE, 2021: 14).

La política de capacitación y formación de los servidores públicos está estrictamente relacionada con las transformaciones producidas en el sistema de empleo público (BONIFACIO, 2001). Sin embargo, cabe indicar, que la importancia del aprendizaje y de la formación continua para enfrentar contextos complejos y cambiantes no debería ser un objetivo en sí mismo, sino un medio para profesionalizar y mejorar las competencias de los actores encargados de diseñar e implementar políticas públicas (CHUDNOSKY y VANEGAS, 2017).

De lo analizado en el presente apartado se puede concluir:

Que la profesionalización debe ser comprendida en un sentido dinámico, en tanto proceso que permite alcanzar una serie de atribuciones de los servidores y de las propias organizaciones gubernamentales.

Que para tal proceso es requisito contar con un marco normativo que regule al empleo público, definiendo estímulos a la productividad, el aprendizaje y la calidad.

Que dicho marco normativo debe establecer el reclutamiento por competencias, por vías transparentes y competitivas y con consideración del mérito, en tanto sistema que incluye los acuerdos sobre profesionalización, reconversión, calificación y capacitación del personal.

Que la capacitación contribuye a la mejora del desempeño del servicio civil y el alcance de los objetivos organizaciones.

Que elementos como la formación, el conocimiento, la dedicación en el desempeño de las tareas a desarrollar, la capacidad de coordinación o trabajo en equipo, o el fomento de la creatividad y de la innovación, resultan trascendentales para el éxito de cualquier organización (ONRUBIA FERNÁNDEZ, 2006)



Universidad de  
**San Andrés**

#### IV. Hipótesis y abordaje metodológico

De los insumos teóricos desarrollados en los apartados previos se puede arribar a las siguientes conclusiones:

a) las capacidades institucionales, están sujetas a diferentes visiones e interpretaciones, más deben ser comprendidas de manera situacional (OSZLAK, 2004) y multidimensional, (CHUDNOVSKY, GONZÁLEZ, HALLAK, SIDDEERS Y TOMMASI, 2018):

b) que, con independencia de las distintas visiones, existen claros consensos respecto a que profesionalización de la función pública contribuye a la mejora de las capacidades burocrático administrativas (OSZLAK, 2009: LONGO y RAMIÓ, 2008);

c) que la formación contribuye de manera sustancial a la mejora del desempeño del servicio civil y el alcance de los objetivos organizacionales. (BONIFACIO, 2015).

Partiendo del análisis de las capacidades estatales de Martínez Nogueira, se adopta la noción de arreglos organizacionales, comprendiendo la distribución de responsabilidades y capacidades decisorias entre ámbitos y niveles, modalidades de funcionamiento y de administración de recursos, así como de los procesos de trabajo, (2013: 77). Como bien señala el autor, dichos arreglos afectan los incentivos y reglas de juego, modelan expectativas y delimitan los actores participantes en función de las bases normativas existentes.

En igual sentido, del aporte de Mazzei (2020), en su análisis de las capacidades institucionales y planificación, se considera su relevamiento de inconsistencias normativas, y sus consecuencias institucionales, el cual tiene basamento en el trabajo previo de Oszlak y Orellana sobre los distintos déficits institucionales. Allí se señalan las inconsistencias normativas que aquí agrupamos de la siguiente manera: Normas (y reglas de juego), Relaciones Interinstitucionales y Recursos Humanos.

Se entiende por Normas y (reglas de juego) a los vacíos jurídicos que limitan o no facultan expresamente a las agencias involucradas a realizar determinadas acciones.

En tanto se entiende por Relaciones Interinstitucionales, las implicancias de las acciones que dependen de compromisos, (de recursos, apoyos, etc.) de otras organizaciones, cuya ejecución es requisito de cumplimiento de las tareas

Por Recursos Humanos, se hace referencia a las características/atribuciones y funciones de los miembros de los equipos, su integración y continuidad, (OSZLAK y ORELLANA, 2001: 8-9). Las mismas se sustentan parcialmente en el texto clásico de Tobelem, (1992). Si bien el objeto de este trabajo no es realizar un análisis exhaustivo del desempeño del programa, algunos de las conceptualizaciones contribuyen al presente en calidad insumos teóricos.

Dadas las preguntas que orientan la investigación y las definiciones teóricas establecidas en los apartados precedentes (SAUTÚ y otros, 2005), el objetivo del trabajo es describir y caracterizar la Implementación del Programa de Itinerarios Formativos en tanto experiencia innovadora de formación en el marco del Sistema de Carrera de los Servidores Civiles de la Administración Pública Nacional (PANDO, 2019), en el período 2016-2019.

### Hipótesis

La ausencia de arreglos organizacionales que incluyan un cuerpo normativo que incorpore un sistema de incentivos; las relaciones interinstitucionales y la inestabilidad del equipo, son factores que condicionaron la consolidación del Programa de Itinerarios Formativos en el período 2016-2020.

### Abordaje metodológico

En función del objetivo definido y las preguntas mencionadas, se realizará un abordaje a partir de un enfoque cualitativo (HERNANDEZ SAMPIERI y otros, 2010), a los fines de identificar los principales rasgos y dimensiones del funcionamiento del programa, y su articulación con el sistema de carrera administrativa. Para tal motivo, se realizará una caracterización de sistema de empleo público mediante el relevamiento de su normativa más significativa, y una descripción del estado de situación en el período analizado. Se realizará una descripción del INAP, incluyendo la enunciación de sus funciones, e identificación de normativas con énfasis en la reforma acaecida en el organismo a partir de 2017. Con el propósito de dimensionar el cambio de paradigma que supusieron los IF en materia de formación del servicio civil, se realizará una breve descripción del funcionamiento de la capacitación previo a la implementación del programa. Para ello, se dará cuenta de los rasgos y dispositivos de formación de la DSCN. En un momento posterior se describirá el programa de Itinerarios Formativos, considerando su implementación, las características de su equipo, la articulación con otros actores, y la valoración de la formación brindada por el programa por parte de los servidores públicos participantes.

En función de la Hipótesis esgrimida se analizarán las variables (KORN y otros, 1971) a partir de los siguientes criterios:

Atento a analizar la continuidad del equipo, en base a la noción de “Recursos Humanos” identificada en el apartado previo, siguiendo las definiciones de Oszlak y Orellana, se describirán los perfiles reconocidos, en función de sus tareas, para posteriormente presentar la continuidad/ alternancia de sus miembros.

Respecto a las relaciones interinstitucionales, se identificarán a los actores que forman parte del relevamiento elaboración e implementación del programa

caracterizando la articulación con los mismos. Cómo segundo indicador se dará cuenta de la valoración de los inscriptos en el programa y las mediciones de impacto existentes.

En tanto en función de observar los arreglos organizacionales en el plano normativo, se dará cuenta de la existencia o inexistencia de encuadres normativos, atendiendo a la relevancia de los mismos en las administraciones públicas. El sector público está compuesto por una serie de estamentos burocráticos que retardan mucho los ascensos mejoras salariales, por lo que contar con un adecuado esquema de incentivos, contribuye a atraer y retener mejores profesionales (OCDE, 2005). Se mencionaran en consecuencia, las implicancias que los límites del encuadre normativo tuvo sobre las metas e incentivos contemplando reglas formales e informales (HODSON, 2011).

En tanto por Consolidación se entiende a la capacidad de la política de reproducir su ciclo (PNUD, 2009:25), dándole estabilidad mediante la corrección de los cursos de acción y del sostenimiento de los recursos necesarios para el logro de los objetivos centrales (ZELLER, 2007).

Por último se realizara una breve evaluación del alcance de las metas trazadas para el programa en el período analizado.

Cabe aclarar, que el presente trabajo no tiene por objeto identificar y desagregar totalidad y multiplicidad de variables que pudieran explicar la consolidación del Programa de Itinerarios Formativos, en tanto no resulta posible controlar las posibles variables que pueden afectar el desempeño y continuidad de un ente estatal de las características y complejidad del INAP. Una segunda aclaración necesaria, es que si bien el período contemplado es 2016-2019, dado a que el programa fue reconvertido a



partir del 2020, se realizarán comentarios sobre cuestiones relevantes ocurridos ese año en tanto sean de relevancia los intereses del presente trabajo.

Para el cumplimiento de los objetivos del trabajo se realizaron entrevistas en profundidad a informantes clave del equipo de Itinerarios Informativos, (FARIAS, 2016), siguiendo el criterio señalado por Descombe, (1999: 4). Se escogió la entrevista semi-estructurada, en una primera aproximación atento a que presenta mayor flexibilidad, y posibilidad de introducir temas de interés para la investigación, complementadas en los temas necesarios con una posterior entrevista abierta (PEREZ, 2005). Atendiendo a la pertinente selección de casos (STAKE, 2005), se identificaron perfiles técnicos y administrativos, además de entrevistas a la coordinación del programa.

También se utilizaron como insumo, los análisis de las encuestas de satisfacción disponibles, y los estudios de impactos existentes, sumados a los datos estadísticos proporcionados por el INAP, publicados y sin publicar, entre otras fuentes primarias. Como sustento empírico se consideró asimismo, la información proporcionada por la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio/Secretaría de Modernización Secretaría de Gabinete, la ONEP.

## V. Caracterización de la APN

A los fines de dar cuenta de contexto en el cuál se implementa el programa se presenta una caracterización sobre el estado actual de la APN con énfasis en las modalidades existentes de contratación y el régimen de carrera.

Una característica distintiva del servicio civil argentino se vincula a la difusión existente en materia de empleo público. En especial, coexisten diferentes regímenes estatutarios y escalafonarios, convenios colectivos de trabajo y otras regulaciones específicas (LÓPEZ y RUBINS, 2012; IACOVIELLO, PANDO y LLANO, 2013; CHUDNOVSKY y DOUSSETT FARJAT, 2016). Cabe resaltar que la estabilidad del empleado público se encuentra garantizada por la Constitución Nacional en su artículo 14 bis y los derechos y obligaciones de los servidores de carrera están resguardados en el artículo 8 de la Ley Marco de Empleo Público (25.164). La administración pública argentina está signada por una dispersión normativa de las regulaciones laborales y por una trayectoria normativa inconsistente y poco estable. Por estas cuestiones y algunas otras, se suele identificar a Argentina como un país con un nivel de desarrollo medio de su servicio civil (CHUDNOSKY y VANEGAS 2017). El modelo burocrático-legal nunca alcanzó, en el caso argentino, un nivel de terminación similar al de los países desarrollados<sup>7</sup>. En síntesis, es posible afirmar que el paradigma weberiano se ha estructurado en Argentina con características diferenciales respecto a los de los países centrales (BLUTMAN y HOYA 2015:44).

En referencia al sistema de carrera, con la creación del entonces denominado Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), por medio del Decreto 993/91, se aprobó el cuerpo normativo que ordenaba al sistema de la función pública,

---

<sup>7</sup> Para una comparación de Sistemas de Carrera Administrativa Ver LETICIA ALLEGA, MARIO ARKUS, MARTÍN ASTARITA, CAMILO AYALA, LEONARDO GROTTOLA, MAXIMILIANO REY, Y MÁXIMO ZIN (2018) “La carrera administrativa”, en Serie de investigaciones de empleo público, INAP Argentina.

re-encasillando al personal, teniendo en cuenta las funciones que cumplían. Con ello, inició un período intenso de llamados a concursos bajo una normativa que garantizaba los principios de acceso a la función pública. Sin embargo, en el año 2.000 comenzó la prohibición para la cobertura de cargos vacantes por ley anual del presupuesto, deviniendo en la aparición de nuevas modalidades de contratación.

El Decreto 2098/08 homologó el primer convenio colectivo de trabajo sectorial para el grupo laboral más numeroso del personal civil, comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo General para la APN. Además, se revisó y actualizó el SINAPA, y se lo reemplazó por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). Sin embargo, no logró homogeneizar las condiciones de empleo entre quienes se desempeñan al interior del servicio civil. Existen avances significativos en el marco normativo que regula el empleo público nacional, sobre todo, a través de la reformulación del SINAPA al citado SINEP, a partir del 2008, y del dictado de normativas que lograron extender la cobertura de los convenios colectivos de trabajo de la APN, pasando del 30% al 70% del total de los trabajadores.

No obstante, se constata un marco normativo fragmentado, que no logra homogeneizar las condiciones de empleo entre quienes se cumplen funciones la administración pública. Esto socava el impacto de algunas de las mejoras introducidas por la nueva legislación, porque no rige para todos los sistemas de servicio civil (POMARES, GALMARIN y DELEERSNYDER, 2013: 5).

Cuadro 1. Principales diferencias entre el SINAPA y el SINEP

SINAPA (Decreto 993/91)	SINEP (Decreto 2098/08)
Dos agrupamientos: general y científico-técnico.	Cuatro agrupamientos: general, profesional, científico-técnico y especializado.
Promoción vertical por niveles y <b>promoción horizontal por grados</b> .	Promoción vertical por niveles y <b>promoción horizontal por grados y tramos</b> (general, intermedio y avanzado).
Diferente número de grados según el nivel (entre 2 y 4 por cada uno).	10 grados para cada nivel.
3 sistemas de selección de personal: internos, generales y abiertos.	2 sistemas de selección de personal: generales y abiertos. Se habilita la <b>convocatoria abierta para mayor cantidad de procesos de selección</b> y se limita las convocatorias generales para hasta el 30% del total de vacantes.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de información incluida en los decretos 993/91 y 2098/08

Ante la demanda de personal calificado se volcó sustancial y progresivamente en un Régimen de Contrataciones regido por el artículo 9° de la Ley de Empleo Público. Solo entre el año 2007 y el 2014 se pasó de 19.837 a 54.260 contratados bajo ese régimen. Vale destacar que los arreglos normativos que reconocían la contratación, no consideraban las condiciones sobre la salida de dicha modalidad, casos de despido, derechos indemnizatorios, o adecuación al sistema de carrera, erigiendo brechas entre el personal de planta y el contratado. A la falta de estabilidad se sumaron diferencias salariales. Los empleados en planta transitoria en 2012 ganaban, en promedio, un 70% del salario de un trabajador de planta permanente. En el caso de los contratados, ese porcentaje bajaba al 63% del sueldo promedio de un empleado con estabilidad (POMARES, GASPARIN y DELEERSNYDER, 2013, 7).

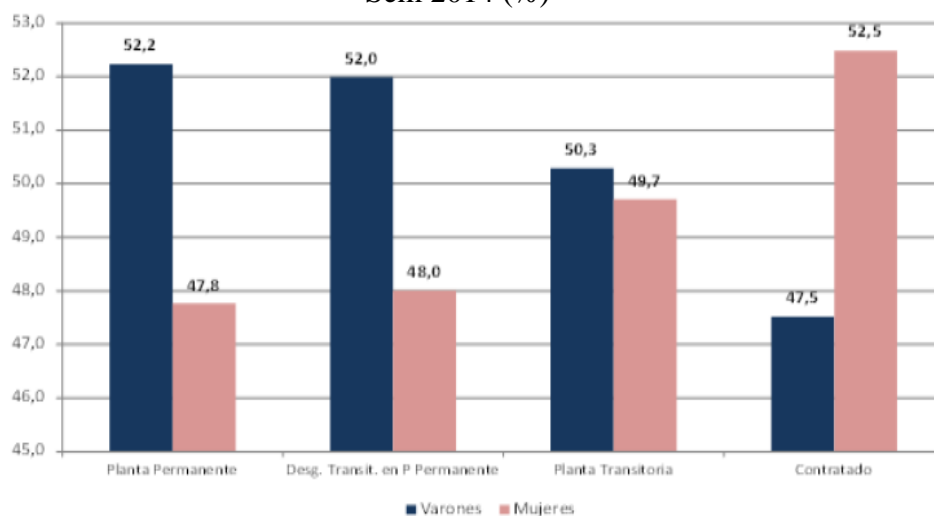
Cabe mencionar que a partir de 2009 comenzó un lento proceso de reapertura de las convocatorias a concurso<sup>8</sup> para la cobertura de vacantes. En consecuencia, se anunció el llamado para cubrir por concurso un total de 21.500 cargos de planta permanente en la APN para período 2010-2015, resultando que más de ocho de cada diez se correspondieron a cargos comprendidos en el SINEP (83,3%). Sin embargo, al finalizar el período, solo habían sido designados un 15 % del total de los cargos convocados, un 7 % se encontraba concluido, pero sin las designaciones efectuadas, mientras que un 49 % se encontraba, aún, en proceso. (FIHMAN 2019).

Según la estimación de Salas y Wegman en su completo análisis sobre el acceso al empleo público en la APN, al comienzo del ciclo analizado en este trabajo, alrededor de 249.000 personas ejercían funciones civiles en el ámbito del P.E.N. Clasificadas según las modalidades de vinculación laboral con la Administración se puede reconocer la existencia de Personal Designado en cargo de Planta Permanente y bajo sus respectivos regímenes de estabilidad laboral (o personal “de carrera”), Personal Designado Transitoriamente en un cargo de Planta Permanente, Personal No Permanente designado en cargo presupuestado de Planta Transitoria y Personal No Permanente bajo contratos con relación de dependencia laboral a término fijo. Según este criterio, el personal de carrera representa el 69.4 %, los restantes mantienen vínculo laboral a término, (2016: 18).

---

<sup>8</sup> Ver Decisión Administrativa N° 506, Resolución ex SGP N° 39/10, Decisión Administrativa N° 1.126 Decisión Administrativa N° 609 del 2014 etc.

Cuadro 2. Personal del CCTG-APN por Modalidad de Vinculación por Sexo. I Sem 2014 (%)



Fuente: Salas y Wergman 2016: 29

En el 2016, cerca de la mitad (49%) de los funcionarios del CCTG era Personal de Carrera, un 3% estaba Designado Transitoriamente en un Cargo de Planta Permanente, 4% Designado en Cargos de Planta Transitoria, y el 44% restante Contratado bajo relación de dependencia laboral a término ya sea bajo la Ley N° 25.164 o bajo la LCT, (SALAS y WEGMAN, 2019: 29). Entre los contratados, un 55% firmó su primer contrato laboral a partir del 2010. Para 2017, la cifra alcanzaría los 70.000 contratados según el entonces Ministro de Modernización<sup>9</sup>.

Para una completa comprensión del sistema de Empleo público ver Anexo 1

### V.I. El Ministerio de Modernización

El período analizado en el presente trabajo se encuentra contextualizado por la puesta en marcha del Plan de Modernización del Estado mediante el decreto 434/16, gestado tras la creación del Ministerio de Modernización por medio del Decreto 13/15. Entre sus principales objetivos se destacan: diseñar una carrera profesional para el

<sup>9</sup> <https://informepolitico.com.ar/cambiemos-ampliara-la-planta-permanente-del-estado/>

empleado público basado en el mérito, la capacitación y la gestión de resultados; consolidar acciones de gobierno abierto; e incorporar tecnologías digitales para una mejor calidad de vida al ciudadano (BLUTMAN y HOYA 2015:57).

Cuadro 3. Resumen del Decreto 434/2016

EJES DE GESTIÓN	OBJETIVOS	INSTRUMENTOS PRINCIPALES
1. PLAN DE TECNOLOGÍA Y GOBIERNO DIGITAL	- Facilitar la interacción: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Con el ciudadano (externa)</li> <li>• Entre los diferentes organismos públicos (interna o intraburocrática)</li> </ul> - Despapelizar la administración	1.1. Gestión Documental Electrónico (GDE) 1.3. Trámites a distancia (TAD) y servicios digitales 1.4. Infraestructura tecnológica del Estado
2. GESTIÓN INTEGRAL DE RECURSOS HUMANOS	Jerarquización - Capacitación en nuevas tecnologías y procesos - Profesionalización	2.1. Jerarquización de la carrera administrativa 2.2. Capacitación 2.3. Sistema de Administración de Recursos Humanos 2.4. Registro Único
3. GESTIÓN POR COMPROMISOS PÚBLICOS	Control, transparencia y toma de decisiones	3.1. Sistemas de planificación 3.3. Seguimiento de Metas 3.4. Compromisos de gobierno 3.5. Gestión de la Calidad
4. GOBIERNO ABIERTO E INNOVACIÓN PÚBLICA	Involucramiento ciudadano en programas e instituciones del Estado - Confianza en el vínculo entre Estado y Ciudadanía	4.1. Apertura de Datos e Información Pública 4.3. Participación ciudadana
5. PAÍS DIGITAL	Garantizar cobertura digital a todo el país	5.1. Asistencia a niveles subnacionales, ONG, etc.

Fuente: BLUTMAN, G. y HOYA, A. (2019).

La definición de una estrategia de gestión integral de los recursos humanos es señalada como un eje fundamental de la reestructuración estatal. El decreto apuntaba a la profesionalización del empleo público mediante la constante y creciente capacitación

del personal, la incorporación de tecnologías y la construcción de una nueva cultura organizacional. Los cuatro pilares del Plan de Modernización en lo referido al empleo público eran: la jerarquización de la carrera administrativa y la alta Dirección Pública; el fortalecimiento de la capacitación de la administración pública y el desarrollo de competencias; la integración de los organismos del Estado en un Sistema de Administración de Recursos Humanos; y la confección de un registro único e informatizado de personal y prestadores del Estado. (BLUTMAN, y HOYA, 2019: 52). En Septiembre de 2018 el Ministerio fue degradado a Secretaría de Gobierno, y puesto en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros<sup>10</sup>.

#### V.I.II. El INAP

El Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) es el organismo rector de la capacitación de funcionarios del Estado y la escuela gubernamental de formación, así como el centro de investigación y documentación especializado en la Administración Pública Nacional. Articula, colabora y participa en la elaboración y puesta en marcha de los “Planes Institucionales y Operativos de Capacitación”, mediante los cuales los distintos organismos del Estado desarrollan las competencias de su personal para mejorar la gestión de las políticas públicas prioritarias. El Instituto que cuenta con más de 40 años de trayectoria, y aspiraba en su creación a reproducir la estructura de una típica burocracia weberiana, (E. Colino, C. Del Pino; 2000).

En el año 2002, la Subsecretaría de Gestión Pública (Res. 02/2002) establece que las jurisdicciones y entidades descentralizadas tienen la responsabilidad de planificar la capacitación de sus agentes debiendo realizar planes trianuales y anuales alineados con las políticas estratégicas y líneas de acción de la organización. Su

---

<sup>10</sup> <https://www.lanacion.com.ar/politica/reducen-22-11-ministerios-pero-no-hay-nid2168378/>



formulación es coordinada por el titular de la Unidad de Recursos Humanos de la jurisdicción/entidad contando con la asistencia técnica del INAP. El órgano rector establece las pautas metodológicas y los lineamientos para el diseño, elaboración y evaluación requerida para la formulación del Plan Institucional de Capacitación (actualmente Plan Estratégico de Capacitación) de tres años de duración y de los correspondientes Planes Operativos Anuales (actualmente Plan Anual de Capacitación), y acredita las capacitaciones que desarrollan las jurisdicciones y entes descentralizados, (GIROLIMO, 2014: 351). Disponía en promedio en el período escogido de una planta propia de 170 empleados y más de 150 capacitadores entre externos e interno.

Cómo se ha se ha indicado en la introducción luego del cambio de gestión de diciembre de 2015, se ubicó al organismo bajo la esfera del Ministerio de Modernización y lo elevó al rango de Subsecretaría, colocándolo mediante el Decreto 170/2017 bajo la órbita de la Secretaría de Empleo Público. Este proceso se desarrolló como parte de un aspiracional de fortalecimiento institucional, cuyo fundamento principal fue el de ahondar las acciones de capacitación en el ámbito del Sector Público Nacional, para optimizar las potencialidades del personal de la Administración Nacional e incorporar a las políticas de capacitación las nuevas tecnologías y procesos, como herramientas que favorecen la profesionalización de los trabajadores del Sector Público Nacional, en el marco del ya mencionado Plan de Modernización del Estado aprobado por el Decreto N° 434/16.

A partir del lanzamiento del nuevo INAP entre marzo y abril de 2017, (formalmente ratificado mediante Resolución 339/2017 ), el organismo contuvo entre otras direcciones, a la Escuela Nacional de Formación y a la Escuela de Alta Dirección Pública, ambas con objetivo de desarrollar capacidades institucionales para la formulación, ejecución y evaluación de políticas de capacitación en los organismos del

Estado nacional, orientadas a la actualización y adquisición de competencias técnicas y profesionales del personal mediante la formación continua, para mejorar su desempeño y brindar un servicio público de calidad .

### **V.I.III Antecedentes recientes de los dispositivos de capacitación del INAP. Dirección del Sistema Nacional de Capacitación.**

El INAP contuvo hasta diciembre de 2016 a la Dirección del Sistema Nacional de Capacitación, (DSNC). El objetivo del Sistema Nacional de Capacitación era desarrollar capacidades institucionales para la formulación, ejecución y evaluación de políticas de capacitación en los organismos del Estado nacional, orientadas a la actualización y adquisición de competencias técnicas y profesionales del personal mediante la formación continua, para mejorar su desempeño y brindar un servicio público de calidad.

La actividad estaba dirigida al conjunto del personal de la Administración Pública Nacional, en la inteligencia de que los ciudadanos son los beneficiarios de la mejora del servicio público que resulta de la capacitación. También se dirigía a los responsables de políticas de personal y su gestión, así como quienes participan de la planificación, ejecución y evaluación de las actividades de capacitación.

La DSNC diseñaba en conjunto con la dirección del INAP el Plan Anual de Capacitación (PAC), el cual fijaba las metas de capacitación anuales, describiendo la cantidad y tipos de cursos a desarrollar, la cantidad de horas cátedra a ser dictadas, y la población objetivo, entre otros. Con ello apuntaba a vehicular el cumplimiento efectivo de la normativa que lo rige y, en especial, los artículos 2º incisos a) y b) así

como 11 de la Ley N° 20.173. Asimismo, son de mencionar de manera cónsona, su Responsabilidad Primaria establecida por la Decisión Administrativa N° 232/16 y los compromisos asumidos por el Estado empleador a través del Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional, Decreto N° 214/06, y los Convenios Sectoriales celebradas a su amparo. El Convenio Colectivo de Trabajo General para la APN establece, que el Estado empleador, a través del INAP, elabora las pautas metodológicas y los lineamientos generales, bajo cuya orientación dichos planes deben ser elaborados y certificará las actividades de capacitación (Arts. 73 y 74).

Las actividades contempladas en el ejercicio del PAC 2016 se sostuvieron bajo la traza de 5 áreas estratégicas a saber: 1. Fortalecimiento de acciones contributivas al Programa de Modernización; 2. Desarrollo de competencias laborales específicas; 3. Fortalecimiento de las capacidades de gestión del Sistema Nacional de Capacitación; 4. Fortalecimiento de las capacidades de gestión de Políticas Públicas prioritarias, y, 5. Cooperación y/o asistencia técnica institucional.

A fin de dar cuenta al cumplimiento de su mandato, la DSNC relevaba las demandas de capacitación de los distintos organismos, y diseñaba la oferta de capacitación, la cual era volcada en un Plan Anual, discriminado en ejes temáticos. En paralelo la DSNC contribuía a la creación de las ofertas académicas propias de cada organismo. En resumen, la Dirección favorecía a la creación de la oferta de formación administración pública nacional, y colaboraba en el diseño de la capacitación de los planes de formación específicos de cada organismo.

Luego gestionaba la oferta, contrataba a los docentes necesarios, y brindaba de manera presencial o virtual una serie de cursos organizados sobre ejes temáticos. Para acceder a los cursos los empleados debían inscribirse, por lo general de manera online, optando que curso realizar dentro de la oferta. En razón de la disponibilidad de oferta se

asignaban las vacantes correspondientes. Cabe destacar que en el período 2012-2015, la DSNC logró certificar el Sistema de Gestión de la Capacitación y notables avances en certificación de la calidad de capacitación, y procesos de la capacitación aspectos profundizados en el trabajo de Liliana González (GONZÁLEZ, L. 2012 y 2016).

Es importante aclarar que el personal contratado, no está “obligado” a realizar capacitaciones, en tanto el personal de planta permanente, debe sumar “créditos” de capacitación, para poder desarrollar su carrera administrativa.

A consecuencia de todo lo antedicho, se observa que no existía una ligazón necesaria entre la capacitación y el perfil del puesto que ocupaba el servidor. Es decir, el criterio se daba más en relación a una demanda espontánea, en razón de inquietudes personales, que en concretas necesidades de desarrollo de competencias para el desempeño de las organizaciones. Se ha advertido que la oferta concreta de capacitación, predominantemente, ha estado orientada a cursos generales destinados a todas las jurisdicciones en función de grandes ejes temáticos surgidos como prioritarios a partir de la identificación de necesidades en conjunto con las áreas de RRHH de las jurisdicciones (GRAIÑO, M. 2020). Es decir, los agentes optaban que curso realizar en función de los créditos de capacitación necesarios o bien de los intereses o motivaciones personales. No existía articulación sistematizada entre el rol que ocupaba y la capacitación recibida. A esto se sumaba un limitado esquema de incentivos por parte del personal contratado de ser formado en su puesto de trabajo. La capacitación era optativa, y la formación quedaba a conciencia de cada servidor. La falta de articulación entre el rol ocupado y la capacitación a recibir agravaba esta resistencia.

Al escenario descrito se sumó una importante restricción presupuestaria, que permitió el dictado de solo 32.000 horas de capacitación para el año 2016. Si bien supuso un leve incremento, sobre las 27.000 horas de 2015, el valor es bajo en relación

al público total disponible, es decir, los más de 200.000 empleados públicos bajo régimen SINEP.

Vale indicar que a la DSNC se le sumaba la oferta del Fondo de Capacitación y Recalificación Laboral, (FOPECAP)<sup>11</sup>, el cual está integrado por cinco representantes del Estado y cinco representantes de entidades sindicales (UPCN y ATE), quienes se encargan de identificar las necesidades y demandas de formación y capacitación del personal comprendido y administrar los recursos financieros que se les asignen, (para un análisis del mismo ver: RODRIGO, 2014).

## VI. Itinerarios Formativos

La citada creación del Ministerio de Modernización, contemplaba entre sus reformas, la modernización del INAP, la cual comenzó como se señaló previamente, a partir del lanzamiento del “Nuevo INAP” en abril de 2017, el organismo con ahora rango de Subsecretaría fijó nuevos objetivos y una nueva visión, a saber:

Misión: Liderar la formación de todos los servidores públicos mediante programas y planes que les permitan adquirir conocimientos y competencias para su desarrollo profesional, con vistas a la consolidación de un Estado comprometido con el ciudadano.

Visión: Las personas que trabajan en la Administración Pública y las autoridades nacionales y sub-nacionales identifican al INAP como un instituto de excelencia y jerarquía internacional que les permite crecer en la carrera y dar un mejor servicio al ciudadano. El Estado al servicio de la ciudadanía con jerarquización del servidor público y formación accesible y de calidad

---

<sup>11</sup> <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/inap/fopecap/marco> El Financiamiento del FoPeCap se integra solidariamente con el 0,1% del total de la remuneración bruta mensual, normal habitual y permanente de los empleados comprendidos por el Convenio Colectivo y el 0,1% que aportan las organizaciones gremiales que los representan (UPCN y ATE).

Valores: Excelencia académica, pertinencia, profesionalismo, trascendencia y cercanía.

La meta anual de la reforma según su máxima autoridad era:

- la renovación del 60 por ciento de la oferta académica del INAP
- la duplicación del número de vacantes para capacitar a los empleados según su perfil y función en el Estado
- establecer nuevos convenios con universidades nacionales e internacionales y lanzar un rediseño del campus virtual.

Para que tales objetivos puedan ser cumplidos el organismo recibió un notable incremento en su presupuesto destinado a capacitación elevando el mismo a 60 millones de pesos. Este monto, que duplicaba con creces al de 2016, para elevar el número de horas de capacitación anual dictadas de 32.000 a casi 80.000. Este último valor fue el presentado como objetivo de capacitación anual. A lo antedicho, se sumaron reformas edilicias en el Centro de Formación y una actualización del portal INAP<sup>12</sup>.

En este contexto, comenzó en 2016 la puesta en marcha del “Programa de Itinerarios formativos” orientado a la elaboración de trayectos de capacitación encuadrados en esquemas de competencias específicas para puestos transversales a la administración pública.

Los Itinerarios formativos, son un conjunto de acciones formativas programadas y ordenadas, basadas en el enfoque de competencias laborales, entendidas como el desempeño observable en el propio puesto y equipo de trabajo, intencionalmente orientado a alcanzar las metas esperadas en términos de valor público,

---

<sup>12</sup> <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-reinauguro-el-centro-de-formacion-inap>

situado en el contexto de la organizacional real (CLAD, 2016). Fueron elaborados con el objetivo de brindar a los participantes un horizonte de carrera a través de una capacitación específica de acuerdo con el perfil que desempeña en la Administración Pública.

Cada itinerario incluye actividades obligatorias, complementarias y optativas; algunas de ellas, transversales a todos los perfiles que componen una familia de puesto.

Los IF tienen por destinatarios a los agentes de la Administración Pública que quieran mejorar, ampliar o desarrollar competencias según su perfil actual o futuro. Se implementan en distintas modalidades: virtual, presencial o semi-presencial. La experiencia incorporó los cursos virtuales auto-gestionados, es decir formación que se carga en la plataforma virtual del INAP<sup>13</sup> y que no requiere de la asistencia continua de un tutor.

Completar el itinerario debiera permitir la obtención de una formación profesional; y el desarrollo de competencias (CATALANO, 2004), para un determinado ámbito de la actividad administrativa contribuyendo a la profesionalización de los trabajadores del sector público, así como al empoderamiento de su carrera y a la mejora del servicio que se brinda a los ciudadanos (ZUK, 2019b: 6).

El postulante puede avanzar en el itinerario en función de sus intereses, de su disponibilidad de tiempo y de la oferta de capacitación publicada en INAP: cursos, talleres, seminarios, foros, comunidades de práctica, entre otros, que incluye cada itinerario formativo y que son independientes entre sí.

---

<sup>13</sup> <https://campus.inap.gob.ar/login/index.php>

Es decir que en lugar de realizar cursos “suelos” disponibles y dependientes de la oferta de capacitación, se traza un recorrido acorde al perfil de las tareas en base a una grilla de perfiles transversales a la administración pública, agrupados en “familias de puestos”. De esta manera existe un esquema de capacitación específico para cada familia de puestos, y en su interior, cursos específicos por perfil. Para facilitar la comprensión del funcionamiento del Programa se describe a continuación el proceso de elaboración del itinerario formativo:

Siguiendo la descripción desarrollada por Liliana Zuk, para el relevamiento de las competencias se llevó a cabo un trabajo de campo en organismos seleccionados según diferentes criterios (tamaño, mayor o menor desarrollo de las áreas de capacitación, administración central o descentralizada, etc.). Se efectuaron entrevistas en profundidad y encuentros participativos, los cuales posibilitaron la recolección, sistematización, análisis y retroalimentación de la información. Los informantes entrevistados trabajaban en el ámbito de la Dirección del Sistema Nacional de Capacitación, en los Programas de Formación Continua, Calidad de la Gestión, Formación Directiva, Tecnología Educativa y en el Departamento de Coordinación Académica entre otros. También se entrevistaron personas que despliegan distintos roles y funciones y evidenciando diversos niveles de responsabilidad y autonomía como es el caso de Directores, Asesores, Coordinadores de Actividades de Capacitación, Responsables de Proyectos, Asistentes Administrativos, etc. Para el desarrollo de los perfiles profesionales se aplicaron metodologías vinculadas a la investigación cualitativa y se implementaron procesos sistemáticos de consulta y validación. Se estableció la diferencia entre perfiles actuales y deseados: los perfiles actuales como el resultado del trabajo de investigación en campo y de la estructuración de los documentos preliminares, (ZUK, 2019b).



Siguiendo esta metodología, la Coordinación del programa expresó en las entrevistas que se consultó el estado de desarrollo de itinerarios en otros países, por ejemplo, el Plan de trabajo de carácter experimental y limitado inicialmente a los Programas de Formación General y de Formación Directiva y Alta Función Pública, de la comunidad de Madrid en el año 2012 de la Dirección General de Función Pública Consejería de Presidencia y Justicia Comunidad de Madrid, y la experiencia de formación de funcionarios públicos en el Reino Unido.

Los relevamientos se sustentan en los perfiles identificados en el Nomenclador de Puestos desarrollado por la ONEP. El nomenclador permite identificar y estandarizar los puestos de trabajo agrupados por la naturaleza de su tarea, visualizando las posibilidades de desarrollo, capacitación y profesionalización del personal, contribuyendo al a la elaboración y sección de los IF, y planes de capacitación (ONEP, 2017). El mismo guarda correspondencia con los niveles escalafonarios del SINEP teniendo en consideración no sólo las denominaciones de los puestos, sino también las tareas, los niveles de destreza, niveles educativos requeridos, etc. La cooperación del equipo de ONEP para desarrollo de los itinerarios fue ponderada en las entrevistas a la Coordinadora de IF al igual que por miembros del equipo del Programa.

Posteriormente, se seleccionan el o los perfiles que requieren la elaboración de itinerarios formativos conforme a:

1. la necesidad planteada por la organización,
2. la identificación de puestos de trabajo críticos, y
3. la generación de nuevos puestos de trabajo.
4. Se diseña el referencial de competencias y, en paralelo, se identifican las acciones de capacitación acorde con las competencias que requiere el perfil.

Para un ejemplo de un Itinerario formativo y su formación Ver Anexo 2.

Cuadro 4. Familias y Subfamilias de Itinerarios Formativos elaboradas entre 2017 y 2019.

Familia	Subfamilia
Administración Presupuestaria	Compras, Contrataciones y Obra Pública
	Contabilidad
	Presupuesto
	Tesorería
Administración y Servicios de Oficina	Atención al Ciudadano
	Soporte Administrativo
Asuntos Jurídicos y Normativos	Soporte
	Tareas Jurídicas
Comunicación	Ceremonial y Protocolo
	Comunicación Institucional
Control Interno y Auditoría	Auditoría
	Control de Gestión
Mantenimiento y Servicios Generales	Mantenimiento
	Servicios
Recursos Humanos	Administración y gestión del personal

Familia	Subfamilia
	Capacitación
	Carrera
Tecnologías de la Información y Comunicación	Arquitectura de Servicios
	Desarrollo
	Gestión de Aplicaciones
	Gestión de Infraestructura
	Gestión de Operaciones
	Implementación de Soluciones y Soporte
	Seguridad Informática y Ciberseguridad

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por equipo IF y portal de capacitación<sup>14</sup>

## VI.I. Composición del Equipo de Itinerarios Formativos

El Equipo de Itinerarios Formativos se compone de un Coordinador del Programa, un grupo de técnicos, y otro de administrativos.

Según lo detallado en el llamado a Concurso del puesto de Coordinador de Itinerarios Formativos<sup>15</sup>, el coordinador es el responsable del diseño e implementación de los Itinerarios Formativos para los puestos de la Administración Pública Nacional que permitan adquirir o mejorar el nivel de posesión de una competencia, desempeño

<sup>14</sup> <https://capacitacion.inap.gob.ar/mapa-itinerarios-formativos/>

<sup>15</sup> Resolución / 2019 Disponible en:

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/217117/20190923>

global o proyectar un horizonte de carrera a través de una capacitación específica y conforme al perfil del puesto. Entre sus tareas, destacan: colaborar con la implementación de acciones regulares de relevamiento y sistematización de las necesidades de formación como insumos necesarios para el diseño de itinerarios formativos; desarrollar itinerarios formativos, en conjunto con la Oficina Nacional de Empleo Público y de las jurisdicciones que así lo soliciten, en coordinación con la Dirección Nacional Académica. También difundir el programa de itinerarios formativos y colaborar en su implementación para el cumplimiento de los objetivos previstos en la planificación de la Dirección Nacional y colaborar en la definición y elaboración de los contenidos de las actividades de capacitación desarrolladas en el marco de los itinerarios formativos, en coordinación con la Dirección Nacional Académica. Proponer a la Dirección Nacional posibles prestadores de capacitación para Itinerarios Formativos atendiendo a sus antecedentes curriculares, trayectoria académica y profesional, y garantizar la implementación adecuada del proceso de asignación de tareas en el marco de los criterios y procedimientos definidos por la Dirección Institucional. Contribuir con la implementación de las pautas de ingreso y selección para los participantes de los itinerarios formativos, controlar su desarrollo y asegurar la evaluación de resultados en el ámbito de su competencia. Participar en la definición de los criterios y mecanismos para el desarrollo de los instrumentos previstos para garantizar la carrera de los agentes en el marco de los Itinerarios formativos y gestionar su adecuada implementación, en coordinación con la Oficina Nacional de Empleo Público.

De lo manifestado por los entrevistados se observa que el rol de los cuadros técnicos del programa consiste en contribuir a relevamiento de las demandas de capacitación de los organismos, participar en el diseño de los itinerarios y el desarrollo

de sus contenidos. Articular con las distintas jurisdicciones involucradas en ambos procesos. Participan del diálogo con los prestadores de la capacitación.

Por su parte los administrativos, realizan la difusión del programa y sus actividades. Organizan la oferta de cursos disponibles, registran y asesoran a los inscriptos al programa y las actividades de capacitación. Monitorean las aulas virtuales y presenciales. En algunas oportunidades registran las valoraciones de los participantes y contribuyen a la detección de los docentes.

Cabe destacar que de lo relevado en las entrevistas se desprende que los miembros del equipo tenían un nivel de formación mínimo de universitario incompleto siendo graduados universitarios al menos la mitad de los servidores que formaron parte del equipo entre 2016 y 2019, incluyendo técnicos con nivel de posgrado.

Observando el Cuadro 5 se aprecia una notable rotación del personal para un período de tiempo tan acotado. No solo se advierten tres cambios de Director/Subsecretario del INAP, sino también la alternancia del Coordinador del Programa. Si bien hasta 2019 el rol de coordinador se asignaba por designación transitoria, el puesto fue concursado en 2019<sup>16</sup>. Sin embargo, aún con el concurso terminado, se produce un cambio de Coordinador luego del cambio de gestión de 2019. Lo propio ocurre con el Director de la Escuela de Formación Pública<sup>17</sup>.

Los motivos de tal decisión exceden el presente análisis, sin embargo, grafican, en principio, cierta ausencia de autonomía (EVANS, 1996; CINGOLANI, 2013). Una rotación aún mayor se observa tanto en los perfiles técnicos como en los administrativos. Ninguno de los miembros del equipo se sostuvo en la totalidad del

---

<sup>16</sup> <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191025a4-inap.pdf> y <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/221101/20191112>

<sup>17</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/325000-329999/329658/norma.htm>

período 2016-2019. En las entrevistas a la Coordinación de programa, este factor fue indicado como clave en vistas del funcionamiento del programa. Si bien cierto nivel de flexibilidad en la conformación de los equipos técnicos puede ser considerada saludable, atendiendo a las características de los puestos descriptos, su constante rotación puede suponer no solo restricciones en el desarrollo de carrera de los propios miembros del equipo, sino en el alcance de los objetivos del programa (NOVICK y otros, 2005).

No se analizan en este trabajo los motivos de tal rotación, sino sus implicancias; aunque un dato a destacar es que del personal técnico y administrativos que se desempeñó entre 2016 y 2019, solo el 30% era de planta permanente. En las entrevistas se subrayó el hecho de que los cambios de composición del equipo afectaban el diálogo con otros actores y generaban reasignación de tareas recurrentes. También se destacó el hecho de que los cambios de mandos medios supusieron giros abruptos en los metas y objetivos del programa, (que como se verá posteriormente, no tienen respaldo normativo), concluyendo en una reestructuración total hacia 2020. Por último, cabe desatacar que, en las entrevistas abiertas complementarias realizadas a comienzos 2021, se volvió a señalar que la rotación continuaba incluso, en un escenario condicionado por la pandemia.

Cuadro 5. ROTACIÓN DEL EQUIPO DE IF Y DIRECTORES DEL INAP

ROL	SEMESTRE								
	2º DE DE 2016	1º DE 2017	2º DE 2017	1º DE 2018	2º DE 2018	1º DE 2019	2º DE 2019	1º DE 2020	2º DE 2020
DIRECTOR DEL INAP 1									
COORDINADOR 1									
TECNICO 1									
ADMINISTRATIVO 1									
SUBSECRETARIO DEL INAP 2									
ADMINISTRATIVO 2									
DIRECTOR E.F.P.									
TECNICO 2									
ADMINISTRATIVO 3									
TÈCNICO 3									
TÈCNICO 4									
ADMINISTRATIVO 4									
TÈCNICO 5									
TÈCNICO 6									
TÈCNICO 7									
COORDINADOR 2									
SUBSECRETARIO DEL INAP 3									

Fuente: elaboración propia en base a información provista por el equipo de IF

## VI.II. Relaciones Interinstitucionales

### Valoración de la capacitación e impacto

De lo expresado en las entrevistas, se destaca que tanto los administrativos como los técnicos coinciden en señalar que la valoración de los cursos es generalmente muy positiva por parte de los cursantes.

En este sentido, cabe acentuar que el INAP cuenta con un sistema evaluación llevado a cabo por la Dirección Nacional de Acreditación y Evaluación Académica, que, si bien releva la valoración de la formación por medio de encuestas a los alumnos, no agrupa la evaluación de actividades necesariamente en función del programa de pertenencia, es decir no se encuentra disponible un desagregado que observar la totalidad del programa de itinerarios. A dichas evaluaciones tienen acceso los administrativos, que además recogen las encuestas de los cursos presenciales.

Cabe remarcar, que se han realizado notables esfuerzos para medir el impacto del Programa de Itinerarios Formativos. Para tal fin y ante la imposibilidad material de medir el impacto general de IF, en el marco de la “I Convocatoria de la Corporación Andina de Fomento (CAF) de Evaluaciones de Impacto”, se propuso valorar el impacto del Itinerario Formativo de Atención al Ciudadano dirigido al servidor público que brinda atención, asistencia y asesoramiento al ciudadano en todas las áreas transversales de la APN<sup>18</sup>

Partiendo de la premisa de que la atención al ciudadano en los organismos de la APN es deficiente, se destacó la identificación de las competencias de los funcionarios que brindan atención al público y las necesidades específicas de los organismos para diseñar una capacitación acorde al perfil del puesto y pertinente; diseño de los contenidos curriculares y selección de docentes en el marco de los IF. Aun cuando los itinerarios formativos se crearon en función de un diagnóstico realizado sobre las demandas de las jurisdicciones, la oferta no se ajustó necesariamente a las necesidades de todas las instituciones. De las encuestas de satisfacción de los funcionarios con los cursos y de las observaciones de clases, se identificó que los contenidos de algunos módulos no son novedosos ni se ajustan a la modalidad de atención al público de la institución que participó. Del total de agentes asignados a las capacitaciones en el ejercicio sobre el cuál se realizó la evaluación de impacto, el 98% del total se inscribió a los cursos, lo cual refleja una alta tasa de participación por parte de los funcionarios seleccionados y un 77% de aprobados. La calidad del docente, las dinámicas entre los compañeros, la organización de las acciones formativas y la calidad de los materiales fueron aspectos ponderados. En general, la característica mejor puntuada por parte de los agentes fue la evaluación del tutor. En el plano metodológico, se incluyeron

---

<sup>18</sup> Este proyecto fue seleccionado como [ganador de la I Convocatoria CAF de Evaluaciones de Impacto](#) para una #MejorGestión entre más de 120 postulaciones.



dinámicas de role playing, análisis de situaciones problemáticas aportadas por los alumnos, reconocimiento de prácticas incorrectas en situaciones específicas y reelaboración del discurso según las pautas de atención, y generaron buena respuesta de los participantes (CAF, 2020: 1).

En línea con el objeto de la capacitación, a los fines de la evaluación del Itinerario Formativo de Atención al Ciudadano, se decidió medir su impacto a través de encuestas de satisfacción a los ciudadanos, focalizadas en la calidad de la atención brindada por los funcionarios. En términos generales, los resultados del análisis sugieren que el Itinerario Formativo de Atención al Ciudadano no tuvo impacto en el mediano plazo sobre el nivel de satisfacción de los ciudadanos, aun cuando la capacitación cumplió en gran medida con los estándares de calidad esperados y las encuestas de satisfacción disponibles indican que los niveles de satisfacción por parte de los usuarios se encuentran en niveles muy altos (CAF, 2020: 3).

Si bien como se ha indicado la valoración y la medición de impacto de un único itinerario no permite esbozar conclusiones generalizables al resto de los IF en curso, puede observarse que los resultados medidos son coincidentes con las observaciones realizadas en las entrevistas.

#### Vinculación Interinstitucional

En lo tocante a la vinculación interinstitucional, atendiendo a los pasos de elaboración de los itinerarios, se enfatiza la articulación lograda con la ONEP. En este sentido, más allá de la mencionada valoración positiva del vínculo observada en las entrevistas a la coordinación y técnicos del equipo, se destacan la estrecha relación entre los perfiles de puestos laborales desarrollados por la ONEP y los perfiles formativos desarrollados por el programa IF, (ver cuadro 4 y el Nomenclador de Puestos de la

ONEP<sup>19</sup>). Cómo se ha señalado previamente, desde el propio diseño del nomenclador, se concibe que los mismos deben estar articulados con un itinerario de formación.

En lo referente vinculación con los CTC la situación es bastante más compleja. Los CTC son las personas que se ocupan de coordinar el proceso de la gestión de la capacitación en las jurisdicciones, teniendo entre otras funciones las siguientes: gestionar el proceso de detección de las necesidades, oportunidades y prioridades de capacitación de los empleados de la jurisdicción; elaborar, diseñar y evaluar el PEC y el PAC; diseñar y supervisar la implementación y la evaluación de las actividades de capacitación; gestionar la participación de los agentes en actividades de INAP y de otros órganos rectores y gestionar la articulación de tareas del área de Capacitación con Desarrollo de Carrera; y representar al organismo frente al INAP como interlocutor en lo que respecta a la capacitación de los agentes<sup>20</sup>. Estas funciones al igual que el desempeño de los CTC pueden variar según las características de los propios coordinadores de capacitación, pero también por los rasgos de su organismo de pertenencia (ENRIQUE, 2021). Las áreas abocadas a la capacitación cuentan con características y realidades diferenciales: ubicación en la estructura organizacional, composición del equipo de trabajo en cuanto a tamaño y perfiles, responsabilidades; y prioridades institucionales. Poseen diferentes capacidades de planificación y antecedentes diversos, en suma, distintos puntos de partida. Existen áreas unipersonales, otras cuentan con dos o tres personas e, incluso, las hay con más de diez profesionales de múltiples disciplinas. En algunos casos, se observa una clara delimitación de procesos y tareas con división de responsabilidades y en otros, este aspecto no se visualiza tan claramente (GIROLIMO, 2014: 411) identificándose Coordinadores de capacitación sobrepasados de tareas. Si bien en líneas generales la articulación IF-CTC

---

<sup>19</sup> [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/n\\_entregable\\_del\\_nomenclador\\_27052020.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/n_entregable_del_nomenclador_27052020.pdf)

<sup>20</sup> [http://181.209.72.226/?page\\_id=23885](http://181.209.72.226/?page_id=23885)

es bien valorada, las heterogeneidades de las realidades de los propios CTC pueden suponer restricciones en la implementación de los IF, tales como falta de acceso a los organismos en los relevamientos o dificultades en la difusión de actividades.

En tanto el vínculo con los distintos órganos rectores de la APN supuso niveles de articulación más arduos. En este caso se relevó que la cooperación, tanto a la hora de elaborar los perfiles como al momento de establecer la capacitación quedó sujeto a la buena predisposición o criterio de los responsables. Según la coordinación del programa: *“una gran dificultad es el trabajo con los órganos rectores: se percibe cierta resistencia a concretar un avance en la definición de los perfiles y en la identificación de las actividades de capacitación pertinentes a cada perfil. Los argumentos presentados remiten a las múltiples funciones que los órganos rectores cumplen, lo que limita su participación en proyectos como el de itinerario formativo”*. Es decir, en algunos casos, se advierten contradicciones entre los intereses del órgano rector y la existencia de una capacitación transversal orientada al puesto ratificando cierta sectorialización, producto de la existencia de diversas dinámicas organizacionales que devienen en tensiones y competencia (MARTINEZ NOGUEIRA, 2013: 103-106). Esto condiciona no sólo la elaboración de perfiles específicos sino la implementación de la capacitación. Vale destacar que en determinados casos los órganos rectores son los responsables de brindar capacitación específica.

Por último, cabe destacar el vínculo establecido con el Programa de movilidad y búsquedas internas, (PMOBI). El PMOBI, es un programa aprobado por medio de la Resolución 8/2018<sup>21</sup> que facilita la movilidad de los recursos humanos dentro de la Administración Pública Nacional y conecta las aspiraciones laborales de los agentes con

---

<sup>21</sup> <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/193517/20181010?busqueda=1>

las necesidades de las diversas áreas de trabajo para el logro de los objetivos de gestión<sup>22</sup>. La articulación entre ambos programas fue notoria, y si bien no se pudo acceder a una estadística respecto a la cantidad de personas que fueron movilizadas, se destacó en las entrevistas abiertas a la coordinación, que el hecho de contar con perfiles identificados y una oferta de formación acorde facilitó no solo la movilidad sino la reconversión de puestos. Cabe recordar que el Programa de Itinerarios Formativos no solo apuntaba a formar perfiles de puestos que ya se estaban ocupando por los propios agentes, sino a formar a aquellos servidores que quisieran reconvertir su perfil. Por lo tanto, se logró que haya agentes que cursaban una formación para un puesto que no ocupaban, alcanzando luego un “pase” de área por medio de la movilidad interna a un organismo distinto, o bien cumplir distintas funciones en su propio organismo. El caso más destacado en las entrevistas fue el de la Familia de TIC.

Una de las dimensiones abordadas por el programa fue la articulación con prestadores de capacitación tales como universidades<sup>23</sup>, centros de formación especializados, e incluso Institutos de formación provinciales<sup>24</sup>. En el último caso se contribuyó a desarrollar programas similares en el nivel provincial<sup>25</sup>. Además, se compartieron experiencias en vistas a realizar acuerdos con institutos de formación de burocracias de otras naciones, *“Tuvimos oportunidad de reunirnos y compartir experiencias con los gobiernos de Reino Unido, España, y Sudáfrica, dónde manifestaron mucho interés en realizar actividades articuladas en determinados perfiles, especialmente en las familias de informáticos y administrativos”*, sin embargo, el diálogo se interrumpió tras el cambio de gestión.

---

<sup>22</sup> <https://mobi.jefatura.gob.ar/busqueda/cartelera>

<sup>23</sup> <https://www.argentina.gob.ar/noticias/encuentro-del-inap-con-universidades>

<sup>24</sup> <https://www.argentina.gob.ar/noticias/iii-reunion-anual-de-la-comision-de-capacitacion-del-cofemod>

<sup>25</sup> <https://www.tierradelfuego.gob.ar/inicia-el-programa-de-itinerarios-formativos-en-tdf/>  
<https://infopatagoniaonline.com/2017/07/29/inicia-el-programa-de-itinerarios-formativos-en-tdf/>

Partiendo de la premisa de que resulta imprescindible generar una virtuosa articulación de la unidad o área de capacitación con el resto de los actores intervinientes en el proceso planificador, particularmente con las áreas sustantivas de la organización (GIROLIMO, 2014); se observa una dispar vinculación con el resto de los organismos. Se destacan casos de articulación exitosa, como ONEP y PMOBI, otros que presentan mayor heterogeneidad como en el caso de los CTC, y terceros dónde pueden encontrarse resistencias, o incluso casos dónde la articulación está condicionada a los cambios de gestión.

De hecho, según lo relevado por en la citada medición de impacto del programa, cuando se convocó a las instituciones a que sus funcionarios se capaciten en el marco del Programa de Itinerarios Formativos, la predisposición de las autoridades de Recursos Humanos no fue la esperada en algunos casos. En ese sentido, resulta relevante reflexionar en el valor que los organismos, las autoridades y los propios funcionarios le asignan a los procesos de formación continua y el rol que tiene el INAP en la promoción de la capacitación como herramienta para mejorar la calidad de la burocracia, (CAF, 2020: 3).

### VI.III. Arreglos normativos. Metas e incentivos

La ausencia de un cuerpo normativo ha sido identificada por los entrevistados como una de las mayores dificultades que ha encontrado el programa en su implementación. Para analizar este punto se tendrán en cuenta las siguientes dimensiones: el alcance de las metas establecidas por el programa y los esquemas de incentivos contemplados.

#### Alcance de metas físicas

En lo referente al cumplimiento de las metas establecidas por el Programa, según los cotejado en las entrevistas abiertas, las mismas fueron satisfechas durante los años analizados. Tanto la cantidad de inscriptos al programa, como el número de comisiones y de vacantes asignadas a cursos, cumplieron con las expectativas fijadas en los años 2017, 2018 y 2019, observándose una sostenible mejora en los indicadores, tal y cómo se expresa en el cuadro 6.

Cuadro 6. Cantidad de Inscriptos, comisiones y vacantes asignadas en el Programa IF según año

	Año		
	2017	2018	2019
Inscriptos al Programa (total acumulado)	702	3.804	4.787 (a febrero)
Comisiones abiertas	124	218	Sin datos precisos*
Vacantes Asignadas a cursos	5.211	7.860	Sin datos precisos*

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por IF.

Si bien no se cuenta con datos precisos de finales del año 2019, se manifestó en las entrevistas que las metas fueron alcanzadas. Otro de los indicadores establecidos como meta física fueron los itinerarios diseñados, totalizando 67/86 perfiles identificados hasta 2019, cumpliendo con los valores esperables en 2017, 2018, 2019; aunque estos últimos los mismos no fueron relevados. Según lo consultado en las entrevistas al equipo administrativo, no se elaboraron nuevos itinerarios luego del cambio de gestión de 2019. Los 5 itinerarios con más inscriptos a febrero de 2019 eran asistente administrativo con 103, Secretario/a de dirección con 419, Asistente de Atención al Ciudadano con 400, Referente Administrativo con 390 y Secretario/a con

376. Para entonces solo 25 personas habían completado la totalidad de recorrido. Si bien a priori el valor puede parecer bajo, dada la carga horaria promedio de los mismos, (entre 140 y 200 horas), y dado el tiempo transcurrido desde la implementación, estos resultan “aceptables” para el programa.

De lo analizado previamente, se concluye que en términos generales el cumplimiento de metas (FERNDANDEZ ARROYO, 2012), es satisfactorio, y no debiera suponer una restricción a la consolidación del programa.

### Esquema de Incentivos

Cómo se ha mencionado en la descripción de los IF, el principal objetivo del programa es el de brindar un horizonte de carrera. La debida cumplimentación permitía obtener una capacitación profesional acorde al desarrollo de competencias propias para un determinado ámbito de la actividad administrativa<sup>26</sup>, participando de las actividades con otros servidores públicos que comparten requerimientos y desafíos de su puesto de trabajo, obteniendo al final del recorrido un certificado que avalaba el trayecto recorrido.

En las entrevistas se indicó que se aspiraba a que la validación de dicho certificado, permitiera articular con los eventuales llamados a concursos, convirtiéndose en un claro incentivo a los agentes que se encontraban bajo alguna modalidad contractual temporal. Además, se pretendía que pudiera existir algún tipo de convenio que permitiera un reconocimiento formal de las universidades para lo que se promovieron reuniones con distintos centros de formación. Tal y como manifestara la Coordinadora Nacional de Capacitación General en una visita a la UNC: *“Nos interesó venir a la Universidad Nacional de Córdoba precisamente por los Reconocimientos de*

---

<sup>26</sup> <https://www.argentina.gob.ar/inap/preguntas-frecuentes>

*Trayectos Formativos que está implementando. Nosotros tenemos experiencia en este campo y la idea es generar algún tipo de convenio con la UNC para que aquellos empleados que nunca pudieron acceder a la educación superior, puedan algún día soñar con una titulación universitaria”<sup>27</sup>.*

La ausencia de arreglos normativos que contemplaran de manera formal este tipo de incentivos fue señalada como una de las mayores restricciones del programa, a decir de la Coordinadora *“no se ha logrado instalar el programa entre los servidores públicos como una estrategia de desarrollo para su carrera en el Estado. Desde sus inicios se vinculó itinerarios con carrera, lo cual era un objetivo del Ministerio de Modernización. Si bien, los servidores públicos valoran la oferta de capacitación pertinente, actualizada y asociada a su puesto de trabajo, esto no conlleva su legitimación en un proceso de crecimiento en su carrera laboral, Lo cual se debe a que a la fecha no hay normativa que la avale.”*

Ante la imposibilidad de validar el esquema de incentivos por medio de una reglamentación, se manifiestan brechas de motivación entre servidores públicos de planta permanente que realizan el recorrido estimulados por un eventual mejora no solo en su carrera, sino también en su remuneración (ESPINOZA y HUAITA, 2012) por ejemplo, realizando cursos “aptos para tramo”; y los contratados quienes no cuentan con ese tipo de estímulo. Como señalan Milgrom y Roberts (1992), el diseño de organizaciones eficientes consiste, en gran medida, en el diseño de los incentivos adecuados.

Siguiendo a Longo (2004: 69), la mera existencia de las normas no es suficiente para garantizar una articulación efectiva de las garantías que hacen posible una administración profesional. Sin embargo, se observa que su total ausencia dificulta la

---

<sup>27</sup> <https://www.unc.edu.ar/comunicaci%C3%B3n/el-inap-busca-apoyo-en-la-unc-para-su-programa-de-capacitaci%C3%B3n>



consolidación del programa debido a que no existen reglamentaciones que dispongan la obligatoriedad de acudir a capacitaciones a todas aquellas personas no contratadas bajo relación de dependencia. (CHUDNOSKY y VENEGAS, 2017: 11), ampliando así las brechas previamente antes señaladas.

Cómo se ha indicado en la introducción, en las entrevistas se reveló que se había producido un notable avance para generar un encuadre normativo, que permitiera satisfacer no solo las metas del Plan Estratégico del INAP 2019-2021<sup>28</sup>, sino también, resolver las cuestiones críticas previamente identificadas, a los fines de “*consolidar, fortalecer y garantizar la continuidad del Programa*”. No se tuvo acceso a las características de los esbozos trazados. El cambio de gestión de mandos medios dejó trunco tal desarrollo.



---

<sup>28</sup> [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_estrategico\\_18\\_6\\_19\\_digital\\_inap.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_18_6_19_digital_inap.pdf)

## VII. Conclusiones

A partir del trabajo realizado y atento a haber dado respuesta a las preguntas secundarias de la presente investigación, se señala que la relación entre el programa y las jurisdicciones es compleja y presenta una notable heterogeneidad. Esta complejidad puede condicionar parcialmente distintas etapas del ciclo del programa en cuestión, incluyendo la implementación, evaluación y resolución (SUBIRATS, 1992: 168-170). En igual sentido se observa que la falta de continuidad de los mandos intermedios y el personal técnico y administrativo, es una dimensión de notable relevancia en tanto modifica las capacidad operativa del equipo, la articulación con los actores, y la continuidad de los criterios adoptados afectando el desenvolvimiento del Programa; dando, como se ha indicado, muestras de ausencia de autonomía.

La carencia de un encuadre normativo, constituyó una enorme restricción a los objetivos del programa, en tanto, no solo sostuvo las brechas existentes entre personal de planta y contratados, sino que impidió a IF establecer esquemas de incentivos requeridos para contribuir, como era deseado, al empoderamiento de los agentes.

Atendiendo a la pregunta principal, se puede señalar que el programa representa un claro avance en post de estructurar la capacitación entorno a una planificación organizada que acompañe al avance de un determinado perfil o puesto a partir una propuesta formativa basada en competencias laborales (PULIDO, 2016: 3-4)

A esto se suma que el mismo contribuyó a elevar tanto la oferta como la demanda de capacitación generando estableciendo criterios que se sostuvieron, incluso luego de que el Programa fuera discontinuado, tales como la necesidad de contar con propuestas que comprendan una propuesta que comprende saberes y herramientas específicas para el desarrollo de tareas diferenciadas<sup>29</sup>. El programa, en su esfuerzo por

---

<sup>29</sup> <https://capitacion.inap.gob.ar/programa/campos-de-practica/>

ampliar la oferta de formación, contempló un componente clave en la articulación con el sistema de carrera ofreciendo formación de tramo en el marco del art. 30 del Anexo al Decreto N° 2098/08 y del art. 1° inc. C de la Resolución 321/12; para más de 50 perfiles por medio de combinaciones específicas de actividades de formación<sup>30</sup>. Para ello se seleccionaron actividades que asociadas a la capacitación descrita en los IF de los puestos transversales de la APN; como así también el desarrollo de capacidades para ejercer los puestos de Alta Dirección Pública (ADP) y/o técnicos profesionales.

Cabe remarcar, que lo antedicho solo es válido para el personal de planta permanente, y no tiene incidencia en el desarrollo de carrera de los agentes contratados. Lo mencionado, en consonancia con lo analizado a en la presente investigación, remite a la conclusión, de que el programa contribuyó parcialmente al desarrollo de carrera de los servidores de la APN, en tanto tuvo implicancias y efectos diversos, entre el personal de planta y el contratado.

Tal y como se planteó en la hipótesis, los factores enunciados, (ausencia de arreglos normativos que contemplen esquemas de incentivos, rotación del mandos medios y personal, y los rasgos de las relaciones interinstitucionales), plantearon condicionamientos a la consolidación del programa, sin ser, claro está, las únicas causales de su reconversión en el Programa Campos de Práctica.

Siguiendo el planteo de Oszlak, en relación a las características deseables en una política de formación, para que programas de este tipo logren consolidarse es menester que exista voluntad política para establecer y mantener una carrera o régimen de recursos humanos, que promueva e incentive la formación como actividad permanente. Para ello, no basta con ofrecer la posibilidad de acumular créditos. Se trata de vincular más orgánicamente el desarrollo del recurso humano con la efectiva ocupación de

---

<sup>30</sup> [https://capacitacion.inap.gob.ar/wp-content/uploads/2019/04/APT\\_PROPUESTA\\_2019\\_v6.pdf](https://capacitacion.inap.gob.ar/wp-content/uploads/2019/04/APT_PROPUESTA_2019_v6.pdf)

puestos y la asunción de responsabilidades de mayor jerarquía en las instituciones, diseñando planes y asignando recursos a tal efecto. El desarrollo de recursos humanos es consustancial a la implantación de un sistema de servicio civil profesional. No es concebible la existencia de una carrera administrativa sin prever la organización y ejecución sistemática de actividades tendientes a elevar la capacidad técnica, conocimientos y destrezas del personal incorporado a ese régimen y a desarrollar su potencial para ocupar posiciones de creciente responsabilidad (OSZLAK, 1994).

Cómo reflexión final se adhiere a lo planteado por Ramió, (2008:20) *“Los cambios en el partido político gobernante no deben implicar una transformación de las reglas institucionales y, en concreto, del modelo que regule el empleo público. Las instituciones públicas y sus profesionales requieren continuidad y ésta sólo se logra si se edifica un modelo de servicio civil (o cualquier otra opción general o sectorial de profesionalización del empleo público) sobre la base de la negociación y el acuerdo entre los principales partidos que operan en cada país. El modelo de profesionalización del empleo público no es una opción del partido en el gobierno, sino que es una política de Estado en la que deben participar los principales actores políticos y sociales”*.

## **Bibliografía utilizada**

ABAL MEDINA, J. M.; CAO, H. (Comp.). (2012). Manual de la Nueva Administración Pública Argentina. Buenos Aires: Ariel

ABAL MEDINA, J. M. y NEJAMKIS, F. P. (2001). Capacidades estatales: la construcción de capacidad administrativa y los cambios en el régimen de empleo público. V Congreso Nacional de Ciencia Política - Sociedad Argentina de Análisis Político – 14 al 17 de noviembre de 2001.

ACUÑA, Carlos (2009): “Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina. Una Introducción”, en Carlos Acuña (comp.): Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires.

ALONSO, G. (2007) “Capacidades estatales, instituciones y política social”, disponible en <https://blogs-fcpolit.unr.edu.ar/politicassocial2/files/2016/06/Alonso.pdf>

BERNAZZA, Claudia y LONGO, Gustavo (2014) “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte” Revista Estado y Políticas Públicas N° 3. Año 2014. ISSN 2310-550X pp 107-130

BERTRANOU, J. (2013). “Capacidad estatal: aportes al debate conceptual.” Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública, Mendoza, 18,19 y 20 de septiembre de 2013.

BESLEY, T. y GHATAK, M. (2003) “Incentives, Choice and Accountability in the Provision of Public Services”. Oxford Review of Economic Policy, Volume 19.

BID. (2014), “Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)”. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington 2014. Disponible en: <https://bit.ly/2MDjngc>.

BLUTMAN, G. y HOYA, A. (2019). “Reinventando la rueda-cuadrada: el Empleo Público en la Modernización del Estado argentino” READ, Porto Alegre – Vol. 25 – N° 2 – Maio / Agosto 2019 – p. 40-62.

BONIFACIO, J. A. (2001). “Políticos, funcionarios y gerentes: el interés público en la encrucijada”. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires.

BONIFACIO J. A. (2004). “Servicio civil y gobernabilidad: reconstruyendo la institucionalidad estatal en la transición”. Revista de Administración Pública N.º 110: 12.

BONIFACIO, J. A. (2009). “Función pública y capacidades estatales”. En Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Palermo, Año 2, N° 2, noviembre 2009.

BONIFACIO, J. A. (2015). De menor a mayor, de mayor a mejor: políticas y estrategias de formación de funcionarios públicos. Planificación, inclusión, descentralización e institucionalización en la experiencia del Instituto Nacional de la Administración Pública en Argentina. Ponencia presentada en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito.

BRIONES, G. (2002) Metodología de la investigación científica en las ciencias sociales. Bogotá: ICFES.

CAF, (2020) “Impacto de una capacitación para funcionarios públicos de atención al ciudadano” Capacidades del estado diciembre – 2020 disponible en <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1666/Impacto%20de%20una%20capacitaci%C3%B3n%20para%20funcionarios%20p%C3%ABlicos%20de%20atenci%C3%B3n%20al%20ciudadano.pdf?sequence=7&isAllowed=y>

CATALANO, Ana (2004); COMPETENCIA LABORAL Diseño curricular basado en normas de competencia laboral. Conceptos y orientaciones metodológicas. BID/FOMIN, Montevideo, Uruguay.

CHUDNOVSKY, Mariana; GONZÁLEZ Andrea; HALLAK, Juan Carlos; SIDDER, Mercedes y TOMMASI Mariano; (2018) “Construcción de capacidades estatales Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina” Gestión y Política Pública volumen xxvii, núm. 1, primer semestre de 2018 pp. 79-110.

CHUDNOVSKY, Mariana (2014), “Régimen político, Estado y políticas públicas: El rol de los gabinetes en el desarrollo de las capacidades estatales”, tesis doctoral, Universidad Torcuato Di Tella.

CHUDNOVSKY, Mariana y VANEGAS, Ayelén (2017) “El rol de la capacitación en la profesionalización del servicio civil” XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 14 - 17 nov. 2017

CINGOLANI L, 2013. "The State of State Capacity : a review of concepts, evidence and measures," MERIT Working Papers 2013-053, United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT).

CLAD, (2003) “Carta Iberoamericana de la función Pública”. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio de 2003

CLAD, (2016), “Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público”, Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016.

COMPLETA, Enzo Ricardo (2016), “Capacidad Estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional”. Análisis político N 87, Bogotá.

CORMICK, Hugo, (2013), Restricciones en la gestión de Recursos Humanos en las organizaciones públicas, Revista perspectivas de políticas públicas Año 3 Número 5.

CRESWELL, J. (2014). Research Design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches Fourth Edition. California: SAGE Publications.

DENSCOMBE Martyn, (1999). “The Good Research Guide for small-scale social research projects” . Open University Press. Buckinham. Cap. 7

ECHEVERRÍA, Koldo (2008) “El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina”, en LONGO, F. RAMIÓ, C (eds.) en “La profesionalización del empleo público en América Latina”, Fundación CIDOB, Barcelona.

ENRIQUE, Alejandro (2021), “La gestión de la capacitación en los organismos de la Administración pública nacional: un abordaje desde la perspectiva de los Coordinadores Técnicos de Capacitación”, Cuadernos del INAP, Año 2

ESPINOZA, H. y HUAITA, F. (2012) “Aplicación de incentivos en el sector público”. Publicado por la Dirección General de Presupuesto Público Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

EVANS, Peter, (1996) “El Estado como problema y como solución” Desarrollo Económico Vol. 35, No. 140, 35th Anniversary Issue (Jan. - Mar., 1996), pp. 529-562 (34 pages) Published By: Instituto de Desarrollo Económico Y Social.

FARIAS, L. (2016) “La Observación como Herramienta de conocimiento e intervención”, en SCHETTINI, P. y CORTAZZO, I. Técnicas y Estrategias en la investigación cualitativa. Editorial de la Universidad de la Plata

FERNÁNDEZ ARROYO, Nicolás (2012) “Planificación de políticas, programas y proyectos sociales”. 1a ed. - Buenos Aires : Fundación CIPPEC.

FIHMAN, D. (2019). Los concursos para el ingreso al Servicio Civil de Argentina. Un estudio sobre su implementación en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público entre 2010 y 2015. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1808>

GONZÁLEZ, LILIANA (2012) “Gestión de la calidad: Normas ISO para la certificación de los procesos relacionados con la gestión de la capacitación y normalización y capacitación basada en competencias para los distintos actores intervinientes” Disponible en: [http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/GONZALEZ\\_LILIANA.pdf](http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/GONZALEZ_LILIANA.pdf)

GRAIÑO, M. (2020) “Recursos Humanos de la A.P.N. Su fortalecimiento para consolidación del pacto social”. Tesis de Maestría, UBA disponible en [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1786\\_GrainoMG.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1786_GrainoMG.pdf)

GRINDLE, Merilee S. (1996). “Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa”. Cambridge: Cambridge University Press.



HERNANDEZ SAMPIERI Roberto, Carlos FERNÁNDEZ COLLADO y Pilar BAPTISTA LUCIO (2010). Metodología de la Investigación -5ta edición-. Ed. McGRAW-HILL, México.

HODGSON, G. (2011). "What are Institutions?" CS No. 8, 17 - 53, julio – diciembre 2011. Cali – Colombia

IACOVIELLO, Mercedes y CHUDNOSKY, Mariana (2015) "La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina" CAF - Documento de trabajo N° 2015/02

IACOVIELLO, Mercedes y PULIDO, Noemí (2011); "Una función pública profesional para América Latina". Trabajo preparado por encargo del CLAD como insumo para el documento "Transformación del Estado y Desarrollo", presentado por el profesor Manuel Villoria en la XIII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Asunción, Paraguay, los días 30 de junio y 01 de julio de 2011.

IACOVIELLO, Mercedes y ZUVANIC, Laura: (2010). "La burocracia en América Latina". ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (58-59): 9-41, 2010

IACOVIELLO, Mercedes; ZUVANIC, Laura y GUSTÁ RODRIGUEZ, Ana Laura (2010); "The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America". En How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking. David Rockefeller, Center for Latin American Studies. New York.

IRIBARREN, N. (2005), "Idoneidad y ética en el servicio civil". Tercer Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración.

KORN, F. LAZARSFELD, P. BARTON, A. MENZEL, J. (1971). Conceptos y variables en la investigación social. Selección de Francis Korn y Manuel Mora. Editorial Nueva Vision, Buenos Aires

LONGO, F. y RAMIÓ, C. (2008), "La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión", en "La profesionalización del empleo público en América Latina", Fundación CIDOB, Barcelona.

MARTINEZ NOGUEIRA, R. (2011) Calidad Institucional como Prioridad. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008

MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (2013). La presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina. En C. Acuña (comp.). ¿Cuánto importan las instituciones? Siglo XXI Editores

MARTÍNEZ PUÓN, R. (2013) "La profesionalización de la Función Pública: ideas para Latinoamérica" Editado por: Colecciones de Gobierno y Administración Pública del Gige, Mérida.



MAZZEI, H. S. (2020). Capacidad institucional y planificación en el Estado argentino. Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, 4(3), 43-61.

MILGROM, P. y ROBERTS, J. (1992): Economics, Organization and Management, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.

NOVICK, S. CASTILLO, V. ROJO, S. y YOGUEL, G. (2005), Trayectorias laborales y rotación del empleo: restricciones para el desarrollo de competencias técnicas. 7mo Congreso Anual de Estudios del Trabajo. ASET. Disponible en <https://www.aset.org.ar/congresos/7/01005.pdf>

OCDE, (2005). “Performance-related pay policies for government employees”. OECD: Paris.

ONEP (2017) “Herramientas para la gestión del empleo público”. Cuaderno 1, Nomenclador de puestos y funciones. Oficina Nacional de Empleo Público, disponible en: [https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/herramientas\\_para\\_la\\_gestion\\_nomenclador\\_vf\\_1.0.pdf](https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/herramientas_para_la_gestion_nomenclador_vf_1.0.pdf)

OSZLAK, Oscar (1994) “Las demandas de formación de administradores públicos frente al nuevo perfil del Estado” II Reunión de la Red de Investigación y Capacitación en Administración Pública, INAP, Córdoba.

OSZLAK, Oscar y ORELLANA, E. (2001). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI. <http://www.oscarozlak.org.ar/images/articulos espanol/OSZLAK%20Oscar%20y%20ORELLANA%20Edgardo%20%20El%20analisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>

OSZLAK, Oscar (2002), “Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública”. Trabajo presentado en la IV Reunión de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, Santo Domingo, República Dominicana, Junio 27 y 28, 2002. Publicado en Arellano, David (et. Al.) (2003): Retos de la profesionalización de la función pública, CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, Venezuela.

OSZLAK, Oscar. (2004). Políticas públicas y capacidades estatales. Revista Forjando, 3(5)

OSZLAK, Oscar (2009). La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización. La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina, 96. Proyecto OEA-PNUD.

PAINTER, M. y PIERRE J. (2005), “Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes, Challenges to State Policy Capacity” (pp.1-18).

PANDO, DIEGO (2019) “Más allá de los fuegos artificiales: la noción de innovación pública como ventana de oportunidad para fortalecer las capacidades estatales” CLAD.

PÉREZ, F. (2005). “La entrevista como técnica de investigación social: fundamentos teóricos, técnicos y metodológicos”. En *Extramuros*; v8 N°22, mayo 2005. Caracas.

PNUD, (2009). “Programa de formación: Desarrollo de capacidades para el fortalecimiento de las organizaciones políticas” Material de Trabajo, Gestión Pública PNUD.

POMARES, J.; GASPARIN, J. y DELEERSNYDER, D. (2013). Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación. Documento de Trabajo N°117. Buenos Aires: CIPPEC.

PULIDO, Noemí (2016) Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público, CLAD, Bogotá Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Bogotá, Colombia

REPETTO, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Ponencia presentada al VIII Congreso del CLAD, Panamá.

ROSAS HUERTA, Angélica (2008), “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”. *Polít. cult.* no.30 México ene. 2008.

SALAS, Eduardo y CANNON-BOWERSQUE, Janis; (2001) “The science of training: A Decade of Progress” *Annu. Rev. Psychol.* 2001. 52:471–99.

SALAS, Eduardo y WEGMAN, Marcelo (2016), “Para el servicio civil que merece un país en serio: hacia la consolidación del derecho de igualdad de todo ciudadano a ingresar a la Administración Pública por concursos de méritos y capacidades”, Cuaderno de Administración N° 1AAEAP, Buenos Aires

SAUTU, R., P. BONIOLO, P. Dalle, y R. ELBERT (2005) “Manual de metodología: Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la Metodología” (Buenos Aires: Editorial CLACSO) Capítulo 1, Ejercicio 3: “Perspectivas macro y micro-sociales en investigación social”.

SCIOLA, F. (2019), “Itinerarios Formativos: un camino innovador para la profesionalización del personal del Estado” Ponencia presentada en el XXIV Congreso Internacional del CLAD 2019, Buenos Aires Argentina.

STAKE, R.E (2005), “Investigación con estudio de casos”. Ed. Morata, Madrid.

TOBELEIM, A. (1992) “Institutional Capacity Analysis and Development System” LATPS Occasional Paper Series Number 9 - July 14, 1992

ZELLER, Norberto (2007), “Políticas públicas: marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas” INAP Argentina.

ZUK, María Liliana (2019a), “Desarrollo de competencias situadas: Itinerarios formativos en red: una herramienta para definir competencias de los puestos de trabajo” en *Competencias Laborales en el Sector Público*, CLAD.

ZUK, María Liliana (2019b), "Capacitación por competencias: la implementación del programa itinerarios formativos" Ponencia presentada en el XXIV Congreso Internacional del CLAD 2019, Buenos Aires Argentina.



Universidad de  
**San Andrés**

**Normativa Citada**

Decreto 170/2017

Decreto 13/15

Decreto N° 434/16.

Decreto N° 214/06

Decreto 993/91

Decreto 2098/08

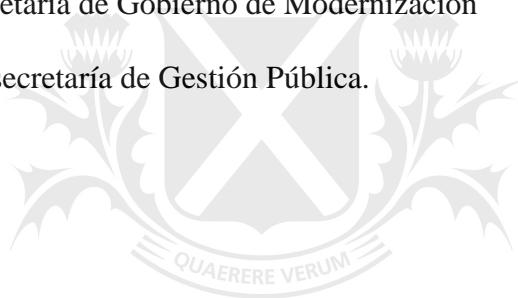
Resolución del Ministerio de Modernización 339/2017

Resolución del Ministerio de Modernización 300-E/2017

Resolución 8/2018 Secretaría de Gobierno de Modernización

Res. 02/2002 de la Subsecretaría de Gestión Pública.

Ley N° 20.173



Universidad de  
**San Andrés**

## ANEXO 1

### CLASIFICACIÓN DE EMPLEO PÚBLICO<sup>31</sup>

Esta sección contiene términos y conceptos utilizados para la clasificación y tipificación del empleo público.

#### -Clasificación de Estructuras Escalonarias

##### *Escalafón*

Es la clasificación alfanumérica de las personas que ocupan puestos de trabajo financiados total o parcialmente por el Sector Público Nacional. Las personas pueden o no formar parte de un determinado convenio de trabajo (ya sea colectivo, sectorial o grupal) celebrado en un determinado momento. Cada escalafón establece las funciones jerárquicas, administrativas, u operativas (entre otras) dentro del mismo.

En caso de no mediar convenio alguno, el escalafón lo constituye la estructura administrativa y/o el régimen de carrera del personal que se desempeñe en una determinada entidad u organismo del Sector Público Nacional en un momento determinado del tiempo. En cada Escalafón se determinan los sistemas de acceso, así como las distinciones de Niveles (categorías), Grados, Agrupamientos, Tramos, Función Ejecutiva o sus equivalentes que los distinguen.

#### Sistema de acceso

---

<sup>31</sup> <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/empleo-publico/biep/clasificacion#puestodetrabajo>

Es el régimen de acceso a un determinado cargo, contrato, relación de dependencia o acuerdo por prestación de servicios con una entidad determinada del Sector Público. El sistema de acceso puede no generar una relación laboral o de empleo.

Los sistemas de acceso tipificados son:

- **Concurso:** acceso a un determinado cargo/ puesto de trabajo en el Sector Público mediante un proceso de selección concursal en el que interviene la autoridad competente a través de un comité de selección.
- **Designación en cargo de planta permanente:** designación efectuada por una autoridad competente para la ocupación en forma transitoria (o permanente) de un cargo que pertenece a la planta permanente de una entidad.
- **Régimen de estabilidad no concursado (planta permanente):** acceso a un cargo/puesto de trabajo de planta permanente en una entidad sin que intermedie en dicho acceso un proceso de selección concursal.
- **Designación en cargo de planta temporaria:** designación efectuada por una autoridad competente para la ocupación de un cargo cuya existencia es temporaria. El cargo sobre el cual se realiza la designación en cuestión cuenta con una temporalidad manifestada en la norma de su creación.
- **Contrato por tiempo determinado:** contrato de trabajo a plazo fijo sobre el cual se establece en forma expresa un vencimiento o finalización.
- **Contrato por tiempo indeterminado:** contrato por tiempo indeterminado que dura hasta que el trabajador se encuentre en condiciones de gozar de los beneficios que le asignan los regímenes de seguridad social, por límites de edad y años de servicios, salvo que se configuren causales de extinción.

- **Contrato de plazo eventual:** media contrato de trabajo eventual cuando la actividad del trabajador se ejerce bajo la dependencia de un empleador para la satisfacción de resultados concretos, tenidos en vista por éste, en relación a servicios extraordinarios determinados de antemano o exigencias extraordinarias y transitorias, toda vez que no pueda preverse un plazo cierto para la finalización del contrato. Aplican en esta tipología los contratos de trabajo por temporada producto de la estacionalidad que requiera la naturaleza de la actividad.

- **Contrato a tiempo parcial:** contrato de trabajo en virtud del cual el trabajador se obliga a prestar servicios durante un determinado número de horas al día o a la semana, inferiores a las dos terceras (2/3) partes de la jornada habitual de la actividad.

- **Carrera - Fuerzas Armadas y de Seguridad:** sistemas de acceso a los cargos implementados por las diferentes Fuerzas de Seguridad y Fuerzas Armadas, en donde el acceso a la planta permanente se produce luego del egreso de las respectivas instituciones formadoras de los cuadros de cada una de las Fuerzas. En este sistema de acceso los ascensos se producen según las normas reglamentadas por las autoridades competentes.

- **Locación de servicios:** contrato mediante el cual una persona (prestador de servicios) actuando independientemente, se obliga a favor de un comitente (entidad del Sector Público) a proveer un servicio mediante una retribución.

- **Locación de Servicios financiamiento internacional:** contrato mediante el cual una persona (prestador de servicios) actuando independientemente, se obliga a favor de una entidad del Sector Público a

proveer un servicio mediante una retribución la cuál es ejecutada por entidades de financiamiento multilateral (e.g.: PNUD, Banco Mundial, BID)

- **Locación de obra:** contrato por el cual una de las partes se obliga a hacer alguna cosa (o alcanzar un resultado material o inmaterial) para la otra y sin subordinación frente a ésta, todo mediante una remuneración establecida en un contrato.

- **Asistencias técnicas:** contrato mediante el cual una persona (prestador de servicios) actuando independientemente, se obliga a favor de una entidad del Sector Público a proveer un servicio mediante una retribución la cuál es ejecutada en el marco de un convenio entre la mencionada entidad y una Universidad Nacional (e.g.: UBA, UTN)

- **Beca:** relación jurídico-laboral con finalidad formativa donde el becario recibe una asignación pagada en concepto de beca y no como remuneración.

- **Pasantía:** acuerdo entre un estudiante y una entidad del Sector Público con el fin de que la persona realice actividades relacionadas con la propuesta curricular de sus estudios a cambio de un estipendio pautado, sin originar con ello una relación laboral formal.

- **Hora Cátedra:** el Profesor de hora cátedra es aquel que se halla vinculado a una entidad del Sector Público por labor docente (o de investigación) limitada a un número de horas semanales y cuya vinculación se hace por la duración de la labor contratada.

- **Otros:** Otras modalidades de contratación y/o de acceso a puestos de trabajo en el Sector Público.



### *Nivel (Categoría)*

Dentro de un Escalafón determinado el personal reviste en uno de los Niveles/Categorías según el tipo de función o puesto de trabajo para el que fuera seleccionado, de conformidad con lo establecido en el mencionado convenio (norma o estructura escalafonaria, según aplique). Cada Escalafón establece los procesos de selección y acceso a cada uno de los niveles de conformidad con el régimen de carrera previsto en cada uno de los convenios, estructura organizativa o categorización que establezca la normativa pertinente. La promoción vertical de Niveles/Categorías consiste en el acceso a niveles superiores mediante los procesos de selección o promoción diseñados para ocupar cargos o funciones de mayor responsabilidad, complejidad y autonomía. Como regla general a la mayoría de los escalafones, el nivel se define de acuerdo con la complejidad, responsabilidad y autonomía que comporte la función o puesto de trabajo.

### *Grado*

La estructura escalafonaria define el campo Grado como de promoción horizontal. Es decir, en la mayoría de las estructuras el grado está asociado a avances dentro de una misma estructura, ya sea por antigüedad, incremento en la educación formal del agente, por mayor experiencia en el puesto que reviste y que le permita un crecimiento dentro de la estructura organizativa. La promoción horizontal comprende el acceso a grados superiores habilitados para el Nivel/Categoría en el que revista el personal, lo que resultará de la capacitación, y/o la acreditación de sus desempeños, y/o competencias laborales o, en algunos casos, simplemente por antigüedad.

### *Agrupamiento*

En algunos Escalafones y/o Convenios puede existir el campo Agrupamiento. En términos generales, los agrupamientos agrupan Niveles/Categorías de acuerdo con el tipo de función o puesto de trabajo para el que fuera seleccionado. Es decir, los agrupamientos agrupan puestos de trabajo caracterizados por una misma naturaleza o finalidad. La pertenencia a determinado agrupamiento puede (o no, dependiendo el convenio) generar suplementos salariales para el agente. Dentro de cada Agrupamiento se podrán establecer orientaciones que den cuenta de conjuntos de trabajadores caracterizados por la prestación de servicios de una específica profesión, función o particularidad laboral Pero mientras que en los Escalafones asociados a la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164 el Agrupamiento puede tener estas características, en aquellos regidos por otros marcos regulatorios, el campo Agrupamiento (de existir) puede tener características completamente diferentes. En algunos convenios, este campo puede simplemente ser descriptivo de una situación, de una ubicación estructural u otro tipo de caracterización. En otros escalafones este campo puede tener una incidencia significativa en cuanto a la evolución de la carrera de una persona dentro de la entidad en cuestión.

#### *Adicional por tramo*

En términos generales, para la clasificación BIEP, los Tramos agrupan Grados(#grado) (o sus equivalentes) de acuerdo con el tipo de función o puesto de trabajo para el que fuera seleccionado y en la evolución horizontal de carrera en la que se encuentre una persona. Es decir, los Tramos agrupan puestos de trabajo caracterizados por una similar evolución en la carrera. En aquellos Escalafones asociados a la Ley Marco de Regulación de Empleo Público y al Conv. Colectivo de Trabajo General para la APN (Dto N° 214/06) el personal accede a uno de los tramos previstos para el desarrollo de

su carrera en el nivel en el que reviste, como consecuencia de la acreditación de mayores rangos de profesionalidad o tecnificación de sus competencias y capacidades laborales, según corresponda, lo que le habilita para el ejercicio de tareas, funciones y/o responsabilidades asociadas. En escalafones no regidos por el marco regulatorio antes descrito el campo Adicional por Tramo (de existir) puede tener características completamente diferentes. En algunos puede simplemente ser descriptivo de una situación, de una ubicación estructural u otro tipo de caracterización. En otros, este campo puede tener una incidencia significativa en cuanto a la evolución de la carrera de una persona dentro de la entidad en cuestión.

#### *Tipo de Contratación*

Los diferentes sistemas de acceso pueden ser agrupados dentro de **modalidades de contratación**, a saber:

- **Contrato:** Contrato por tiempo determinado, Contrato por tiempo indeterminado, Contrato de plazo eventual, Contrato a tiempo parcial.
- **Planta Permanente:** Concurso, Designación transitoria en cargo de planta permanente, Régimen de estabilidad no concursado (planta permanente), Carrera Fuerzas Armadas y de Seguridad.
- **Planta Temporaria:** Designación en cargo de planta temporaria.
- **Locación:** Locación de servicios (mediante financiamiento interno o externo), Locación de obra, Asistencias técnicas, y otras modalidades de contratación de servicios personales.
- **Otros:** Beca, Pasantía, Hora cátedra, Otros.

## Anexo 2. Ejemplo de Itinerario Formativo

### Ejemplo de Itinerario Formativo: Coordinador de Capacitación.

<b>PROPÓSITO CLAVE:</b> Coordinar la gestión de la capacitación institucional en el marco del Sistema Nacional de la Capacitación, considerando los lineamientos estratégicos de las jurisdicciones y entidades de la APN, contribuyendo a la profesionalización, gestión y desarrollo de la carrera del personal del Estado, promoviendo la mejora continua de las organizaciones.	
<b>Unidad de competencia</b>	<b>Elemento de competencias</b>
1. Detectar las necesidades de capacitación, esclareciendo y estructurando la demanda, considerando los Planes Estratégicos Institucionales, los requerimientos de las unidades organizativas y los actores sociales, en el marco de la normativa vigente conforme políticas de la jurisdicción y los lineamientos y las pautas metodológicas del INAP.	1.1. Diseñar el Plan de Detección de necesidades de capacitación desde una perspectiva estratégica en el marco de la normativa vigente, los lineamientos y las pautas metodológicas establecidos por el INAP, conforme a lineamientos del superior. 1.2. Gestionar el proceso de detección de necesidades de capacitación, promoviendo la participación de las unidades organizativas de la jurisdicción y los actores sociales intervinientes, considerando la normativa vigente, los lineamientos y las pautas metodológicas establecidos por el INAP.
2. Diseñar y evaluar el Plan Estratégico y el Plan Anual de Capacitación, promoviendo la participación de los actores sociales que conforman el Sistema de Capacitación en el marco de la normativa vigente, las políticas de la jurisdicción, los lineamientos y las pautas metodológicas establecidos por el INAP.	2.1. Diseñar el Plan Estratégico y el Plan Anual de Capacitación desde una perspectiva estratégica en el marco de la normativa vigente, los lineamientos y las pautas metodológicas establecidos por el INAP. 2.2. Evaluar el proceso de implementación y el impacto institucional del Plan Estratégico y Anual de Capacitación, considerando la normativa vigente, los lineamientos y las pautas metodológicas establecidos por el INAP.
3. Gestionar el diseño, implementación y evaluación de las actividades de capacitación en el marco del Plan Anual de la Jurisdicción, considerando la normativa vigente, los lineamientos y las pautas metodológicas establecidos por el INAP.	3.1. Gestionar y evaluar el diseño de las actividades de capacitación en el marco del Plan Anual de la Jurisdicción, la normativa vigente, y los lineamientos y las pautas metodológicas establecidos por el INAP. 3.2. Gestionar la implementación y la evaluación de las actividades de capacitación, generando la retroalimentación continua del proceso.
4. Gestionar y supervisar la información vinculada a las actividades de capacitación, promoviendo el desarrollo de la carrera del personal, considerando los lineamientos de la jurisdicción, la normativa vigente y los procedimientos administrativos.	4.1. Administrar y supervisar la gestión de la información vinculada al proceso de capacitación considerando los lineamientos del superior a cargo, la normativa vigente y los procedimientos administrativos. 4.2. Asistir técnicamente a los agentes de la jurisdicción en los procesos de orientación de la carrera del personal, referidos a las actividades de capacitación.
5. Organizar y supervisar las actividades del equipo de trabajo, considerando la articulación interáreas, el cumplimiento de los objetivos, procesos y productos conforme lineamientos de la jurisdicción, promoviendo el desarrollo de la carrera del personal.	5.1. Organizar y supervisar las actividades del equipo de trabajo, considerando la articulación interáreas, el cumplimiento de los objetivos, los procesos y productos, conforme lineamientos de la jurisdicción, promoviendo el desarrollo de la carrera del personal.
6. Organizar y gestionar el Plan de Comunicación de la Capacitación en el ámbito intra- e interinstitucional, considerando los lineamientos de la jurisdicción de la APN y el INAP, promoviendo la instalación, la divulgación y la transparencia de las acciones.	6.1. Organizar y gestionar el Plan de Comunicación de Capacitación en el ámbito intra- e interinstitucional, considerando los lineamientos de la jurisdicción de la APN y el INAP, promoviendo la instalación, la divulgación y la transparencia de las acciones.

Módulos y talleres obligatorios	Horas reloj total
<b>Módulo I:</b> La Gestión de la Capacitación	30
<b>Módulo II:</b> Planificación de la capacitación	45
<b>Módulo III:</b> Diseño de actividades de capacitación	15
<b>Módulo IV:</b> Gestionar la evaluación de la capacitación	40
<b>Módulo V-Taller:</b> Acreditación de actividades de capacitación	15
<b>Subtotal</b>	145
<b>Módulos y talleres optativos</b>	
<b>optativos</b>	
<b>Módulo VI:</b> Organización de las actividades del equipo de trabajo.	20
<b>Módulo VII: Taller: Construcción de un Plan de Comunicación.</b>	16
<b>Módulo VIII:</b> Desarrollo de instrumentos para la recolección de información	50
<b>TOTAL</b>	231

*Listado de entrevistados*

Entrevista 1	Coordinador del Programa 2016-2019	2020 y 2021
Entrevista 2	Asesor técnico profesional del programa	2020
Entrevista 3	Asesor técnico profesional del programa	2020 y 2021
Entrevista 4	Asesor administrativo del programa	2020
Entrevista 5	Asesor administrativo del programa	2020 y 2021
Entrevista 6	Responsable de equipo	2020



Universidad de  
**San Andrés**