

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

José Alberto Bonifacio

La capacitación en la administración pública nacional de Argentina tiene como principal referente institucional al Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), creado por la ley 20.173 de 1973. En el presente documento se realiza un análisis longitudinal que da cuenta de la evolución de la organización en los últimos tres décadas, enfocando los procesos de cambio que caracterizaron distintas etapas de su desarrollo, en atención al proceso político-institucional de las transiciones gubernamentales, así como a las políticas que se destacaron en cada período, en particular las de empleo público, que condicionaron a las políticas y estrategias de formación de funcionarios.

Desde la recuperación democrática en 1983 hasta el presente, las políticas adoptadas en materia de empleo público han venido siendo crecientemente inclusivas en lo que concierne a la formación continua del personal de la administración pública.

Caracterizar estas políticas en cada uno de los gobiernos que se sucedieron a lo largo de tres décadas es una tarea que corre el riesgo de caer en una simplificación, lo que también ocurriría en caso de atribuirse un sentido unívoco a las decisiones adoptadas por cada administración. Asumiendo el riesgo, puede señalarse que los años '80 transcurrieron signados por la construcción de una institucionalidad para las políticas administrativas y de reforma, resultando estas focalizadas en algunos programas estrella que no consolidaron sus objetivos originales. Los años '90 fueron de reformas estructurales y de reducción del tamaño y presencia del Estado, y a la vez de progreso en la institucionalidad y profesionalización de la función pública. Finalmente, la última década mostró la reconstrucción y regreso de la centralidad del Estado en el proceso de desarrollo así como avances en la puesta en marcha de reglas constitutivas de la nueva institucionalidad administrativa.

El retorno a la democracia: de menor a mejor (1983-1989)

En 1983 Argentina salía de una ominosa dictadura para ingresar en la última transición democrática, después de las alternancias entre gobiernos autoritarios y democracias de calidades diferentes –a veces representativas, a veces sólo formales y otras, incompletas o proscriptivas- que caracterizaron el siglo XX. La ansiada consolidación de la democracia marcaba el rumbo hacia el necesario fortalecimiento del Estado de derecho, haciendo comprensible que el nuevo gobierno surgido de las urnas buscara fortalecer la institucionalidad en la administración pública, dando soporte en el plano institucional y organizativo a una estructura en consonancia con los nuevos tiempos.

Si bien se recuperan recursos existentes en el aparato administrativo estatal, la creación de una Secretaría de la Función Pública en dependencia directa del Presidente, coloca en un escenario de mayor significación a las iniciativas de políticas relacionadas con el mejoramiento de la administración pública y, por ende, de las capacidades estatales. El Instituto Nacional de la Administración Pública es incorporado en esta estructura y, diez años después de su creación, por primera vez resulta dotado de un propósito de trascendencia.

En efecto, en el pasado sólo tenía bajo su responsabilidad la realización de un Curso Superior de Administración Pública, destinado a no más de cien funcionarios por año. En cambio ahora se le encomienda la organización del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG), que comienza en 1985.

Los egresados del PROFAG constituyeron el Cuerpo de Administradores Gubernamentales con dependencia de la Presidencia de la Nación y asignación móvil de sus miembros a las diferentes jurisdicciones públicas que requirieran asistencia técnica en funciones de planeamiento, asesoramiento, organización, conducción o coordinación de nivel superior. La función de articulación entre el funcionario político y los funcionarios de línea de las organizaciones, así como la continuidad del programa en el tiempo, respondían al propósito de construir un sistema de dirección para el conjunto del Estado, con personas comprometidas con el ideario democrático.

A partir de la creación del PROFAG se efectuaron tres llamados a concurso, en los años 1985, 1986 y 1987. Luego de dos años de formación académica y prácticas profesionales con pasantías en organismos públicos, en 1988, 1989 y 1990 egresaron las tres primeras promociones, mientras que la cuarta, incorporada en 1992, egresó en 1995. A partir de ese momento, el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales se discontinuó de hecho, al no concretarse nuevas convocatorias.

El proceso de selección para ingresar al Programa movilizó a más de nueve mil profesionales, de los cuales ingresaron 207. El Cuerpo de Administradores Gubernamentales continúa funcionando en la actualidad, en dependencia de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros. La formación desarrollada por el programa fue de tipo generalista, y estaba en línea con la idea de que los Administradores Gubernamentales no estuvieran fijados en una organización, sino que rotaran por las jurisdicciones del Estado, no pudiendo permanecer más de tres años en cada una. La formación se profundizaba con el conocimiento y la experiencia adquiridos con el desempeño en distintos ámbitos de la administración.

En síntesis, se da con fuerza en la primera parte de este sexenio el empoderamiento del INAP para llevar a cabo una política de fortalecimiento de la alta dirección pública bajo un modelo meritocrático, convirtiendo al instituto en una escuela de formación para el acceso a la función pública.

La segunda nota a destacar es que si bien el nivel de formación impartido resultaba equivalente a una formación universitaria de posgrado, no fue contemplada la validación académica de los estudios, que podría haber sido considerada cuando se produjo una alianza para iniciar un programa de Maestría en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, con la contribución del INAP.

La etapa en la cual la capacitación se caracterizaba por la existencia de programas selectivos, de escaso alcance y relevancia, cambia en los años '80 cuando toma como rasgo característico el desarrollo de programas de mayor relevancia destinados a constituir un sistema de alta dirección en la administración pública, destacándose su impacto cualitativo pero sin alcanzar una significación cuantitativa que pueda ser destacada.

Otra política concerniente a la administración pública, con un enorme potencial de impacto finalmente no concretado, consistió en la decisión de trasladar la capital del país al área de las ciudades de Viedma y Carmen de Patagones, en el sur del país (Ley 23.512 de 1987). La preparación para implementar la medida incluyó la adopción de recaudos para trasladar e instalar en la nueva sede gubernamental a los poderes del Estado y parte significativa del aparato administrativo.

La reforma de la carrera administrativa: de mejor a mayor (1991-1999)

En materia de empleo público, las políticas durante los años noventa muestran rasgos manifiestamente contradictorios.

Por una parte, las políticas de reforma del Estado iniciadas a consecuencia de la crisis hiperinflacionaria de 1989, con la finalización del primer gobierno posterior a la transición democrática, traen aparejada una amplia reducción de la dotación de personal público a consecuencia de privatizaciones, transferencias de servicios a otras jurisdicciones, retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, congelamiento de designaciones y eliminación de vacantes presupuestarias, instrumentos todos vinculados las “*downsizing*” estatal y a la reducción del gasto público.

Por otra parte, tiene lugar en 1991 la reforma de la carrera administrativa. Cabe destacar entonces que la creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) significó el establecimiento de un régimen orientado a la profesionalización de la función pública, que establece y pone en ejecución la realización de procesos selectivos para el ingreso a la administración pública e incorpora la formación continua como requisito para poder promocionar en la carrera, además de la evaluación del desempeño. Es con la creación del SINAPA que la capacitación se hace más inclusiva del colectivo laboral del Estado, remplazando programas selectivos como el PROFAG por otros que se corresponden con un cambio de política en lo relativo a la constitución del sistema de alta dirección pública.

El universo del empleo público re-encasillado para su incorporación en el SINAPA incluía unos treinta mil agentes, entre los cuales se encontraba la totalidad del personal de la administración ministerial central (directa) y el perteneciente a más de cuarenta organismos descentralizados. El número de agentes comprendidos en el nuevo régimen trae como consecuencia inmediata la necesidad de asegurar oportunidades de acceso a la capacitación que les permita progresar en la carrera. A tal fin se refuerza significativamente el presupuesto y la dotación del INAP y sus actividades crecen de modo exponencial, de modo que participan anualmente de las mismas casi tantos empleados públicos como los que forman parte de la carrera.

El segundo rasgo característico de esta etapa fue el centralismo: correspondió al INAP desarrollar la mayor parte del esfuerzo en la organización de la oferta formativa, capaz de atender la demanda originada en las exigencias de capacitación para la promoción en la carrera.

En esta época el INAP estuvo organizado en cuatro *direcciones nacionales*, dos de ellas con responsabilidades exclusivas en materia de capacitación.

Una de ellas fue la Dirección Nacional de Formación Superior, responsable del Programa de Alta Gerencia Pública, el cual fue establecido como de cumplimiento obligatorio en el año posterior a su incorporación para quienes accedían a los puestos de nivel gerencial mediante los procesos de selección, una disposición absolutamente novedosa incorporada por el SINAPA que rompía con una tradición de designaciones basadas en la antigüedad o lealtades personales o políticas. La otra, la Dirección Nacional de Capacitación, fue responsable del Programa de Formación Superior y el Programa de Entrenamiento Laboral, en el cual se incluía personal profesional, de supervisión intermedia, administrativo y de servicios.

Sólo el Programa de Formación en Alta Gerencia Pública pasa de una cantidad de 250 cursantes en 1992 a 2401 en 1998. El conjunto de agentes capacitados en 1993 fueron 5500, y llegaron a 35.321 en 1997 (Bello, 1997).

Estudios realizados en el período ofrecen evidencia de un alto nivel de acuerdo (71%) entre el personal acerca de la realización de actividades de capacitación como requisito para ascender en la carrera administrativa. Entre entrevistados en una encuesta en los años 1993-1995, 70%, 74% y 83% manifestaron haber tenido acceso a actividades de capacitación ofrecidas para la carrera, y en 1999 un 74% respondió en el mismo sentido. También en 1999 el 71 % de los encuestados declaró haber obtenido en la capacitación “elementos que mejoraban la realización de sus tareas” (Dirección Nacional de Servicio Civil, 2001).

La flexibilización laboral en la contratación (1995)

En materia de políticas de empleo público, al *downsizing* con el que se respondió a la emergencia de la crisis en la terminación del primer gobierno de la restauración democrática en 1989 y hasta 1991, cabe destacar la creación de reglas que dieron paso a la flexibilización laboral en la contratación de personal (Decreto N° 92/95). El impacto de esta transformación se aprecia al considerar que al congelamiento de los cargos de planta permanente previstos en el presupuesto le siguen numerosas designaciones de personal por fuera de las reglas de selección en convocatoria pública, a término y sin estabilidad.

El Decreto 92 facultó a los Ministros del Poder Ejecutivo y a los Secretarios de la Presidencia de la Nación a contratar al personal necesario para la realización de aquellas actividades que complementen las competencias propias de cada jurisdicción. El artículo 3° del decreto citado establecía que las contrataciones que se realicen “*deberán tener por objeto la prestación de servicios técnicos o profesionales especializados y/o ejecución de obras, sean ellos de carácter individual o comprendidos en programas de trabajo, tanto de fortalecimiento institucional como de proyectos especiales de estudios e investigación, cuya realización haya sido evaluado y aprobada por la máxima autoridad de la jurisdicción.*”

Esta modalidad de contratación no generaba relación de empleo público, rigiéndose la relación entre las partes exclusivamente por el contrato. Con ello quedaba expedito el camino para contratar servicios personales sin asumir las corresponsabilidades como parte empleadora con una supuesta al menos doble ventaja: a) el ahorro financiero de los aportes que la ley impone al patrón en cargas sociales y provisionales, y, b) la capacidad de despedir en cualquier momento sin invocación de causa y sin indemnización correspondiente. (Salas, 2009:8)

En menos de diez años, y no obstante la crisis fiscal iniciada a fines de 1994 y profundizada en 1995, así como medidas contempladas en la Ley 24.629, conocida como II Reforma del Estado, para reducir gastos, las contrataciones que se realizan dentro de los alcances del Decreto 92/95 llevan el crecimiento de la dotación de personal a una cantidad equivalente a la del SINAPA, coexistiendo en las mismas organizaciones con una relación de empleo tan lábil que carece de reconocimiento de capacidades laborales que al personal permanente se le remuneran por medio de adicionales salariales, sin posibilidades de promoción y sin que la capacitación incida en el desarrollo de una carrera, de la cual carecen.

Claro que la otra cara de la moneda de esta política consistió en una puerta de acceso al empleo público con base en criterios discrecionales, que de ninguna manera resultaban condicionados por los tecnicismos de la norma reglamentaria: se prescindía de la utilización de pruebas selectivas transparentes y públicas y garantías de igualdad de oportunidades de acceso, reforzando las tradicionales prácticas clientelares y patrimonialistas en materia de empleo público. O sea, los esfuerzos por avanzar en la profesionalización del empleo público que había introducido el SINAPA, sólo cuatro años después quedaban a la deriva.

Nuevos marcos regulatorios para el empleo público

Haciendo gala de las contradicciones aludidas, en este período se aprueban dos normas decisivas para dotar de institucionalidad a la política de empleo público.

La primera, la Ley N° 24.185 de Negociación Colectiva promulgada el 16/12/92, que regula las negociaciones entre la Administración Pública Nacional y sus empleados, por la cual se puede negociar todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, las de contenido salarial y las demás condiciones de trabajo, excepto la estructura orgánica de la Administración Pública Nacional, las facultades de dirección del Estado y el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa. Las cuestiones salariales o referidas a condiciones económicas quedan sujetas a la ley de presupuesto.

La segunda, la Ley N° 25.164 Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, aplicable al Servicio Civil de la Nación y que establece condiciones para el ingreso, deberes, derechos, obligaciones y régimen disciplinario. Define el tipo de personal empleado, donde se destaca el personal sujeto a régimen de estabilidad y carrera administrativa, estableciendo que la designación de ingresante en cargos de carrera sin aplicar los sistemas de selección previstos por los escalafones, no reviste en ningún caso carácter de permanente, ni genera derecho a la incorporación al régimen de estabilidad. Por otra parte, admite la designación transitoria o contratación por tiempo determinado para servicios acordes, por hasta un 15% de la planta permanente, con remuneraciones equiparadas a las del nivel y grado de personal permanente. La Ley 24.185 da lugar al Primer Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional, homologado por el Decreto N° 99 del 29 de enero de 1999. La Ley 25.164 se promulgó el 6 de octubre de 1999 y reglamentada por el Decreto 1596 del 9/12/99, sólo un día antes del cambio de gobierno. La tardía implementación y reglamentación de estas normas gravitó en la eficacia operacional alcanzada frente a la instalación del nuevo gobierno.

La crisis y la transición (1999-2003)

En materia de empleo público, el gobierno que asume en diciembre de 1999 deja sin efecto la reglamentación la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional N° 25.164 por medio del Decreto 69 del 18/1/00.

En enero de 2001 se aprueba un Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional (Decreto N° 103) que en materia de *gestión del capital humano* propugna generalidades ya previstas en las normas de regulación existentes en materia de profesionalización, proyectando superar distorsiones en la implementación que quedaron inconclusas. Asimismo el Plan postuló “*una profunda reestructuración del Instituto Nacional de la Administración Pública, como órgano rector centralizado que fije políticas y normas y fortalecimiento de unidades institucionales responsables de la ejecución de programas en estrecha vinculación con la política de gestión de cada organismo.*”

Por el Decreto N° 889 de julio de 2001 el gobierno anula la personería jurídica del INAP que le daba carácter de organismo descentralizado, luego de haber reducido drásticamente el presupuesto asignado para la capacitación de los funcionarios públicos, así como las actividades que se habían venido en crecimiento continuo durante la década anterior, dejando librada a la capacidad de las instituciones atender las necesidades de capacitación de su personal.

Ante esta situación, sucesivas conducciones del INAP elaboraron estrategias alternativas para hacer frente a la escasez de recursos y a la “retirada” resultante de la pérdida del rol protagónico como oferente de capacitación tenía el Instituto.

Con base en las facultades regulatorias del sistema de capacitación con las que el INAP cuenta como organismo rector de política, se validaron distintas actividades realizadas por los trabajadores que, por ser evaluadas como pertinentes para el desarrollo de competencias técnicas y profesionales, fueron consideradas como equivalentes a la capacitación. Según la Resolución 51/03 de la Subsecretaría de la Gestión Pública, estas podían ser el ejercicio de la docencia, actividades de asistencia técnica y consultoría, publicaciones, asistencia a congresos, entre otras.

Una segunda línea fortalecida consistió en promover foros de encuentro de comunidades de práctica cuya conformación fue estimulada y reforzada mediante el desarrollo de procesos de gestión del conocimiento.

La tercera línea de estrategia promovida por el INAP consistió en el creciente desarrollo de acciones orientadas al fortalecimiento de las capacidades de planificación, diseño y ejecución de actividades de capacitación por parte de las instituciones públicas.

Regularización de relaciones laborales y consolidación institucional de las políticas de capacitación (2003-2014)

La Ley Marco de Empleo Público fue reglamentada por el Decreto 1421 en agosto de 2002 y a partir de 2003 distintos lineamientos de profesionalización de la función pública comenzaron a materializarse. En particular, el artículo 9° de la ley y su decreto reglamentario fijan un régimen que establecía las dos categorías del personal no permanente: el designado a término en cargos presupuestados transitorios de duración anual y el contratado, asumiendo el Estado su carácter de empleador. Gradualmente se inicia un proceso de reversión de la flexibilización laboral que había instalado el Decreto 92/95 y que había continuado el Decreto N° 1.184/01. Al reglamentarse la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional en 2002, sólo existían 90 contratos encuadrados en ella, cifra que ascendió a 20.037 contratos en 2008; en cambio, los contratos de servicios pasaron de 16.505 en 2004 a 2.775 en 2008.

Esta dinámica fue el resultado de una política intencional de regularización del empleo público. (Ver gráfico N° 1 en el Anexo)

El segundo hito decisivo a favor de la profesionalización tiene lugar con el segundo Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, que fue homologado por el Decreto Nro. 214 en el año 2006. Se produce desde entonces una gradual inclusión de regímenes laborales dispersos en este convenio, y se progresa en los convenios sectoriales. Entre ellos se encuentran los del Servicio Nacional de Saneamiento y Calidad Agroalimentaria (SENASA), del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN). También posee convenios sectoriales el personal de Orquestas, Coros y Ballet Nacionales dependiente del Ministerio de Cultura y el Personal Profesional de los Establecimientos Hospitalarios y Asistenciales e Institutos de Investigación y Producción del Ministerio de Salud. Un colectivo muy numeroso incorporado al CCTG-APN es el del personal civil de las fuerzas armadas, que con aproximadamente veinte mil agentes aún no tiene su convenio sectorial.

Dos años más tarde el Decreto 2098/2008 homologa en Convenio Colectivo Sectorial del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) que reemplaza al SINAPA e incorpora numerosos institutos a la vez que también se extiende a otras instituciones, consolidando la profesionalización del empleo público.

La planificación de la capacitación

En el ámbito de aplicación del SINAPA (1991-1998) y el SINEP (desde 1998), además de integrar la formación continua y la evaluación del desempeño como requisito de las promociones de grado en la carrera administrativa (carrera horizontal), las normas específicas del Sistema Nacional de Capacitación dirigido por el INAP fijaron la obligación de realizar planes anuales de capacitación a todas las instituciones públicas comprendidas (doce ministerios y cuarenta y cuatro organismos descentralizados). A partir de 2002 (Resolución N° 2 de la Subsecretaría de Gestión Pública), se estableció la exigencia de realizar un plan estratégico de capacitación proyectado a un trienio, además de los planes anuales operativos de capacitación.

La norma, vigente en la actualidad, establece que el Plan esté alineado con las políticas estratégicas y líneas de acción presupuestadas de la jurisdicción u organismo descentralizado, y que debe determinar las acciones correspondientes que contribuyan a mejorar el desempeño de las unidades organizativas y del personal en el logro de los objetivos y resultados prioritarios de la gestión y de la prestación de los servicios al público. El Plan debe fundamentarse en un proceso de diagnóstico de necesidades de capacitación y en su proyección temporal, integrando propuestas de las autoridades superiores y funcionarios responsables de la evaluación del desempeño del personal y las pautas metodológicas y lineamientos para su diseño, elaboración y evaluación que establecidos por el INAP para el reconocimiento o asignación de los créditos correspondientes para la promoción de grado. También se previó considerar las necesidades detectadas y las propuestas de las organizaciones sindicales con ámbito en el SINAPA.

En realidad no todas las instituciones alcanzadas por la normativa estaban en capacidad para realizar las tareas de diagnóstico, organización, diseño y ejecución de actividades de capacitación que el modelo centralizado en el INAP había asumidos en los años noventa.

De tal modo el proceso de implementación fue gradual y muchos organismos incurrieron en notorias demoras en la planificación de la capacitación, situación que se amortiguaba por el ejercicio de un rol subsidiario por parte de INAP como oferente de capacitación. La falta de aprobación de los planes por el INAP no permite dar curso a la acreditación de actividades ni a la asignación de créditos a los agentes que las realizan.

Atendiendo a esta situación se reforzó la asistencia técnica para fortalecer a las instituciones en el desarrollo de capacidades autónomas de diagnóstico, planificación, diseño, ejecución y evaluación de las actividades de capacitación. No obstante, la puesta en régimen continuó ralentizada.

Inclusión

El segundo Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, de 2006, dedica su Capítulo V a la capacitación. En primer lugar señala que la capacitación tendrá como objetivo asegurar la formación, el desarrollo y perfeccionamiento de las competencias laborales del personal a fin de elevar su profesionalización y facilitar su acceso a las nuevas tecnologías de gestión, de acuerdo con las prioridades que el Estado empleador defina en el marco de sus atribuciones de formulación, acreditación, certificación y evaluación de las actividades de capacitación (artículo 72).

Después de indicar que el personal deberá cumplir con los requisitos de capacitación que se acuerden en los respectivos convenios sectoriales en el marco de sus respectivos regímenes de promoción en la carrera (artículo 73), prescribe que cada Jurisdicción o Entidad Descentralizada elaborará un plan estratégico de capacitación, tanto general como específica, y sus correspondientes planes anuales, sobre la base de las propuestas elevadas por los titulares de las jefaturas intermedias y sectoriales y las necesidades detectadas y las propuestas a elevar por las organizaciones sindicales signatarias del Convenio Colectivo General y de los Convenios Sectoriales.

Planteando la necesidad de políticas orientadas a desarrollar capacidades que puede demandar el futuro, indica que los planes se articularán con las estimaciones cuantitativas y de las características de las competencias laborales a satisfacer para atender los servicios actuales y futuros de las jurisdicciones y entidades descentralizadas, contemplando, además, las particulares circunstancias regionales y provinciales de las prestaciones a cargo del personal. Finalmente, asigna al Instituto Nacional de la Administración Pública como representante del Estado empleador la responsabilidad de elaborar las pautas metodológicas y los lineamientos generales bajo cuya orientación dichos planes serán elaborados y la certificación de las actividades de capacitación (artículo 74).

En ese marco evolucionaron los programas de formación de la función pública, con una tendencia sostenida de consolidación y, en la última década, con una marcada tendencia a la inclusión de colectivos laborales en la formación continua, robusteciendo las capacidades de un sistema caracterizado por la centralización en lo concerniente a la regulación y supervisión por el INAP, y una descentralización en las instituciones de las responsabilidades en la planificación, el diseño y la ejecución de actividades de capacitación.

El colectivo laboral comprendido por este convenio agrega 50 mil trabajadores a los casi 80 mil del Sistema Nacional de Empleo Público (considerando la suma de la planta permanente y el personal contratado de conformidad con dicho convenio sectorial) y con independencia de la heterogeneidad de regímenes de trabajo que abarca, incorpora gradualmente (en la medida que se concretan los convenios “sectoriales”) la formación continua como condición para la promoción en la carrera.

El tamaño del universo y su heterogeneidad, antes y después, aconsejaron como propicia una política de descentralización para organizar y llevar a cabo la capacitación, pero la nueva situación puso nuevamente en cuestión las capacidades institucionales para responder al desafío, incrementando la demanda para que el INAP continúe dando sustento al desempeño de roles diferenciados: escuela de formación de funcionarios, organismo rector de política y proveedor de asistencia técnica para el desarrollo de capacidades y mejora de la calidad de la formación.

En definitiva, el número de instituciones comprendidas en el Convenio Colectivo de Trabajo General supera el centenar (108), y en la transición de la actual coyuntura sólo una decena está regulada por un convenio colectivo sectorial que integra la capacitación a la promoción en la carrera.

El resto, aunque está comprendido en las obligaciones de planificar la capacitación, no tiene todavía las tensiones que genera su demanda en los mecanismos de promoción. No obstante el INAP adelanta las acciones de asistencia técnica para que todas las instituciones se encuentren en capacidad de gestionar sus procesos de capacitación.

El cuadro siguiente permite apreciar que prácticamente la totalidad del personal encuadrado en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) pertenece a organismos que tienen un Plan Estratégico de Capacitación aprobado por el INAP: 57 sobre un total de 60 organismos.

Esto se explica porque este sector de la administración pública, como se ha mencionado, hace dos décadas que se encuentra operando en el marco de estas regulaciones. No obstante el cumplimiento en término no es tan rotundo: 40 poseen en la actualidad el plan vigente, mientras que 17 no han actualizado los planes que perdieron vigencia en 2012. (ver Anexo, gráfico N° 2).

Aparte de los organismos SINEP, sólo 7 de un total de 48 organismos comprendidos en el Convenio Colectivo de Trabajo General de la Administración Pública Nacional (CCTG-APN) han realizado su planificación (4 cumplieron el período 2013-2015 mientras que 3 tienen planes que caducaron en 2012). Estos pocos organismos, sin embargo, tienen gran significación por el volumen de empleados: 40% del resto del CCTG-APN.

Personal del SINEP y de otros escalafones comprendidos en el (CCTG-APN) según posesión de Plan Estratégico de Capacitación

Plan Estratégico de Capacitación	Escalafón o Convenio	
	SINEP	Resto CCTG-APN
Poseen	77.979 (99%)	21.308 (40%)
No poseen	656 (1%)	31.321 (60%)

Una vez más debe destacarse que la puesta en régimen con las exigencias del Convenio Colectivo de Trabajo en lo concerniente a la planificación de la capacitación, es un proceso gradual.

Descentralización y políticas de calidad.

En atención a que el tamaño y complejidad de las actividades a cargo de las distintas organizaciones del Estado hacen impracticable centralizar las actividades de capacitación, la descentralización fue acompañada de acciones centrales para fortalecer las capacidades autónomas de las instituciones en el completamiento del ciclo de acciones necesarias para asegurar la formación continua del personal.

En paralelo, las políticas se orientaron a establecer reglas y condiciones para asegurar que la formación continua se realice dentro de estándares de calidad aceptables. Las acciones desarrolladas por el INAP en esa dirección incluyeron un proyecto de formación para el personal de las áreas de capacitación con el objetivo de mejorar las capacidades institucionales.

El proyecto comenzó con un relevamiento de perfiles de competencias del personal comprometido en la gestión de la capacitación y la formación estuvo basada en competencias laborales. La profesionalización y jerarquización de los funcionarios encargados del relevamiento de necesidades de capacitación y del posterior desarrollo e implementación de los planes de capacitación se relaciona directamente con las posibilidades de mejorar los procesos y el desempeño del personal. Los productos específicos de formación fueron un “Diplomado en Gestión de la Capacitación” y la “Formación de Asistentes de Capacitación”. (González, 2013)

Con base en esa experiencia y la obtenida por la política de calidad que permitió al INAP obtener la certificación por Normas ISO 9001 en los servicios de Capacitación, Asistencia técnica, Acreditación de actividades externas y Gestión de Becas, fue elaborado un Referencial de requisitos para las Áreas de Gestión de la Capacitación de la administración pública que ha sido aprobado por el IRAM (el Organismo Nacional de Normalización). Su aplicación facilitará la implementación de los sistemas de la gestión de la calidad para que las áreas de capacitación mejoren sus actividades, propiciando el enfoque en procesos y la elaboración de procedimientos.

Recursos para la gestión y desarrollo del Sistema Nacional de Capacitación

En el marco de políticas como las reseñadas, INAP puso en operación en 2008 un sistema de gestión de la capacitación en línea, que permite a las instituciones públicas cargar la información concerniente a sus planes de capacitación para su consideración y dictamen por parte del INAP. Esta práctica deviene del aseguramiento de estándares de calidad en la planificación en sus distintas etapas, donde son ponderados criterios de conformidad, pertinencia, coherencia interna, sustentabilidad e inclusividad.¹

El Plan incluye distintas actividades de capacitación, las cuales son “acreditadas” individualmente por el INAP atendiendo a que su diseño se corresponde con pautas metodológicas que demandan dar cuenta de los fundamentación, objetivos, resultados esperados, metodología, procedimientos de evaluación, bibliografía, carga horaria, entre otros aspectos. El promedio de actividades *acreditadas* anualmente es de cuatro mil, sumando aquellas que corresponden a actividades incluidas en los planes de las instituciones, las que son solicitadas por los agentes al haber realizado actividades de capacitación fuera del sistema y, finalmente, las que solicitan instituciones externas para que los agentes públicos que se interesen por su oferta obtengan el reconocimiento de créditos por su realización de modo automático.

El Instituto Nacional de la Administración Pública, en su rol como escuela gubernamental de formación, desarrolla un programa de actividades de capacitación del personal de las administraciones públicas que contribuye con los esfuerzos que realiza el gobierno nacional a favor de la construcción de un Estado al servicio de los ciudadanos. Un lineamiento estratégico de la capacitación que brinda el INAP consiste en apoyar las políticas de modernización del Estado que promueve el gobierno nacional, y que reconoce a la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa como el ámbito institucional responsable de la mejora de las capacidades de gestión de las organizaciones públicas.

Las actividades de capacitación y formación del INAP para el año 2014 se organizan en cinco Áreas: I. Formación para la Modernización del Estado; II. Formación para el Desarrollo de Competencias; III. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Capacitación; IV. Estado y Sociedad; V. Asistencia Técnica y Cooperación Académica. En estas áreas están comprendidos distintos programas de actividades, tales como el Programa Tecnologías de Información y Comunicación; Programa Gestión de Personal; Programa Gestión de Proyectos de Innovación y Calidad de Servicios; Programa de Innovación de la Capacitación; Programa de Formación Directiva; Programa de Formación Continua (Desarrollo de competencias para la gestión documental; Desarrollo de competencias para el personal de mantenimiento y servicios; Desarrollo de competencias para la gestión administrativa; Desarrollo de competencias en informática aplicada); Programa del Sistema de Gestión de Calidad; Programa de Formación de Formadores; Programa de Sociedad y Estado; Programa de Capacitación en Políticas Públicas; Programa para la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas; Programa de Cooperación Académica con Universidades y Programa Federal de Capacitación.

¹ El criterio de *conformidad* resguarda el cumplimiento de normas y pautas metodológicas para la formulación del plan, mientras que la *pertinencia* remite a la correspondencia entre el plan y la estrategia de la organización donde se inserta. La *coherencia* alude a como los componentes del plan se relacionan para alcanzar los resultados esperados de la capacitación; la *sustentabilidad* aprecia la viabilidad del plan en términos de consistencia entre objetivos y recursos y, finalmente, la *inclusividad* observa la cobertura de las necesidades de programas y personas que se desempeñan en la organización.

Dentro de estas Áreas y Programas se organizan, aproximadamente, entre 400 y 500 actividades por año, las cuales incluyen a unos 20.000 trabajadores estatales anualmente. Dos tercios de estos trabajadores realizan actividades de capacitación en línea, las que se imparten desde las plataformas del Campus Virtual INAP. Ellas también facilitan la utilización de aulas virtuales a todos los organismos públicos que las solicitan.

Una mirada a los actores: opiniones y preferencias de los participantes en las actividades de capacitación

Con la finalidad de conocer las características y opiniones de las personas que han participado en los últimos seis años en actividades de capacitación que realiza el INAP, en los meses de abril y mayo de 2014 se organizó una encuesta en línea enviada a 42.000 cursantes cuyos datos conserva el sistema de gestión, habiéndose recibido 4.606 respuestas espontáneas.

Respondieron la encuesta 2.738 mujeres y 1868 hombres, distribuidos en grupos de edad de tamaño homogéneo, destacándose como más numeroso el correspondiente a 41-50 años, con en 30% en ambos sexos. (Anexo, Gráfico N° 4).

Una pregunta fue orientada a conocer la importancia que estos empleados públicos asignan a la capacitación: más de la mitad (56%) considera a la capacitación “Muy importante” y un 20% como “Bastante importante”. Estos datos corresponden a personal de distintas administraciones públicas, incluyendo el ámbito nacional, provincial y municipal. (Anexo, Gráfico N° 5).

Dentro de las reglas de juego de la carrera administrativa, depende de la situación de revista del personal el impacto sobre su carrera: en el personal de *Planta Permanente* incide en sus promociones, mientras que en el personal *Contratado* adquiere significación en los procesos de concurso. Puede apreciarse, además, que esta necesidad es más urgente en el primer grupo que en el segundo, por la asiduidad de la ocurrencia de los eventos en que la capacitación es valorada. Así las cosas, es significativo que el personal *Contratado* valore más la capacitación que el personal de *Planta Permanente*: 63% y 47%, respectivamente, la consideran *Muy importante*, y los resultados alcanzan los valores de 82% y 67%, respectivamente si se agrega la valoración *Bastante importante*. Como estos datos corresponden exclusivamente a personal de la administración pública nacional, vale destacar que la valoración del personal *Contratado* de la administración pública nacional (82%) supera la valoración del personal de los tres niveles de administración (76%) y esta, a su vez, al personal de *Planta permanente* de la administración nacional (67%).(Anexo, gráfico N° 6).

Resultó significativo considerar, en la opinión de quienes han tenido oportunidad de acceder a las actividades de capacitación ofrecidas por el INAP, si la posibilidad de realizar cursos de capacitación es *Suficiente* o, por el contrario, es *Escasa*. Considerando el nivel educativo alcanzado por los encuestados, resulta que si bien todos los grupos consideran que la oferta es *Suficiente* o *Más que suficiente* en más de la mitad de los casos, en la medida que se incrementa el nivel educativo alcanzado disminuye la apreciación de disponer de una oferta *Suficiente*: los valores resultan en 72% para el nivel *Primario*, 59% para el *Secundario*, 54% para el *Terciario* y 52% para el *Universitario*, siendo la excepción el nivel de *Posgrado* con 56%.

Las apreciaciones anteriores a estos resultados consideraban plausible la idea de la existencia de más oportunidades para quienes poseen niveles de estudios superiores; probablemente lo que sí puede ocurrir es que estos grupos tienen mayor oportunidad de homologar actividades equivalentes a la capacitación para sus carreras (docencia, asistencia a congresos, publicaciones, etc.). (Ver Anexo, gráfico N° 7).

También con base en apreciaciones derivadas de la planificación de la capacitación en las instituciones, se especuló que la capacitación relacionada con el desarrollo de competencias/capacidades genéricas o transversales (idiomas, informática, etc.) predominaba sobre la capacitación sustantiva o específica relacionada con las actividades centrales de las instituciones. Los resultados de la encuesta no confirman aquellas especulaciones: con independencia del tipo de tarea desempeñada, en todas las categorías los encuestados aprecian haber recibido en sus organismos capacitación específica relacionada con la misión principal de la institución en valores próximos al 60% de las opiniones, con la sola excepción de quienes realizan tareas de asesoramiento (53%). (Ver Anexo, gráfico N° 8).

Además es marcadamente positiva la apreciación que sostiene que la capacitación recibida es *Satisfactoria* o *Muy satisfactoria* en su contribución al desarrollo de las competencias laborales, técnicas o profesionales: todos los grupos ocupacionales asignan esta valoración positiva con resultados que varían entre 64% (Técnicos) y 74% (Directivos). (Ver Anexo, gráfico N° 9).

A los efectos de dimensionar las modalidades convenientes para organizar la planificación de la capacitación, se consideró importante consultar las preferencias de quienes tomaron actividades de capacitación en el INAP. Asimismo, considerar la categoría de edad de los respondientes se presentaba como significativa, atendiendo a la fuerte “alfabetización digital” de los jóvenes. Sorpresivamente, la preferencia por la modalidad virtual para la capacitación presenta el resultado más bajo en el grupo de menor edad, mientras que los rangos de variación en los siguientes grupos etarios no parece significativa: los menores de 30 años prefieren la modalidad virtual en el 42% de los casos; entre 31 y 40 años, en el 50%; entre 41 y 50 años, en el 52%; entre 51 y 60 años, en el 54% y los mayores de 61, en el 52%. La modalidad presencial es más valorada por los menores de 30 años y los mayores de 61, en un 22%. (Ver Anexo, gráfico N° 10).

Finalmente, en la medida que el INAP ha comenzado a poner énfasis en propuestas formativas que incluyan itinerarios de capacitación más integrales al tiempo que una certificación con mayor peso simbólico, frente a una tradición de sostener la formación continua con cursos individuales o desarticulados, resultaba oportuno conocer la predisposición de una población cuya demanda quizás estaba condicionada solo por unos formatos sólo suficientes para los requerimientos de la carrera. Se consultó entonces la disposición a participar en programas de formación de Diplomados con cargas horarias entre 100 y 200 horas. En este caso, la propuesta resultó más valorada por el personal *Contratado* con un 73% de respuestas positivas frente a un 59% del personal de *Planta permanente*. (Ver Anexo, gráfico N° 11).

A modo de conclusión

Así como es impensable el desarrollo de capacidades estatales sin la formación continua del personal de las administraciones públicas en todos sus niveles, tampoco es imaginable realizar la formación continua sin capacidades en las organizaciones responsables de realizar diagnósticos, formular planes, diseñar actividades, ejecutarlas y evaluar impactos y resultados.

Para ello el INAP ha desarrollado estrategias diversas: mantiene un Programa de Asistencia Técnica a las instituciones públicas; ofrece un Diplomado en Gestión de la Capacitación; promueve la aplicación de un Referencial de calidad para la planificación y gestión de la capacitación en las instituciones públicas; ha elaborado los perfiles de competencias para cuatro puestos de trabajo relacionados con la gestión descentralizada de la capacitación (responsable de capacitación, asistente de capacitación, analista de capacitación y referente de capacitación); gestiona y desarrolla un sistema en línea para la planificación, acreditación de diseños de capacitación y administración de comisiones de cursos y su correspondiente certificación; prepara equipos para el desarrollo de capacidades autónomas en la gestión de plataformas para *e-learning*; lleva a cabo un Programa de Formación de Formadores para docentes e instructores que se inscriben en el Registro de Prestadores de Capacitación (Instituciones y Especialistas); realiza cursos para la formación de tutores de actividades de capacitación en línea; ofrece aulas virtuales para que los organismos públicos alojen en ellas sus cursos y capacita a los docentes para subir cursos en plataformas educativas; asesora en el diseño de encuestas de evaluación de actividades de capacitación; organiza periódicamente un foro de responsables de capacitación del Estado para intercambiar información y brindar asesoramiento con la dinámica de una *comunidad de práctica*. Muchas de estas actividades se organizan desde un programa específico: “Fortalecimiento del Sistema Nacional de Capacitación”.

Posiblemente se haya podido apreciar en la presentación la existencia de continuidades estratégicas, así como orientaciones cambiantes basadas en el aprendizaje organizacional. También que la capacitación es un componente dentro de la dinámica más inclusiva de las políticas de empleo público, que los desafíos son cambiantes y que las capacidades de construcción institucional resultan tensionadas por ellos, siendo convocadas a proveer nuevas respuestas a asuntos emergentes cuando los cimientos de lo que se está construyendo todavía no han fraguado aún.

Bibliografía

- Bello, Claudia. La capacitación de los agentes públicos. En Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental Nro. 9. Buenos Aires, 1997.
- Bonifacio, A. (2009). *El vínculo entre profesionalización y formación como pilar de políticas sustentables de desarrollo de capacidades estatales*. En XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre al 1° de noviembre de 2013.
- Decreto 2098/2008. Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP)
- Decreto 214/2006. Homologación del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional.
- Dirección Nacional del Servicio Civil. *Encuesta permanente de actitudes, opiniones y expectativas del personal comprendido en el SINAPA*. Buenos Aires, abril de 2001.
- González, Liliana (2013). *Un proceso de mejora continua en la gestión de la capacitación la optimización de los procesos y el desarrollo de las capacidades de los agentes*. VII Congreso Argentino de Administración Pública. Mendoza, 18 a 20 de setiembre de 2013.
- INAP (2013) *Guía metodológica para la formulación del Plan estratégico de capacitación y del Plan anual de capacitación*. Dirección del Sistema Nacional de Capacitación. Buenos Aires, 2013.
- Ley 25.164 - Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional.

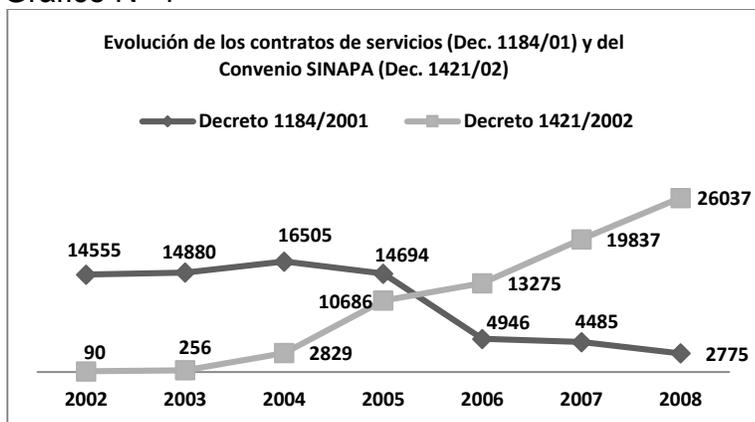
Salas, Eduardo (2009) *Políticas para un empleo público decente en la Argentina: experiencias recientes para la mejora del personal contratado y de carrera en el servicio civil*. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil, 27 - 30 de octubre de 2009
 Subsecretaría de la Gestión Pública Resolución 51/2003
 Subsecretaría de la Gestión Pública, Resolución 2/2002

Reseña biográfica

Lic. en Ciencia Política. Máster en Alta Dirección Pública. Certificado Europeo de Estudios Avanzados en Gobierno y Administración Pública. Candidato a Doctor en Política y Gobierno (UCC-IUOyG). Director del Sistema Nacional de Capacitación del INAP. Vice-Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (Asociación Civil). Profesor en las Universidades de Buenos Aires, Palermo, Rosario y FLACSO. Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1996-2000). Subsecretario de Organización y Gestión, Secretaría de la Función Pública de Argentina (1992-1994). Vocal del Directorio del INAP (1994-1996).

Anexos

Gráfico N° 1



Fuente: Salas, (2009:24)

Gráfico 2

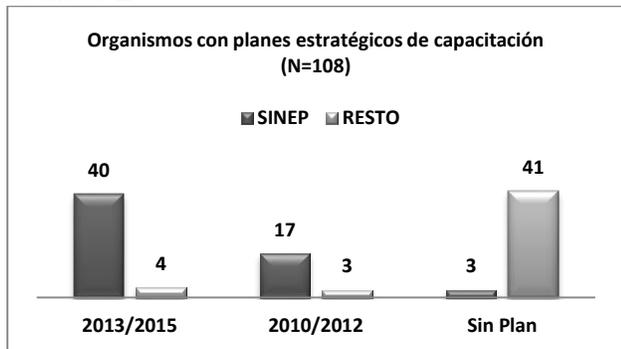


Gráfico 3

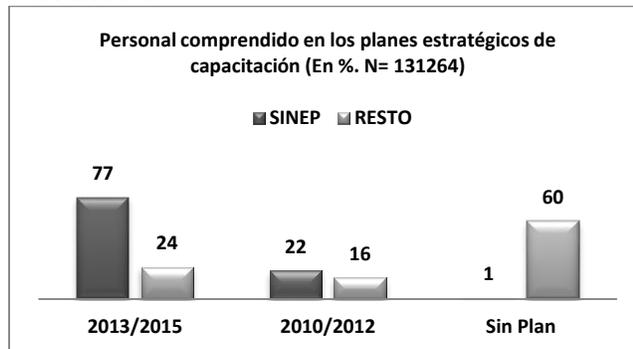


Gráfico N° 4

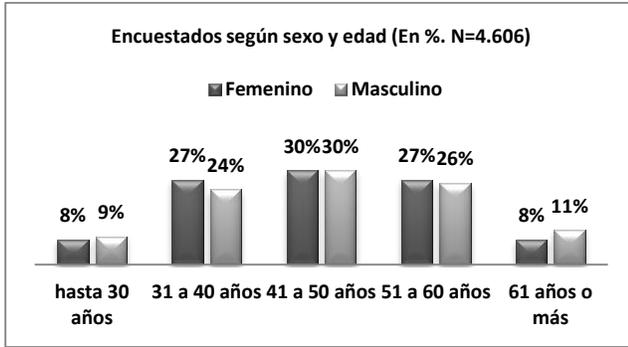


Gráfico N° 5

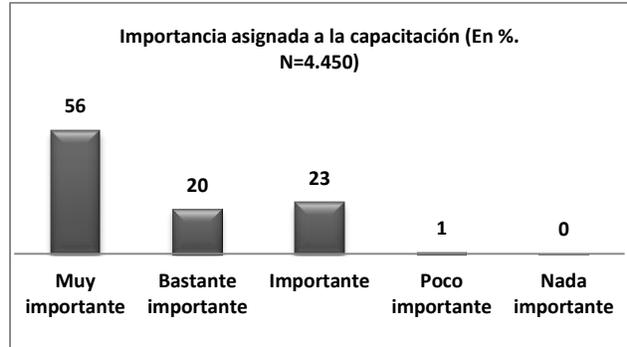


Gráfico N° 6

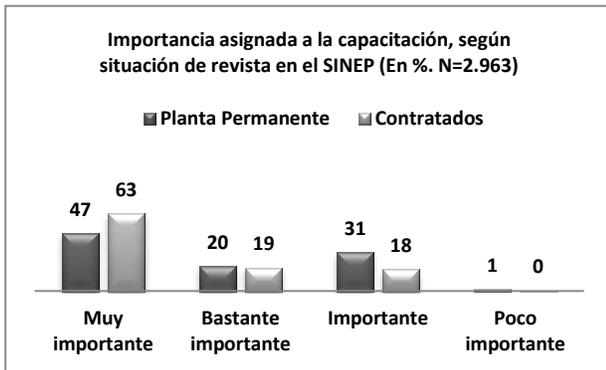


Gráfico N° 7

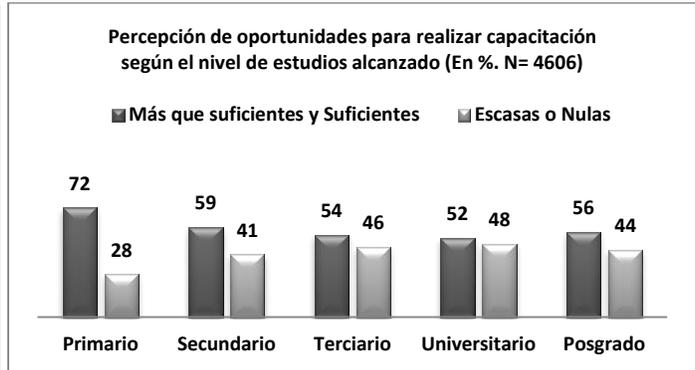


Gráfico N° 8

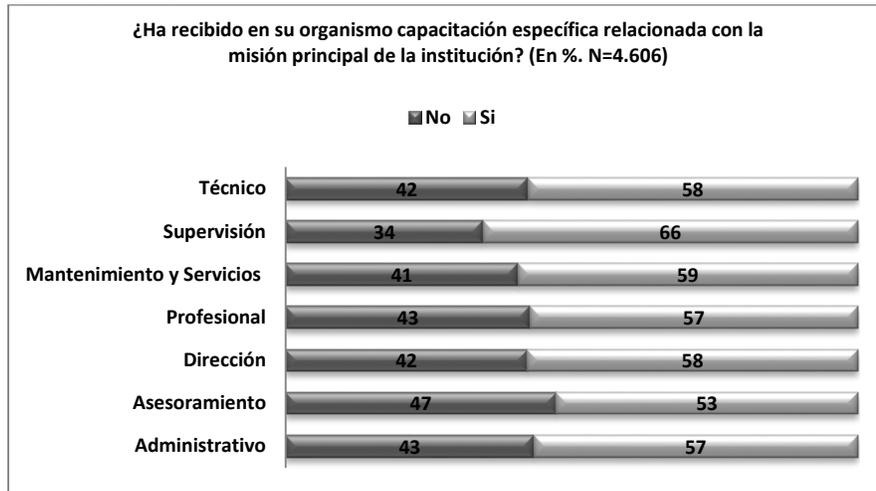


Gráfico N° 9

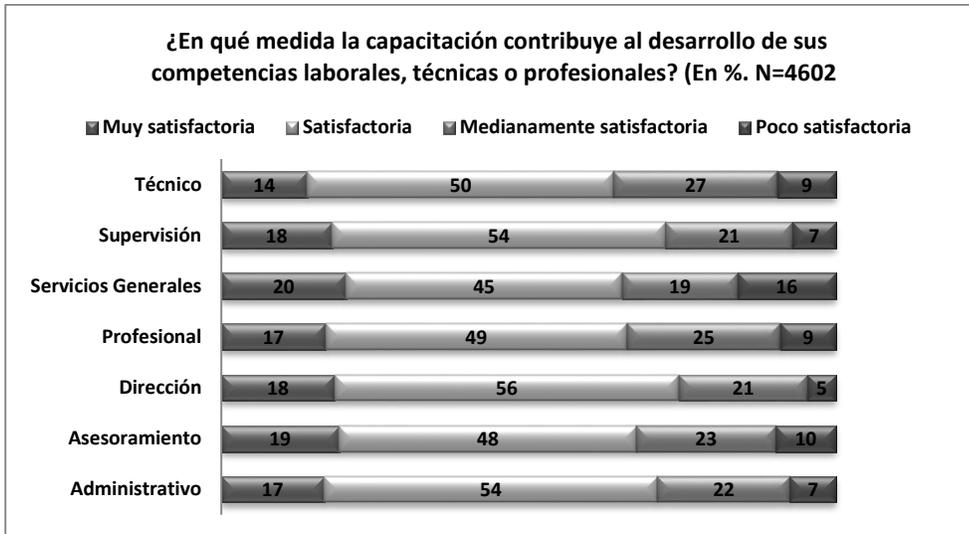


Gráfico N° 10

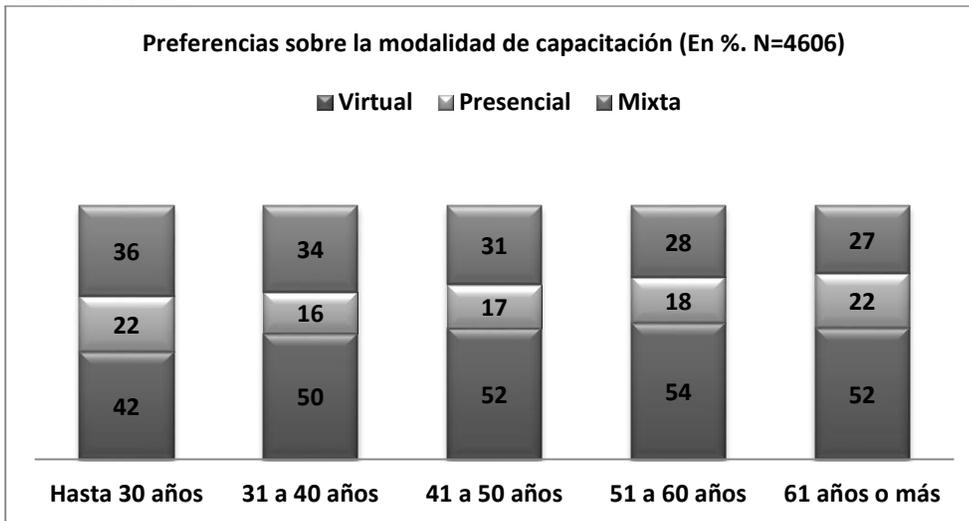


Gráfico N° 11

