

# **Apuntes para jerarquizar al INAP como entidad superior de formación, capacitación e investigación en gestión y asuntos públicos.**

**José Alberto Bonifacio  
Eduardo Arturo Salas**

## **Resumen**

La ponencia proporciona una propuesta para recrear al Instituto Nacional de la Administración Pública a 50 años de establecido por un Gobierno militar. La fructífera trayectoria que viene desplegando en capacitar a miles de funcionarios y en conexión con sus carreras administrativas, lo colocan como un actor central en el plano nacional y con fuerte proyección provincial e internacional. Empero cabe que su refundación legislativa salde una deuda de la democracia y también elevar su jerarquía para una mayor efectividad de sus aportes en capacitación, investigación aplicada, y de espacio reflexivo, plural, académico, político y gremial en asuntos de gestión pública. La Ley N° 20.173 (1973) ha dejado de tener vigencia práctica haciendo imperioso su reemplazo para otorgarle carácter de instituto superior universitario acorde con el recorrido que hacemos de su historia y logros. Para ello ofrecemos el actual marco jurídico a atender, y se consideran algunas experiencias nacionales e internacionales. Finalmente ofrecemos fundamentos detallados y un borrador de anteproyecto de ley, como base para un diálogo que permita consensos para abrir posibilidades de sanción. La efectividad de la Administración Pública descansa en gran medida en las capacidades e involucramientos laborales de sus miles de empleados y, a través de ellos, que el país cuente con las posibilidades de afrontar con éxito los severos desafíos que lo aquejan. El INAP tiene, en ello, una responsabilidad estratégica que amerita su jerarquización.

## **Introducción**

A más de 50 años de creado, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) ha venido desplegando una intensa y fructífera acción en materia de capacitación del personal civil de la Administración Nacional dependiente del Poder Ejecutivo de Argentina, en materia de investigación en diversas cuestiones que hacen a la gestión pública y en la actualización de un acervo documental vasto y único en el país. Sin perjuicio de ello, sostenemos que la institucionalidad que le da fundamento legal ha venido quedando obsoleta y carente de sentido en un proceso de involución que no cobija ni es merecedora de esa trayectoria.

Por ello expondremos diversas aproximaciones que motiven y legitimen su refundación legal y organizacional que lo transforme en un potente órgano rector en estas materias. En concreto, exploraremos las ventajas potenciales de su consagración como un Instituto Universitario superior en asuntos de gestión pública.

No hay duda acerca del papel crucial que tiene la formación, capacitación, entrenamiento y desenvolvimiento del personal estatal en el éxito de los gobiernos, en la efectividad de la Administración Pública (AP) y en el desarrollo integral de los países. De allí que el cuidado y fomento ético y técnico profesional de ese personal sea una cuestión estratégica que, lamentablemente, no siempre goza de suficiente reconocimiento. Por otro lado, la certeza de que los enormes desafíos que la Argentina enfrenta para asegurar un futuro digno para todos sus habitantes insertándose convenientemente en un mundo complejo y difícil, requerirán capacidades cada día más complejas y exigentes de parte de nuestras AAPP, así como la inteligencia para procesar los desafíos, amenazas y oportunidades del país con los necesarios aportes que ellas deberán hacer al respecto.

Los autores hemos compartido una vida profesional y funcionarial en el INAP por lo que no dejamos de reconocer nuestra inclinación en favor de la institución. Pero como también somos parte de diversos emprendimientos relacionados con el fortalecimiento de

las capacidades institucionales del Estado y su Administración Pública, asumimos que esta ponencia se inscribe en la iniciativa ciudadana que acordó el “Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina del siglo XXI”<sup>1</sup>, del cual participaron más de 1.000 personas de diferentes orientaciones políticas, académicas y laborales. En especial, nos hacemos cargo de aportar y nutrir a la sexta propuesta y compromiso correspondiente del Consenso, titulada “Invertir en Capacitación y Actualización Tecnológica”, que transcribimos a continuación.

“Establecimiento de una red nacional que, en acuerdo federal, coordine las inversiones a cargo de los institutos y escuelas de Administración Pública y sus equivalentes en el Estado en todos sus niveles, con el aporte del sistema universitario, para asegurar que los funcionarios públicos de todo el país cuenten con la capacitación actualizada que requieren sus tareas y que coadyuve al desarrollo de una función pública moderna. Esta capacitación se deberá articular con desarrollos tecnológicos apropiados en el sentido de potenciar una gestión estatal autónoma, segura y eficaz, acercando el Estado al ciudadano.

**Compromiso con la formación continua, actualizada e innovadora en la dimensión técnica, profesional y ética, que promueva una función pública coordinada, idónea y actualizada.”**

En las próximas secciones abordaremos un breve registro de la evolución del INAP, sus luces y sus sombras, así como del marco normativo en el que encuadra su accionar. Seguidamente, la formación continua del colectivo del empleo público se presenta en el marco conceptual de la profesionalización de la función pública y su correspondiente andamiaje regulatorio. Luego focalizamos sobre los antecedentes de las instituciones análogas al INAP que, en el ámbito iberoamericano y nacional, abordaron la formación de funcionarios incorporando bajo distintas modalidades, la formación de grado y posgrado equivalentes a los otorgados por las universidades. Así también en las experiencias que el INAP lideró con programas que hubieran plasmado en resultados semejantes. Finalmente, en el marco de una democracia restablecida hace ya más de 40 años, sostenemos que tal como el Congreso Nacional ha sancionado varias leyes<sup>2</sup> que corresponden a un servicio civil profesional y de calidad, resta que lo honre completando la legislación perimida en lo relacionado con la refundación del INAP, por lo cual esbozamos las características para una propuesta de refundación legal y organizacional del Instituto.

Sirvan entonces estas líneas para alimentar un debate sereno y razonable sobre estos temas<sup>3</sup> y para alcanzar un genuino consenso que permita consolidar un servicio civil moderno, profesional y de calidad en favor de nuestro pueblo.

### **Hitos claves en la historia y andamiaje normativo del INAP**

En la presente sección damos cuenta breve de las diferentes configuraciones institucionales del INAP así como de un sintético análisis longitudinal de la evolución en sus cinco décadas de vida para iluminar los cambios que caracterizaron sus distintas etapas y que contribuyen a cimentar la exploración de su futuro.

El INAP se constituye después de la disolución del Instituto Superior de Administración Pública (ISAP), considerado su antecedente inmediato, creado por el Decreto N° 4027/58 y modificatorios, y que hereda el cometido del Servicio de

---

<sup>1</sup> <https://aaeap.org.ar/aaeap/consenso-por-una-funcion-publica-profesional-para-la-argentina-del-siglo-xxi/>

<sup>2</sup> Nros. 24.185, 22.164, 25.188

<sup>3</sup> También advertimos que algunas de estas ideas son cónsonas con las desplegadas en un “Plan Integral de Fortalecimiento del Empleo Público” en el marco de la Propuesta 40D del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) durante el 2023. <https://www.cippec.org/proyecto/propuesta-40d-profesionalizacion-del-empleo-publico/>

Asesoramiento y Estudios Técnicos en Administración Pública (SAETAP). Este, creado por el Decreto N° 3577/57, surge para controlar los proyectos de racionalización administrativa con importantes responsabilidades en el Plan de Racionalización Administrativa (Decreto N° 2531/61), tales como reforma de estructuras administrativas, simplificación de procedimientos, fijación de dotaciones, clasificación de funciones y preparación de cursos, entre otras. Pierde estas funciones por el Decreto N° 2859/64, pero el Decreto N° 855/65 le da un nuevo reglamento orgánico con la misión de actuar como Centro de Investigación e información técnica y capacitación a nivel de plana mayor de la administración pública. Opera como entidad descentralizada de la Secretaría de Hacienda por Decreto Ley N 18.582 del 4 de febrero de 1970, que deroga el Decreto Ley N° 4027/58<sup>4</sup>.

El INAP se crea el 22 de febrero de 1973 mediante el Decreto Ley N° 20.173 de un gobierno de facto, como organismo descentralizado en la Secretaría General de la Presidencia de la Nación (art. 1°) con finalidades de (art. 2°) “a) Entender en la capacitación, actualización, especialización y formación de los recursos humanos requeridos por el Sector Público en función de las prioridades y modalidades del proceso de desarrollo, modernización y cambio social y económico de la nación; y b) Desarrollar investigaciones sobre la Administración Pública”. A lo que se le suma por el artículo 3° inc. c) “Programar y coordinar la asistencia técnica para y del exterior”. Desde su inicio se establece su conducción por un Directorio conformado por un presidente y cuatro vocales por el Estado y otros cuatro por las dos entidades gremiales más representativas, a razón a razón de 2 cada una. Todos con mandatos por 5 años, renovables.

Por su artículo 11, la totalidad de los organismos del Estado, independientemente de su naturaleza jurídica y carácter presupuestario, debían someter a la aprobación previa del INAP “todos los planes de capacitación, actualización, especialización, formación de personal y programas de estudio a desarrollar por sí o a través de terceros”, con excepción de lo tocante a las Fuerzas Armadas, de Seguridad, docentes y personal diplomático (artículo 13). Por Ley N° 21.339 se excluye a la representación gremial y limita el directorio a cuatro miembros designados por el Poder Ejecutivo, sustituyendo los arts. 4° y 5° de la Ley de origen, pero el artículo 11 nunca fue modificado hasta el presente.

En su primera década, el INAP fue asentando los tres pilares de su finalidad: la formación de funcionarios, los estudios sobre la Administración Pública y el centro de documentación especializada. Estos inicios no escaparon a los clivajes de la época en el breve lapso de vida democrática entre 1973 y 1976, manteniendo su diseño organizacional, a excepción de la eliminación de la representación gremial mencionada durante la dictadura, y después bajo el decisivo paraguas que le brindó el proyecto del PNUD liderado por el Dr. Aquiles Lanza.

Los '80 transcurrieron signados por la construcción de una nueva disposición alineada con las políticas administrativas y de reforma: la consolidación de la democracia exigía el fortalecimiento del Estado de derecho, y en ello, la institucionalidad en la AP. La creación de la Secretaría de la Función Pública en dependencia directa de la Presidencia de la Nación<sup>5</sup> señala la mayor significación dada al mejoramiento de la administración y el desarrollo de capacidades estatales. El INAP incorporado a esta estructura y a diez años de su creación, resulta por primera vez dotado de un propósito de trascendencia. De una

---

<sup>4</sup> Es interesante observar entre los fundamentos de la medida, el ministro propiciante manifestaba “Si se tiene en cuenta que por intermedio de las universidades nacionales y privadas se vienen dictando últimamente cursos de similares características, dirigidos a posibilitar la capacitación y perfeccionamiento de los funcionarios de la Administración Pública, no se justifica la existencia de un organismo cuyas funciones se superponen a las que resultan propias de la competencia que en materia de formación técnica y profesional corresponde a aquellos centros de estudio.” Esta vieja cuestión de la relación entre el mundo académico y el INAP se mantiene aún en la actualidad como parte de los debates.

<sup>5</sup> Creada en el Decreto Nro. 15 del 10 de diciembre de 1983, que determina las Secretarías y áreas ministeriales y de la Presidencia de la Nación.

etapa en la cual la capacitación se caracterizaba por programas selectivos de escaso alcance y significación, cambia hacia iniciativas de mayor relevancia destinadas a constituir un sistema de alta dirección pública, el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG, Decreto N° 3.687/84), de fuerte impacto cualitativo pero sin una significación cuantitativa debido a que su discontinuidad frustra el propósito de extenderlo al conjunto de la alta dirección pública.

Los años '90, plenos de reformas estructurales y de reducción del tamaño y presencia del Estado son, a la vez, de progreso en la institucionalidad y profesionalización de la función pública. En materia de empleo público, las políticas en esa etapa presentan ambivalencias. Por una parte, la reforma del Estado trae aparejada una amplia reducción del personal público, privatizaciones, transferencias de servicios a otras jurisdicciones, retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, congelamiento de designaciones y eliminación de vacantes presupuestarias, en procura de reducir el gasto público. Por otra parte, tiene lugar en 1991 la reforma de la carrera administrativa con la creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA, Decreto N° 993/91). En éste se incorpora, entre otras mejoras que se verán luego, la formación continua como requisito de promoción en la carrera, con lo cual la capacitación se expande a un extenso colectivo laboral de la Administración Pública: para unos 30.000 trabajadores en la administración central y en más de 40 entes descentralizados, se hace imperioso asegurar oportunidades de acceso a la capacitación para progresar en la carrera. A tal fin se refuerza significativamente el presupuesto y dotación del INAP y sus actividades crecen de modo exponencial: de 5.500 agentes capacitados en 1993 a 35.321 en 1997. Otra característica fue el centralismo: correspondió al INAP desarrollar la mayor parte en la organización de la oferta de actividades.

Con el SINAPA, el PROFAG tiene sustituto en un programa más ambicioso constituido por el Régimen de Cargos con Funciones Ejecutivas (Decreto N° 994/91) al que se le destina el Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública, que pasade 250 cursantes en 1992 a 2401 en 1998.

En este período se aprueban nuevos marcos regulatorios para el empleo público. La primera, la Ley N° 24.185 de 1992 de Negociación Colectiva entre la Administración Pública Nacional y sus empleados y, la segunda, N° 25.164, Marco de Regulación del Empleo Público Nacional aplicable al Servicio Civil de la Nación, de cuyas principales determinaciones se da cuenta más adelante. La aplicación de la Ley 24.185 permite acordar el Primer Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional (Decreto N° 99/99).

La nueva gestión presidencial de diciembre de 1999 aprueba un Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional (Decreto N° 103/2001) que, en materia de gestión del empleo público, propugna generalidades ya vigentes en materia de profesionalización y proyecta superar las distorsiones en la implementación que quedaron inconclusas. El Plan postula "...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."

En este marco se produce el retroceso más significativo con el Decreto Delegado N° 889/2001 modificando los artículos 1°, 2° y 4° y suprimiendo los artículos 3° y 5 a 8°, ambos inclusive. Por el artículo 1° se le da carácter de organismo centralizado de la Secretaría para la Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros con rango de Dirección Nacional y redefine sus finalidades al encomendar las siguientes "a) Fijar la política del Sistema Nacional de Capacitación, estableciendo normas y pautas metodológicas y realizando la supervisión, evaluación y certificación de la capacitación permanente llevada a cabo en los organismos de la Administración Nacional, y asistir técnicamente el desarrollo de los planes de formación en organismos, asegurando la

capacitación estratégica en políticas de transformación de la gestión pública. b) Desarrollar los estudios para la capacitación de los agentes públicos en virtud del proceso de modernización del Estado, fomentando el aprendizaje organizacional y el análisis comparado, resguardando en forma sistematizada la información y documentación correspondiente."

La finalidad del Instituto es así sutilmente modificada, porque de "entender en la capacitación, actualización, especialización y formación" establecida en el artículo 2º de la Ley 20.173, pasa a "Fijar la política del Sistema Nacional de Capacitación, estableciendo normas y pautas metodológicas y realizando la supervisión, evaluación, certificación de la capacitación...", una orientación destinada a descentralizar las actividades de capacitación en las jurisdicciones. La pérdida de jerarquía del INAP se acompaña con una drástica disminución de su presupuesto y una acentuada limitación a sus capacidades de intervención con la derogación del artículo 6º de la Ley 20.173.

No obstante lo anterior, no se modifica al artículo 11 de la ley que establece que "...todos los organismos del Estado (...) deberán someter a aprobación previa del Instituto Nacional de Administración Pública, todos los planes de capacitación, actualización, especialización y formación de personal y programas de estudio a desarrollar por sí o a través de terceros." Con el Decreto Delegado 889/2001 se deja en letra muerta la expresión "todos los organismos del Estado". También se le establece un Consejo Asesor, ad honorem, con personalidades de reconocida trayectoria en el desarrollo de estudios y actividades sobre la Administración Pública e invitando a las dos entidades gremiales con mayor representatividad, iniciativas que no se implementan formalmente.

Ante esta situación, en el INAP se elaboraron diversas estrategias con base en sus facultades regulatorias del sistema de capacitación. Se validaron las actividades realizadas por los trabajadores que, de valorarse como pertinentes para el desarrollo de competencias técnicas y profesionales, se consideraron 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 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 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.

Finalmente, a partir de la cuarta década se evidenció 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 una nueva orientación administrativa, especialmente relevante en la esfera del servicio civil. Como un hito decisivo a favor de la profesionalización tiene lugar con el segundo Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, Decreto Nro. 214/06 y con él, la regulación de los regímenes escalafonarios y de carrera de más de 40 colectivos laborales, incluyendo al Convenio Colectivo Sectorial del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) que reemplaza al SINAPA.

El CCTG agrega unos 50 mil trabajadores a los casi 80 mil del Sistema Nacional de Empleo Público (considerando la planta permanente y contratada) y que, con independencia de la heterogeneidad de regímenes de trabajo que abarca, incorpora gradualmente la formación continua como condición para la promoción en la carrera.

En ese marco evolucionan los programas de capacitación 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, a la centralización de la regulación y supervisión por el INAP, y a una descentralización en las jurisdicciones

ministeriales y entes descentralizados (más de 100 unidades) de las responsabilidades en la planificación, el diseño y la ejecución de actividades de capacitación.

El tamaño y heterogeneidad de ese universo hizo necesario fomentar desde el INAP políticas para fortalecer las capacidades autónomas de las jurisdicciones a fin de asegurar la formación continua del personal. En paralelo, las políticas se orientaron a establecer reglas y condiciones para garantizar que la formación se realice dentro de estándares de calidad aceptables, incluyendo la formación para el personal de las áreas de capacitación con el objetivo de mejorar las capacidades institucionales. Iniciado con un relevamiento de perfiles de competencias de ese personal se completó con un “Diplomado en Gestión de la Capacitación” y la “Formación de Asistentes de Capacitación” (González, 2013). Sobre esta 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).

Un intento de empezar a enfrentar estos desafíos se expresa en una ulterior modificación en la jerarquización del nivel de Dirección por el Artículo 4° del Decreto 170/2017 al nivel de Subsecretaría en la Secretaría de Empleo Público del Ministerio de Modernización, estableciendo que el Titular del Instituto se denomine Director Institucional. En esta norma y por planilla anexa al Artículo 6°, fija los Objetivos para ejercer las funciones fijadas por la Ley N° 20.173 y normas modificatorias.

Por Decreto N° 45/23 el nuevo Gobierno aprueba la estructura de la Jefatura de Gabinete de Ministros con una Secretaría de Transformación del Estado y Función Pública entre cuyos objetivos figura la representación en el Consejo de Administración del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (FOPECAP) y la asistencia al Jefe de Gabinete en temáticas de gestión y empleo público concernientes al Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP). Pero más interesa señalar que a la Subsecretaría de Desarrollo y Modernización del Empleo Público se le asignan los siguientes objetivos: “12. Ejercer las funciones fijadas por la ley N° 20.173 y sus normas modificatorias.” Por lo cual las funciones de INAP pasan a ser ejercidas por esta subsecretaría, tales como el diseño y planificación de las políticas para la capacitación permanente, proveer y supervisar su correcta ejecución, asistir en la formulación del plan federal de formación y capacitación, supervisar los planes de capacitación y de formación de ministerios y descentralizados, y determinar los créditos aplicables a cada actividad de capacitación. También entender en la ejecución de la política de capacitación y formación de todo el sector público nacional, establecer pautas metodológicas y didácticas y brindar asistencia técnica a gobiernos provinciales municipales, “supervisar la operación y funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación, fijar normas de calidad de sus acciones de formación, evaluar el impacto de éstas, entender en el diseño y ejecución del programa de capacitación de capacitación y formación de funcionarios de nivel gerencial y de aquéllas ligadas con la carrera administrativa. Nada menos que 8 objetivos. En suma, se centraliza en esa subsecretaría prácticamente las acciones concernientes al INAP que, por otra parte, no es mencionado en ningún lugar.

Poco tiempo después, con la creación del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado (Decreto N° 644/24), se mantiene en la Secretaría de Transformación del Estado y de la Función Pública la representación estatal en la Comisión de Administración del FOPECAP y en el COFEFUP, el diseño, desarrollo e implementación de las políticas de capacitación y carrera del personal de la APN, la vinculación y cooperación técnica académica con universidades nacionales y extranjeras, entidades y/o centros académicos de formación y/o investigación, organismos internacionales y de la sociedad civil. Pero es la Subsecretaría de Desarrollo y

Modernización del Empleo Público la que, por objetivo 12, debe “Entender en el diseño y planificación de las políticas para la capacitación del personal del sector público nacional y supervisar su correcta ejecución a través del instituto creado por Ley N° 20.173” (subrayado no original) y por el 13 asistir en la formulación del plan federal de formación y capacitación en gestión pública, de planes y programas de vinculación académica, etc. Dicho de otra manera, recién en esta última estructura reaparece el INAP completamente ignorado como instituto en la anterior.

Por último, consultada la fuente de INFOLEG sobre el texto de la Ley N° 20.173, se registra que cinco de sus artículos están derogados y se conservan numerosas desprolijidades como, por caso, la “vigencia” textual de los artículos 9° y 10 y con obsolescencias de museo. Así por caso, el artículo 10 continúa mencionando al Tribunal de Cuentas que ha dejado de existir antes del Decreto Delegado 889/2011.

Para complementar esta reseña, cabe destacar que el INAP también se configura como ámbito de investigación sobre diversas dimensiones de la AP y se expresa en cinco líneas de publicaciones periódicas: los Cuadernos del INAP (CUINAP), principal –aunque no exclusivo– ámbito de divulgación de los resultados de las investigaciones realizadas en el Instituto, la revista Estado Abierto, y 3 Informes Trimestrales de empleo público, de la estructura del Estado Nacional y el Informe Estadístico de Capacitación con información sistematizada de las actividades de capacitación del INAP.

Asimismo se proyecta en el plano subnacional e internacional. Desde hace años despliega actividades de capacitación y asistencia técnica a provincias y municipios, muchas en el accionar del Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) y en particular en su activa Comisión de Capacitación. A través del COFEFUP, INAP incidió decisivamente en la elaboración de un Plan Federal de Formación y Capacitación en Gestión Pública llevado a cabo por 22 universidades nacionales y/o provinciales, además del propio Instituto, en el que participaron más de 100.000 asistentes de administraciones provinciales y municipales. El plan aborda actividades de formación estratégica, de formación en temas de agenda sectorial y regional y de formación instrumental.

El INAP también se extendió mediante ofertas específicas para personal de organismos descentralizados, empresas con participación estatal y entes públicos. El programa Estado Integrado llegó a 26 entidades y empresas con participación estatal con 166 cursos y cerca de 30 asistencias técnicas

Por otro lado interviene contribuyendo a proyectar la imagen argentina en reuniones y congresos internacionales, en su contribución con las actividades de capacitación de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas que depende del Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD).

Como hemos reseñado, una historia de medio siglo pleno de logros y aportes de diversa índole en favor de la Administración Pública no solo del Gobierno Nacional sino también de las provincias y municipios, Especialmente como una institución centrada en un concepto de la capacitación que abreva en su raíz etimológica: las acciones orientadas a proporcionar, mantener, reforzar y/o actualizar capacidades de las personas para ser, hacer, querer y relacionarse en y con ocasión de su trabajo. En este caso, de los hombres y mujeres que integran las dotaciones de la Administración en sus capacidades para ejercer adecuada y comprometidamente las tareas y servicios puestos a su cargo y, a través de ellas, el cumplimiento de las misiones y acciones establecidas para cada una de las unidades organizativas. Asimismo, cabe recordar que esas inversiones se encarnan en cada uno de los trabajadores por lo que, más allá de su utilización en el puesto de trabajo, hay un fortalecimiento de sus potencialidades laborables que trascienden el estrecho marco de una capacitación solo para el servicio. Por desarrollo procuramos acá extender esa estrecha concepción funcionalista de la capacitación para apuntar a las acciones orientadas a instilar, fomentar, ampliar y reforzar valores, actitudes, compromisos y demás competencias de las personas con ocasión de su trabajo en la AP,

así como en su condición de ciudadanos que optan por el servicio al bien común y a los demás ciudadanos como motivo central de su vocación y elección laboral.

En síntesis, en lo que hace a sus bases institucionales y legales es de señalar un progresivo empobrecimiento y degradación como si los avances y logros sustantivos corrieran en un sentido inverso. Esta disonancia es un síntoma que evidencia una crisis sistémica que motiva a proponer una refundación institucional de cara a la administración del siglo 21 que el país requiere.

La endeblez institucional caracterizada no solo no hace justicia a la larga trayectoria del Instituto sino tampoco al pleno ejercicio de las facultades de la Administración Pública como empleadora de una vasta fuerza laboral de miles de ciudadanos en la función pública. Pero tampoco a la conveniencia y justicia de asegurarle al país una mejor gestión pública que reposa, en gran medida, sobre las capacidades laborales, compromisos éticos e involucramientos plenos de esos funcionarios.

### **Notas para un marco teórico y normativo general**

No cabe duda acerca de la legitimidad y efectividad de las inversiones en capacitación y desarrollo del personal que integra nuestras Administraciones Públicas (AP). Hace a una mejor gestión pública en favor de la ciudadanía, pero simultáneamente a la profesionalización y dignificación laborales de los trabajadores estatales. Con base en este argumento, se presenta un marco referencial de esa profesionalización y del andamiaje legal del servicio civil de carrera, que provee una condición necesaria para integrar la formación continua del personal estatal.

Con esa mira recurrimos a la Carta Iberoamericana de la Función Pública como telón de fondo y base de sustentación. Como es sabido, esta Carta goza de la legitimidad por la calidad de los aportes que en sí misma hace, pero también por el compromiso unánime de todos los gobiernos de la región iberoamericana que la suscribieron en el 2003. Parece oportuno entonces, registrar sus principales aportaciones relativas al objeto de la presente. Entre los criterios inspiradores de la Carta resaltamos aquéllos ligados a:

- "a) La preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos, y la necesidad de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público.
- b) La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.
- c) La estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, de la duración que se establezca.
- d) La flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, necesaria para adaptarse, con la mayor agilidad posible, a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad.
- e) La responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos.
- f) La observancia, por parte de todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación, de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales."

De allí que la Carta reconozca que:

"10. Los resultados pretendidos por las organizaciones públicas dependen de las personas en un doble sentido: 1. Se hallan influidos por el grado de adecuación del dimensionamiento, cuantitativo y cualitativo, de los recursos

humanos<sup>6</sup>, a las tareas que deben realizarse. Por ello, el suministro de capital humano deberá ajustarse en cada caso a las necesidades organizativas, evitando tanto el exceso como el déficit, y gestionando con la mayor agilidad posible los procesos de ajuste necesarios. 2. Son consecuencia de las conductas observadas por las personas en su trabajo, las cuales, a su vez, dependen de dos variables básicas: a) las competencias, o conjuntos de cualidades poseídas por las personas, que determinan la idoneidad de éstas para el desempeño de la tarea; y b) la motivación, o grado de esfuerzo que las personas estén dispuestas a aplicar a la realización de su trabajo. Por ello, las normas, políticas, procesos y prácticas que integran un sistema de función pública deben proponerse desarrollar una influencia positiva sobre el comportamiento de los servidores públicos, actuando, en el sentido más adecuado en cada caso, sobre las competencias y la voluntad de las personas en el trabajo.” (subrayado no original).

En lo concerniente, la Carta dedica una sección bajo el título de “Desarrollo” (Párrafos 37 a 41), promoviendo la incorporación de

“... mecanismos que favorezcan y estimulen el crecimiento de las competencias de los empleados públicos, mantengan alto su valor de contribución y satisfagan en lo posible sus expectativas de progreso profesional, armonizando éstas con las necesidades de la organización” con carreras profesionales “... basadas en el reconocimiento del crecimiento y la excelencia profesional”, con criterios de ascensos basados “... en la valoración del rendimiento, el análisis del potencial y el desarrollo de competencias...”.

Finalmente, que:

“40. Los empleados públicos deberán recibir la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficit de rendimiento, para apoyar su crecimiento profesional y para afrontar los cambios organizativos”, mediante (#41) “...planes diseñados para apoyar prioridades claras de la organización, en el marco de las políticas globales, y basarse en diagnósticos fiables de necesidades” a ser objeto de evaluación integral.

Buena parte de estas orientaciones vienen siendo desplegadas en la Administración Pública del Poder Ejecutivo Nacional de Argentina desde hace por lo menos más de 30 años. En esta ponencia solo abordaremos las correspondientes al personal civil, y más específicamente al comprendido por el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional (Decreto N° 214/06)<sup>7</sup>. Es que, a partir de la profunda reforma de la Administración de los años 90, se han venido desplegando numerosas iniciativas tendientes a materializar un régimen de empleo público en línea con la Carta Iberoamericana citada.

A continuación se hace mención de los principales hitos en directa relación con el objetivo del presente documento.

---

<sup>6</sup> Hacemos reserva sobre el uso de este tipo de expresiones tales como RRHH, Capital Humano y similares toda vez que reflejan un concepto fuerte o exclusivamente instrumental en el tratamiento de este tipo de asuntos que hacen al desempeño laboral de las personas.

<sup>7</sup> El INDEC sobre información de la ex Secretaría de Gestión y Empleo Público, a marzo de 2023, registra una dotación total de personas de 305.252 personas con vínculo laboral. De las cuales 191.554 revistaban en Administración Central, 42.120 personas, en la Desconcentrada, 22.574, en la Descentralizada 113.444 y en otros entes públicos, 13.416. Bajo el CCTG se reunían 141.203 empleados. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC) “Dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades” Marzo de 2023 disponible en [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/dotacion\\_personal\\_apn\\_04\\_23F1912B46FF.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/dotacion_personal_apn_04_23F1912B46FF.pdf)

### *La reforma constitucional de 1957*

Actualizada por la vigente de 1994, en lo tocante a la estabilidad del empleado público (artículo 14 bis) ingresado en condiciones de igualdad por la determinación de su idoneidad para el cargo (artículo 16)<sup>8</sup>.

### *El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2007*

En Madorrán María Cristina versus Administración Nacional de Aduanas, que interpreta apodícticamente que esta estabilidad es la denominada “propia”, aún para el personal bajo la Ley de Contrato de Trabajo, y que este derecho comprende al derecho a una carrera, impidiendo el despido arbitrario y la restitución del afectado al cargo de quien hubiese sido accedido por concurso.

### *El establecimiento del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)<sup>9</sup>*

Para el colectivo laboral de todos los ministerios y de buena parte de las entidades descentralizadas. Entre otros avances, reguló la carrera administrativa no solo verticalmente (ascensos a niveles superiores) por concurso, sino en sentido horizontal por la promoción de grados escalafonarios dentro del nivel al que la persona hubiera accedido. Para promover de grado, el funcionario debía acreditar entre dos y tres calificaciones por su desempeño anual al menos normal y, una cierta cantidad de créditos de capacitación (medidos en horas de duración o esfuerzo equivalente). En este sentido la capacitación queda inserta en la carrera laboral de modo inescindible. No hay promoción sin capacitación. Y no puede haber capacitación que no garantice, entre otras cosas, la carrera funcionaria a diferencia de lo que venía siendo un derecho a la capacitación consagrada por la legislación laboral de base (art. 18 de la Ley N° 22.140).

Lo que lucía era una deficiencia radical en el diseño, organización y ejecución del régimen de carrera, debido a que por el anterior Decreto N° 1428/73 se establece el escalafón del personal civil de la administración pública nacional con promociones automáticas por años de antigüedad en la categoría de revista inmediata anterior (art. 8°).

Otro avance de gran trascendencia fue, como se menciona más arriba, el establecimiento de un régimen para el ejercicio de cargos con “función ejecutiva” por el cual el PEN procede a la cobertura de cargos de dirección superior (Direcciones Nacionales/Generales, Direcciones Simples y Coordinaciones) mediante terna surgida de un proceso de selección, con garantías de estabilidad funcional por al menos 5 años y cláusulas muy precisas para su remoción anticipada.

### *La Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional de 1999 N° 25.164*

Esta Ley reemplazó el Decreto Ley N° 22.140 (de 1980), y es la primera en democracia en pleno ejercicio de las atribuciones del Congreso de la Nación. Consolidó de manera contundente uno de los avances importantes del SINAPA pues en su art. 8° inc. a) establece que las carreras administrativas deberán adoptar criterios de transparencia, publicidad y mérito en la selección para determinar la idoneidad en el ingreso, y en el avance en la carrera, la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de exigencias de capacitación acorde con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar, así como la capacidad del personal que los motiven.

La Ley establece que para acceder al régimen de estabilidad se debe satisfacer requisitos de capacitación (art. 17, inciso a) y, en las causales de cesantía, obtener cierta cantidad de calificaciones anuales deficientes pero siempre que el funcionario no hubiera

---

<sup>8</sup> Con la reforma del 94 se incorporaron tratados internacionales con jerarquía constitucional, muchas con relación al régimen de empleo público.

<sup>9</sup> Decreto N 993/91, así como del régimen para el personal Profesional del Arte de Curar del Ministerio de Salud de la Nación por el Decreto N° 277/91.

“... contado con oportunidades de capacitación adecuada para el desempeño de las tareas” (artículo 32, inc. g). La capacitación queda así enraizada en la vida laboral del personal. Trascendentemente por el capítulo X, facultó al PEN a crear (artículo 43), un fondo permanente de capacitación y recalificación laboral en la Jefatura de Gabinete de Ministros para “facilitar la movilidad funcional y la readaptación de los empleados públicos a los cambios tecnológicos, funcionales u organizacionales propios de la administración moderna.” (artículo 44) y fija una administración a acordar con los gremios para “responder al carácter de los diversos programas de modernización de los organismos y jurisdicciones” (artículo 45). El artículo 43 del Decreto 1421/02, reglamentario de la ley, establece que el Fondo funcionará en el INAP en el marco de las atribuciones conferidas por la Ley N° 20.173 y modificatorias.

#### *El Convenio Colectivo de Trabajo General de la Administración Pública (27/2/2006)*

Consolida aún más el andamiaje anterior y en su Título VI refiere a todo lo concerniente a los regímenes de carrera a instrumentar por los convenios sectoriales. En su Prólogo se puede leer el compromiso de los signatarios para con “el desarrollo y aplicación de modernos regímenes de carrera administrativa basados en el acceso, permanencia, capacitación y desarrollo en el empleo público organizados para asegurar la idoneidad y la igualdad de oportunidades, conforme al artículo 16 de la Constitución Nacional, y la profesionalización y dignificación laboral de los trabajadores...”, por lo que en el artículo 16, uno de los principios ordenadores de la Función Pública sea (inc. f), el perfeccionamiento continuo de los empleados y que en su artículo 24 reitera los requisitos de capacitación para la estabilidad laboral.

Consecuentemente, por el artículo 33, inc. k), una de las obligaciones del Estado empleador es “garantizar la promoción profesional y la formación en el trabajo en condiciones igualitarias de acceso y de trato”, en el inc. p) promover a través de las comisiones y delegaciones paritarias, la capacitación en materia de su incumbencia” y por el último párrafo del artículo 40 que “el empleador deberá preparar al personal para que pueda hacer uso de sus capacidades para desarrollar diversas tareas, oficios o roles en forma accesoria, complementaria, a afín, y para desempeñar las tareas complementarias o instrumentales para el logro de los objetivos del trabajo.

Pero es en el Título VI sobre la Carrera del Personal donde se establece la responsabilidad de cada empleado en el desarrollo de su carrera individual, y que la promoción horizontal, además de la calificación, exigirá “la acreditación de competencias laborales o actividades de capacitación...”<sup>10</sup>, y la clausura de la antigüedad como mero criterio para la promoción horizontal o vertical (artículo 55). El capítulo 5° refiere a toda lo concerniente a la capacitación (arts. 72 a 77), comenzando con su finalidad específica:

“... asegurar la formación y promoción en la carrera del personal, su desarrollo y el perfeccionamiento de sus competencias laborales para elevar su profesionalización, el acceso y dominio de nuevas tecnologías de gestión y la mejora continua de la prestación de los servicios de acuerdo con las prioridades que el Estado empleador defina en el marco de sus atribuciones de formulación, acreditación, certificación y evaluación. Para ello, el Instituto Nacional de la Administración Pública podrá establecer trayectos formativos y actividades de capacitación y/o entrenamiento.”

Es obligatoria la elaboración de planes estratégicos y anuales, generales y específicos con propuestas de jefes y de entidades gremiales y la dirección metodológica del INAP con sus facultades para certificar dichos planes y las actividades, aun las que se

---

<sup>10</sup> La promoción horizontal se da por grados y más recientemente, además, por tramos en algunos convenios sectoriales. En estos últimos, la acreditación competencial juega un papel decisivo que ha quedado también bajo el ámbito de responsabilidad del INAP.

desarrollen fuera del Sistema Nacional de Capacitación, sea en modalidades formales o no formales y de desarrollo y acreditación de competencias laborales (artículo 74).

No menos importante es el cumplimiento de la manda legal de la Ley, creando la Comisión de Administración (paritaria) del FOPECAP, en el marco del INAP, asignándole recursos financieros y facultades para su uso. Así, contribuir con la identificación de las necesidades y demandas de formación y capacitación (sea por derivación de la calificación del desempeño como de las líneas de acción de las unidades organizativas, con la formulación de líneas de capacitación orientadas a preparar y/o fortalecer capacidades para el uso más efectivo de las nuevas tecnologías, para programar, coordinar y evaluar acciones de capacitación y acompañamiento del personal puesto en disponibilidad y para fortalecer competencias para ejercer distintos puestos y facilitar la movilidad funcional. Además de administrar los recursos financieros, puede dictar regulaciones para asignarlos y debe publicar al menos trimestralmente (vía WEB) el detalle de las actividades y el destino de los recursos (artículo 75).<sup>11</sup>

Este cuadro, sintéticamente presentado, de exigencias legales y convencionales regula la actuación de la capacitación y desarrollo del personal. De allí se colige la relevancia de señalar que ese marco referencial de una función pública profesional se ve empañado por una extrema debilidad de las bases institucionales y organizativas del INAP. Al 2024 se constata aún una incertidumbre que refleja una severa crisis, pero que por otro lado abre la posibilidad de su refundación sobre la base de un amplio consenso político institucional, como órgano rector en estas materias.

### **Programas de Educación Superior en Institutos de Administración Pública de Iberoamérica**

Para contar con antecedentes que avalan la dirección y objetivos de la presente propuesta es pertinente considerar como en distintos países iberoamericanos las escuelas de gobierno expiden títulos de pregrado, grado y posgrado con reconocimiento oficial de las instituciones responsables de la educación pública, incluyendo licenciaturas, maestrías o doctorados. En cuanto a los títulos oficiales universitarios, se evidencia un claro predominio de los programas de posgrado.

#### *La Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de Brasil*

La ENAP de Brasil fue creada en 1967 mediante el Decreto-Ley No. 580 para formar y perfeccionar a los servidores públicos federales. En 1986 la ENAP pasó por una reestructuración significativa que fortaleció su papel en la capacitación de funcionarios públicos y consolidó su estatus como una institución clave en la administración pública brasileña.

La ENAP está habilitada para ofrecer programas de posgrado, incluyendo maestrías y doctorados, reconocidos por el Ministerio de Educación (MEC). Su enfoque es proporcionar formación de alta calidad para mejorar la capacidad de gestión y el desarrollo de políticas públicas.

Entre los títulos que expide actualmente se encuentran el Maestrado Profesional en Gobernanza y Desarrollo, el Maestrado Profesional en Evaluación y Monitoreo de Políticas Públicas y el Doctorado Profesional em Políticas Públicas. Además, desarrolla Programas de Especialización y los MBA en Gestión Pública y el MBA en Ciencia de Datos e Inteligencia Artificial aplicadas, enfocados en mejorar las competencias de los servidores públicos en áreas críticas para la modernización y eficiencia del estado. Si bien están destinados principalmente a empleados públicos, también se ofrecen oportunidades para empleados extranjeros en compromiso con la cooperación internacional del país.

---

<sup>11</sup> En 2017 se instrumentó un Reglamento de Becas para estudios de posgrado y perfeccionamiento en el país y en el exterior. Entre 2020 y 2023 se concedieron 732 becas. Las demás entidades de la AP pueden solicitar financiación y para 2023 se habían desarrollado 471 proyectos .

La ENAP no es considerada una universidad en el sistema educativo formal sino una escuela de formación superior pero cuyos programas son reconocidos y validados por el Ministerio de Educación.

#### *La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Colombia*

La ESAP tiene una trayectoria significativa en la formación de profesionales en la administración pública. Fue creada mediante la Ley 19 de 1958 para formar empleados públicos capacitados para asumir funciones en la administración estatal, así como promover la investigación en políticas públicas.

Actualmente, ofrece programas de grado y posgrado, incluyendo un pregrado en Administración Pública, un programa técnico en Gestión Pública Contable y diversas especializaciones. Entre las especializaciones más destacadas se encuentran la de Alta Dirección del Estado, la Gerencia Social, la Gerencia Ambiental y los Derechos Humanos. Estas especializaciones buscan profundizar en áreas críticas de la administración pública y están diseñadas para formar altos directivos en el sector gubernamental.

La ESAP también fomenta la investigación y el desarrollo a través de sus centros territoriales de investigación (CIT) apoyando a estudiantes y docentes en la realización de proyectos que aborden problemas locales y regionales. Los programas están disponibles en modalidades presenciales y a distancia, permitiendo una mayor accesibilidad a la formación en diferentes regiones. La Escuela Superior de Administración Pública es considerada una institución de educación superior en el sistema educativo colombiano, aunque tiene una naturaleza especial en comparación con las universidades tradicionales.

Sus títulos son reconocidos y avalados por el Ministerio de Educación Nacional, lo que le permite operar como entidad de educación superior autónoma.

#### *El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España*

El INAP español no tiene habilitación para expedir títulos universitarios oficiales de grado o posgrado pues su enfoque principal es la formación continua de empleados públicos y la promoción de buenas prácticas en la administración pública. Ofrece una variedad de programas de formación, como másteres y cursos avanzados, pero éstos no se consideran títulos universitarios oficiales dentro del sistema educativo español.

Entre los programas destacados del INAP se encuentra el Máster en Dirección y Liderazgo Público, dirigido principalmente a funcionarios públicos que desempeñen o aspiren a desempeñar funciones directivas en la administración general del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales. Ofrece orientaciones en cuatro especialidades: Alta Gerencia Pública, Sociedad Digital, Comunicación en la Administración Pública y Dirección en la Administración Local. La Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) expide el título oficial y el curso, que tiene una duración de 2 años, está diseñado y ejecutado por el INAP. Con similares características, la UIMP y el INAP desarrollan el Máster en Urbanismo y Estudios Territoriales.

#### *El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de México*

El INAP mexicano no es una universidad en sentido estricto, pero tiene la facultad de ofrecer programas académicos avanzados, incluyendo licenciaturas, maestrías y doctorados en el ámbito de la administración pública. Desde hace varias décadas, el INAP ha jugado un rol clave en la profesionalización de los servidores públicos en México, y su oferta educativa está dirigida principalmente a funcionarios de los tres niveles de gobierno, aunque también está abierta a otros interesados en la administración pública.

Se enfoca en la formación de alto nivel para funcionarios públicos a través de programas como la Licenciatura en Administración Pública y el Doctorado en Administración Pública. Este último se orienta a la investigación y el análisis de las dinámicas administrativas y políticas para contribuir al desarrollo de políticas públicas más

eficaces y justas. Además, ofrece maestrías y diplomados en áreas especializadas, todas estas con valor curricular y dirigidas a fortalecer las capacidades del personal público.

El INAP mexicano tiene respaldo legal para ofrecer programas académicos, incluyendo licenciaturas, maestrías y doctorados en el ámbito de la AP proveniente de la Ley de Institutos Nacionales de Administración Pública. Sin embargo, aunque ofrece títulos de grado y posgrado, éstos no necesariamente tienen el mismo estatus que los otorgados por universidades ni siempre cuentan con equivalencia directa con los títulos universitarios tradicionales en términos de movilidad académica y profesional en otros contextos. Para el reconocimiento oficial de estos títulos fuera del ámbito del servicio público, suele ser necesario validar las competencias adquiridas a través de los mecanismos establecidos por la Secretaría de Educación Pública (SEP) o las universidades reconocidas por el Estado mexicano.

#### *El Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de Guatemala*

El INAP guatemalteco fue creado con el objetivo de fortalecer la administración pública por el Decreto 25 de 1980 del Congreso de la República. Allí se define al INAP como el órgano técnico encargado de promover el desarrollo administrativo de las instituciones públicas para mejorar su eficiencia y eficacia.

El INAP ofrece programas académicos de posgrado y diplomados diseñados para capacitar a funcionarios públicos y mejorar sus competencias en la gestión pública. El INAP coordina las maestrías en Administración Pública, en Gerencia Pública, en Administración Pública y Jurisdiccional, en Gestión Pública Local y un Doctorado en Investigación en Políticas Públicas. Este título está acreditado por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), que garantiza los estándares académicos para la expedición de títulos de grado y posgrado.

#### **Antecedentes del INAP en la formación superior de funcionarios**

Desde el momento en que se desarrollaron políticas orientadas a la profesionalización de la función pública directiva, el INAP de Argentina jugó un papel fundamental en el proceso de su conformación.

El primer hito es la organización del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales encomendado al INAP partir de 1984. El programa, con duración de 30 meses y 300 horas, incluye prácticas profesionales con pasantías en organismos públicos. La aprobación del Programa es condición para el ingreso al Cuerpo de Administradores Gubernamentales según orden de mérito y hasta el número de vacantes que cada año determina la ex Secretaría de la Función Pública. Completaron el programa 225 profesionales provenientes del ámbito público y privado en cuatro cohortes entre 1985 y 1992.

El segundo hito es la formación de la Alta Dirección Pública en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa en 1991: los directivos incorporados por los procesos selectivos a la dotación de la AP debían realizar el curso de Alta Gerencia Pública dentro del primer año de asunción del cargo. Para cumplir con este fin, en 1992 el INAP comienza a impartir el "Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública", cuyos contenidos curriculares buscan potenciar las aptitudes de los cuadros superiores de las instituciones como agentes del cambio organizacional y cultural en el ámbito estatal, afianzar la comprensión del contexto internacional y nacional en el que se insertan las responsabilidades del servicio público, presentar la agenda de gobierno e involucrar a los gerentes en un proceso de planificación estratégica de la gestión, orientada al ciudadano y al logro de resultados, y en la construcción de compromisos para con su obtención. El Programa comprende un ciclo básico y uno de actualización (Resolución SFP N° 34/92). El básico con un total de 252 horas a realizar en un tiempo mínimo de 7 meses. Para los cargos ejecutivos la dedicación fue de 120 horas distribuidas en módulos obligatorios y

optativos. El ciclo de actualización habilitaba actividades de formación en instituciones u organizaciones especializadas, la docencia orientada a transferir experiencias, investigación para la producción de conocimientos en nuevas áreas de gestión, tecnologías y desarrollos teóricos de frontera y caracterización de documentación de experiencias mediante la producción de documentos, y la consultoría organizacional orientada a colaborar con la resolución de problemas en áreas afines. (González, Guibert y Lemoine, 1993).

Al congelarse la profesionalización de la alta dirección pública a partir de 1999, se diluye este Programa de Formación Permanente.

Finalmente, cabe destacar la creación, por Resolución de la Subsecretaría de la Gestión Pública N° 58/06, del Programa de Formación para las Carreras de Estado en el INAP, estableciendo como tales la Especialización en Dirección Pública y el Diplomado en Gestión de Organizaciones Públicas. Por Resolución N° 23/07 se incorpora a este Programa la Especialización en Abogacía del Estado, dictada por la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado de la Procuración del Tesoro de la Nación. En enero de 2009, por Resolución Nro. 2, la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública se aprobó la Fundamentación, Objetivos y Lineamientos Básicos y el Reglamento del Programa de Formación para las Carreras de Estado para desplegar la capacitación especializada con orientación profesional en materias vinculadas al ejercicio de funciones propias de la AP bajo Especialización o Diplomado por el INAP. Tal capacitación es dictada por los Centros de Formación homologados mediante la convergencia de esfuerzos con otras instituciones públicas con responsabilidad en áreas de política pública y en sistemas transversales de gestión y pueden articularse con programas de formación académica universitaria o dictados por asociaciones profesionales, mediante convenios, y con el proceso de acreditación aplicado por el INAP.

Se establece que las Especializaciones estarían dirigidas prioritariamente a los cargos de dirección inmediatamente subordinados a los altos cargos de responsabilidad política y los Diplomados al personal con funciones profesionales, técnicas o de supervisión. Para la Especialización se fija un mínimo de 360 horas de formación, igual que las carreras equivalentes reguladas por la Ley de Educación Superior, y para el Diplomado, un mínimo de 120 horas de formación.

El Programa no tuvo inicio pero desde el 2008 se implementa en INAP el primer programa de Diplomado en Gestión de la Capacitación a partir del trazado de perfiles de competencias laborales implicados en esta gestión y se desempeñan en ese campo, en formato híbrido (presencial y virtual) con 150 horas en 5 módulos. En 2017 se realizó su 5ta. edición.

En adelante se realizaron diferentes diplomados, la mayoría a través del financiamiento del FoPeCap y la ejecución por terceros, especialmente universidades. En 2023 y 2024 fueron acreditadas y ofertadas por INAP, pero no ejecutadas, diplomaturas tales como "Generación de información a partir del uso de datos en la gestión pública" (FCEN-UBA, 200 hs.); Diplomatura en Análisis de Datos para Cientistas Sociales (424 hs., UN G. Brown), Diplomatura en Administración Pública Virtual (UNMdElP, 224 hs.); "Diplomatura en Ciberseguridad y Ciberdefensa" (UNLZ, 132 hs.); Diplomatura Virtual en Métodos Alternos de Resolución de Conflictos (UNLZ, 125 hs.); y la Diplomatura La Argentina del Futuro. Políticas Públicas, Estado y Planificación (FCS-UBA, 120 hs.).

### **Antecedentes de los Institutos Universitarios en Argentina**

Considerando los antecedentes del INAP mencionados arriba, y como primer argumento consonante con la propuesta de su jerarquización, presentamos como parte de la posición que sostenemos, el hecho de que en distintos ámbitos de la Administración Pública nacional y provincial se ha formalizado la constitución de institutos universitarios y universidades que incluyen en su campo competencial la formación de personal de la AP.

En el caso de los Institutos Universitarios (IU) contemplados en la Ley de Educación Superior, tenemos ejemplos en el ámbito de las Fuerzas Armadas y de Seguridad: IU Aeronáutico (Fuerza Aérea Argentina), IU de Gendarmería Nacional, IU de Seguridad Marítima (Prefectura Naval Argentina), IU de la Policía Federal Argentina, IU Provincial de Seguridad de Jujuy, IU de Seguridad de la CABA.<sup>12</sup>

El ejemplo de mayor relevancia es el de la Universidad de la Defensa Nacional<sup>13</sup> creada por Ley N° 27.015 de 2014, enmarcada en la legislación de la educación superior y de la defensa para formar militares y civiles en diferentes áreas disciplinarias así como para la formación militar a través de carreras de pregrado, grado y posgrado. Resalta el 2° párrafo del artículo 3°, por el cual se establece que sus actividades deberán estar articuladas e integradas de manera cooperativa con el sistema universitario nacional “...procurando en todo momento el aprovechamiento de la experiencia universitaria nacional” de modo de evitar duplicidad de esfuerzos. Por su artículo 8° se prevé el órgano superior de dirección y un Consejo Consultivo de Gestión que supervisará y garantizará “... la concepción democrática y republicana en los planes y programas de estudio, la calidad, la pluralidad de ideas y diversidad de criterios en el diseño e implementación de las funciones sustantivas de la universidad; la pertinencia y relevancia en la formación militar y en la formación de civiles para la defensa.”

A nivel provincial, cabe destacar el rol de la creación en Salta por la Ley N° 7.803 de 2013, de la Universidad Provincial de la Administración Pública, hoy ampliada por Ley 8.312 como Universidad Provincial de Administración, Tecnología y Oficios. Los objetivos postulan la jerarquización de funcionarios y trabajadores públicos, la formación de cuadros profesionales en administración y gestión pública para el ejercicio de funciones directivas superiores y la creación de un centro de investigación y desarrollo de políticas públicas para la modernización del Estado.

Todo ello evidencia una tendencia necesaria y genuina al progresivo reconocimiento de alto nivel, sea de pregrado, grado y posgrado, de numerosas ocupaciones y profesiones especializadas en campos trascendentes para la vida nacional. Por ello se justifica ampliamente la necesidad y conveniencia de contar con un instituto superior que fomente, integre recursos y saberes prácticos, y desarrolle tecnología administrativa y estudios especializados en la gestión pública a cargo del personal civil. No solo por su número e inserción en todas las dependencias de la AP sino además, y especialmente, por las nuevas funciones y modalidades de las prestaciones de sus servicios. La importancia de la tecnificación y profesionalización del personal dedicado a la defensa y seguridad del país y a la protección de sus habitantes da fundamento a considerar a la par la importancia de la tecnificación y profesionalización específicas para el personal orientado a cumplir, honesta, comprometida y eficazmente las otras diversas políticas públicas a cargo de la Administración Nacional. En ese sentido exploramos en la siguiente sección una propuesta para recomponer al INAP como una institución de ese nivel.

### **El INAP como instituto universitario**

En el historial del INAP se aprecia las capacidades desarrolladas en distintos momentos para planificar y ejecutar programas homologables a los títulos oficiales de educación superior. Además, para los numerosos participantes de esos programas ha sido una

---

<sup>12</sup> Fuera del ámbito público, muchos IU son ejemplo de iniciativas de formación superior concentradas en un único campo disciplinario, como por ejemplo el IU Hospital Italiano y el IU de Ciencias de la Salud (Fundación Barceló), Instituto Universitario Italiano de Rosario, CEMIC, en el campo de la salud. También en diversas orientaciones como el IU Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE), o el IU Centro de Investigación y Acción Social (CIAS) de formación de líderes (CIAS).

<sup>13</sup> Debe recordarse que la Universidad reemplaza a la tradicional Escuela de la Defensa Nacional.

frustración la falta de reconocimiento formal aún como título de jerarquía superior y universitario de cara a los esfuerzos realizados para completarlos. Tampoco incentiva a terminar los programas ofertados esa falta de reconocimiento. Esto se evidencia en las vacantes no utilizadas vis a vis la oferta y en el desgranamiento que afecta a la matrícula de los cursos. Para las cuantiosas inversiones realizadas por la Administración en capacitación y desarrollo quedan sin un resguardo institucional acorde.

Por ello resulta plausible la consideración de que el INAP adquiera el estatus de Instituto Universitario para fortalecer la profesionalización del empleo público y asegurar la eficacia de la formación continua en programas de cierta "densidad" como deben ser aquellos que respondan a las nuevas necesidades de capacidad, conocimiento y competencias exigidos en el marco de los desafíos que se deben enfrentar en la época de la revolución tecnológica y las acechanzas que a la gobernación presenta el contexto global.

La conformación del INAP como un Instituto Universitario se corresponde con la especificidad del campo de conocimiento específico de la administración pública, su gestión y el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Además, está dotado de capacidades críticas para planificar y ejecutar sus programas de enseñanza, investigación, y extensión en ese campo.

A partir de esa condición podría ofrecer títulos de grado y posgrado, con carreras orientadas a la formación técnica y profesional en el campo en el que se especializa. Al igual que ocurre con muchos de los emprendimientos antes señalados ello no descarta la debida y conveniente articulación con las universidades nacionales y demás instituciones de educación superior pero si asegura la necesaria orientación que debe tener la formación continua del personal en y para el ejercicio de la función pública.

### **Hacia la propuesta de jerarquización del INAP**

Llegados a este punto, exponemos nuestra propuesta para reconstituir el INAP como una entidad estatal potente para diseñar y gestionar las políticas en capacitación y desarrollo del personal civil de la administración pública. Conviene retomar las áreas de ocupación primordiales a la hora de concebir esa reconstitución.

El Estado empleador es el responsable primario de esas políticas y por consecuencia de disponer los recursos financieros para operarlas, asegurando cumplir con los compromisos derivados del respeto a los derechos de su personal, en especial del cumplimiento del régimen de estabilidad y carrera. Esta responsabilidad primaria es indelegable, aún bajo el paraguas de los acuerdos convencionales y de la debida preocupación y participación gremial en la capacitación.

1. Esta responsabilidad se hace ineludible en la capacitación requerida para consolidar la estabilidad, sea en el ingreso, en casos de potencial cesantía por causal de desempeño deficiente y de situaciones de disponibilidad.

Asimismo de proveer los medios que permitan cumplir con la exigencia para promover horizontalmente (vgr. por grado y tramo) o verticalmente (vgr. nivel o función ejecutiva). En la promoción horizontal se contiene aquélla que facilite resolver las eventuales debilidades del desempeño laboral de una persona, potenciar y elevar los niveles de dominio de las competencias laborales requeridas para el puesto de trabajo, instalar o desarrollar competencias laborales para realizar nuevas tareas en función de nuevas políticas públicas, servicios, cambios normativos y, sobre todo, cambios tecnológicos que imponen transformaciones en los modos de operar, actuales o futuras prestaciones. En la vertical se comprende la conveniente capacitación para desplegar las capacidades potenciales del personal para que pueda participar en las oportunidades de acceso a puestos de trabajo de mayor complejidad, autonomía y responsabilidad. En especial, la habilitación de la acreditación de capacidades para ejercer el mando de unidades organizativas y de personal a cargo. Y en particular, de aquéllos que no han

tenido experiencia previa y aspiran a acceder a las diversas jefaturas. De lo anterior se desprende la necesidad de contar con itinerarios formativos en la mayoría de las familias ocupacionales así como de un centro de formación directiva

2. Hoy las acciones se despliegan de manera integral para abarcar las siguientes competencias:

- Técnico-profesionales, para realizar efectivamente las tareas presentes y futuras (saber y saber hacer);
- Éticas, para asegurar la integridad debida y la dignidad y decoro esperados de y para todo funcionario.
- Relacionales, para la atención eficaz, diligente y cordial al destinatario de las tareas, en especial cuando éste es público no funcionario, para el trabajo y colaboración en equipo, para la comprensión y ejecución, en el marco de la legalidad, de las directivas de sus superiores y en la rendición de cuentas y la transparencia en el accionar. De modo de procurar el logro de resultados de valor con austeridad, con plena consciencia del sentido final de la actividad y de pertenencia a una profesión u ocupación especial cómo es la del funcionario.

De lo anterior se desprende la necesidad y conveniencia de instrumentar itinerarios formativos para mayoría del personal y un centro de formación directiva para atender a la potenciación de las competencias de conducción intermedia y superior y el involucramiento y cumplimiento imparcial de los mandatos del gobierno de turno.

Hoy en especial llamamos la atención sobre la formación, reclutamiento, retención y despliegue del personal de especialidades críticas para una administración a la altura del siglo 21. Lo que en su momento se tradujera como carreras de Estado a agrupamientos y cuerpos especializados.

3. Tal cómo está normado, pero también tal como se deriva de la magnitud y trascendencia de las inversiones a afrontar, se requiere un potente dispositivo para prever y planificar los ejes de acción y las actividades consecuentes tanto a niveles micro (direcciones) como macro (Sistema Nacional de Capacitación).

Desde lo micro todo ello es parte de los deberes del personal de jefaturas y superiores en cuanto a efectuar las propuestas pertinentes derivadas del desempeño presente y previsiblemente futuras de sus colaboradores. Junto con ello, resulta que el incumplimiento de esta obligación comporta una severa deficiencia en su desempeño como jefes que, por lo tanto, impiden que obtengan calificaciones adecuadas.

En un escalón superior, y con igual o mayor celo con el que se trata el patrimonio y los dineros públicos, las unidades organizativas a cargo de las materias de capacitación requieren disponer jerarquía, recursos y personal (en cantidad, calidad y preparación) suficientes para acompañar este proceso dentro del marco de responsabilidades para gestionar integralmente todos los esfuerzos de la jurisdicción o entidad descentralizada.

Su inserción organizativa dentro de las unidades de rango superior a cargo de la gestión integral del personal debe ser suficiente para cumplir con estas responsabilidades y, al mismo tiempo, conectar con la orientación y gobierno del Sistema Nacional y las concordancias metodológicas y procedimentales que alimentan a este sistema.

4. Que las actividades a desplegar tienen como un actor clave a los propios funcionarios por tratarse de adultos en situación de trabajo en el servicio público, proyecta algunas conclusiones:

- El enfoque a dar a la actividad por el docente tiene un componente específico que lo diferencia significativamente del que ese docente asume en actividades escolarizadas o académicas. Los funcionarios ejercen tareas técnicas y/o profesionales atravesadas radicalmente por los valores y la legalidad que hacen al funcionamiento específico de la AP. Esta afirmación no descarta el aprovechamiento conveniente de las actividades formales o académicas pero que, en muchos casos, no cubren las exigencias derivadas del

funcionamiento de lo público. En especial, llamamos la atención sobre la necesidad de distinguir, para luego poder armonizar, la práctica de la enseñanza, por ejemplo universitaria, con la capacitación funcionaria. Ello hace a una distinción “pedagógica” para evitar la ineffectividad de las contribuciones, por ejemplo, universitarias<sup>14</sup>. Pero por otro lado a evitar el sesgo contrario cual es el del enquistamiento de la capacitación funcionaria.

- Una actividad formal o no formal, sistemáticamente a cargo de un responsable o por un funcionario, orientada a la formación desarrollo y mejora de las capacidades laborales (modalidad actualizada permanentemente) debería ser susceptible de su reconocimiento y validación para los diversos efectos, como por ejemplo la satisfacción de los requisitos de promoción, Con un enfoque actual, la acreditación sistemáticamente organizada de las correspondientes competencias laborales

- Todo este conjunto de acciones de capacitación y desarrollo, modalidades de su ejecución y evaluación del aprovechamiento así como las responsabilidades de las unidades organizativas correspondientes y el despliegue del Sistema Nacional a la fecha no cuentan con una normativa de rango suficiente que lo sustente y articule de manera efectiva. En tanto tal, la conformación de un potente órgano rector que los asegure es, cuanto menos, urgente.

La expresión Sistema “Nacional” desliza por su uso común la caracterización de ser algo perteneciente solo a la AP Nacional. Sin perjuicio de esta característica, la historia del INAP indica que el sistema se ha apropiadamente desbordado en la colaboración entre los esfuerzos provinciales y los nacionales para atender las necesidades y demandas de sus respectivas administraciones. Hoy el COFEFUP y el Plan Federal de Formación y Capacitación en Gestión Pública son expresiones de esta vibrante realidad, pero que carece de la suficiente jerarquía institucional. En este fecundo espacio de la capacitación, la actuación del órgano rector del Sistema Nacional se debería proyectar sin hegemonismos, en un Sistema Federal de Capacitación y Desarrollo de Funcionarios Públicos en el que se desplegara todo tipo de contribuciones en actividades de capacitación, de asistencia técnica, de homogeneización de criterios acreditativos, de validación de itinerarios y de reconocimiento de diplomas mutuos, aún para su uso en concursos de ingreso, en promociones, etc. No es ocioso mencionar también las acciones similares entre organismos equivalentes de otros países.

5. Se alude más arriba a las actividades orientadas al fomento de un sentido de digna pertenencia e involucramiento laboral para **una** AP más efectiva de recursos, políticas, servicios públicos y normas dirigidas a la promoción del interés general en el marco de la orientación de un gobierno de turno. Contar con un centro de producción y articulación de estudios de alto nivel, y de análisis y evaluación de políticas públicas, en lo concerniente a los asuntos estratégicos del país y la contribución efectiva que debería dar el accionar de la AP, es clave para asegurar, por un lado, la planificación estratégica de la evolución adaptativa de esta, de la previsión de las dotaciones necesarias para atender ese accionar, de la elaboración de alternativas y propuestas conducentes, así como de la evaluación de los impactos correspondientes. En ello juega también un papel relevante el seguimiento de las experiencias y prácticas extranjeras.

---

<sup>14</sup> Obsérvese que la mayoría de las prácticas docentes en instituciones educativas focalizan en “estudiantes”, la mayoría jóvenes en procura de un título acreditativo del dominio de los conocimientos propios de asignaturas que hacen al acervo de núcleo profesional determinado. Aunque como es ampliamente reconocido, ese conocimiento, generalmente puramente académico, presenta severas debilidades a la hora de practicarlo en el mundo laboral.

¿Cómo expresar este sistema de requisitos en un órgano centrado en atenderlo? A ello se aboca la próxima sección en la que presentamos un boceto de anteproyecto de ley de creación del nuevo instituto.

### **Reformulación de la Ley del INAP y su constitución como Instituto Universitario**

En primer lugar correspondería la recreación del Instituto Nacional de Administración Pública como una institución universitaria de conformidad con las previsiones de la Ley N° 24.521 y en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros en función de las facultades otorgadas por el inciso 1 del artículo 100 de la Constitución Nacional y para ello, hemos tomado especial consideración la creación de la Universidad de la Defensa Nacional.

En segundo lugar, cabe establecer un espectro de finalidades ligadas principal, pero no exclusivamente, a la formación continua y desarrollo del personal civil de la Administración Nacional recuperando lo más valioso de su experiencia histórica en la materia y que, como se ha visto, quedaron seriamente trastocadas a partir de la reforma del 2001 (Decreto N° 889). En tal sentido, las más relevantes refieren, por un lado, a la gestión integral de las actividades de formación continua y desarrollo (así, por ejemplo, desde orientar la detección de necesidades presentes y de mediano plazo hasta acreditar el aprovechamiento de las actividades realizadas por el personal y concurrentes). Por el otro, en su condición de órgano rector de un Sistema Nacional de Capacitación, abarcativo de las responsabilidades de las distintas unidades organizativas a cargo de estas materias en la Administración Nacional.

De acuerdo con especial intervención de los directivos para el logro de impactos de valor que hacen a una gestión pública efectiva y del involucramiento laboral del conjunto de funcionarios públicos, asignar la específica competencia para la formación continua y el desarrollo de quienes ejerzan la titularidad de las unidades organizativas y tengan personal a cargo.

Con sentido convergente, constituirlo como un ámbito especializado en la generación de conocimientos y tecnologías aplicables a la mejora de la gestión pública y en el mantenimiento actualizado del conocimiento y eventual adaptación de experiencias nacionales y extranjeras que la alimenten.

Para todo ello entendemos conveniente establecerle una especial responsabilidad para que la gestión institucional sea coordinada con el sistema universitario nacional, con otras escuelas o instituciones de la administración pública a cargo de la formación y desarrollo continuo de colectivos laborales específicos, con la representación del Estado empleador en el Fondo Permanente de Capacitación y Reconversión Laboral establecido en la Ley N° 25.164, con las demás Administraciones Públicas provinciales impulsando una red federal que genere sinergias, así como relaciones institucionales con organismos y países del exterior.

Finalmente razonamos su recreación institucional en el marco de un amplio consenso político que sustente, pero también exija, la mejor formación continua y desarrollo de los funcionarios de la Administración Nacional que se expresará en el acuerdo legislativo en el Congreso, pero también en los órganos superiores del nuevo instituto. Así, imaginamos un Consejo Directivo en el que, junto con su rector, se integre con personas de reconocida probidad y prestigio profesional en la materia a nominar en terna por las Facultades con mayor número de alumnos en carreras de administración pública, por las entidades gremiales signatarias de los convenios colectivos de trabajo del sector, por asociaciones profesionales y centros de estudios cuyo objeto sea la promoción de la gestión pública y por el propio Poder Ejecutivo Nacional. Finalmente, un Consejo Consultivo, también plural y prestigioso, podría acompañar en la orientación y seguimiento del cumplimiento de las finalidades de la institución.

A estos efectos, proponemos a simple título provisorio, pero convocante al diálogo y consenso que anhelamos, un articulado que podría servir como base para los intercambios y elaboración de un texto más acabado.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

ARTÍCULO 1° — Créase el INAP como Instituto Universitario, el que funcionará en la Jefatura de Gabinete de Ministros con sede central en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y ámbito de actuación nacional.

ARTÍCULO 2° — El INAP se regirá para su constitución, organización y funcionamiento conforme el marco integral de la normativa vigente en materia de Educación Superior y del empleo del personal civil bajo relación de dependencia del Sector Público Nacional comprendido en los alcances de los incisos a) b) de la Ley N° 24.156.

Deberá quedar habilitado para la expedición de títulos de pregrado, grado y postgrado.

ARTÍCULO 3° — El INAP tendrá a su cargo:

- a) La rectoría del Sistema Nacional de Capacitación y Desarrollo del personal civil comprendido en el ámbito del inciso a) del artículo 8° de la Ley N° 24.156.
- b) Asegurar la aplicación de las orientaciones en materia de capacitación y desarrollo que estipule el titular de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el ámbito del personal civil alcanzado por el inciso b) del artículo 8° de la Ley N° 24.156.
- c) La formación, capacitación, especialización, desarrollo y acreditación de las competencias laborales del personal a través de actividades desplegadas por sí o por su encargo, por terceros.
- d) La acreditación y validación de toda actividad de capacitación y desarrollo desplegadas por el propio personal, por actividades en ocasión del servicio o por instituciones de reconocida trayectoria y respaldo técnico, académico y/o profesional en cualquiera de las modalidades que el INAP declare aceptables, así como aquellas desplegadas por las jurisdicciones ministeriales y entidades descentralizadas.
- e) La organización de los procedimientos y metodología aplicables a la detección de necesidades de capacitación y desarrollo, la elaboración y aprobación de los planes de capacitación y las modalidades de acreditación del aprovechamiento y mejora de las competencias laborales de los participantes.
- f) La gestión integral de las acciones para el desarrollo y actualización de las competencias directivas del personal que ejerza la titularidad de unidades organizativas, a través de un Programa Permanente de Fortalecimiento Directivo, el que queda establecido por la presente.
- g) Integrar la representación del Estado empleador en el Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (FOPECAP) y administrar la gestión integral de los recursos que le son asignados
- h) La coordinación y supervisión funcional de las unidades organizativas a cargo de la gestión de la capacitación y desarrollo en cada jurisdicción ministerial y entidad descentralizada.
- i) La realización, por sí o por terceros en convenios celebrados al efecto, de estudios vinculados con los diversos asuntos relativos a la gestión pública.
- j) Proveer o solicitar la asistencia técnica y las actividades de capacitación en su relación con las Administraciones Públicas Provinciales, sea a través del funcionamiento del Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) o de pedidos que cada Administración manifieste.
- k) Integrar y/o participar en la membresía del país en organismos internacionales y mantener las relaciones con entidades equivalentes de naciones extranjeras programando y coordinando la asistencia técnica para y del exterior.

ARTÍCULO 4°.-Realizará sus actividades de manera cooperativa, articulada e integrada con el sistema universitario nacional procurando en todo momento el aprovechamiento de su experiencia, tanto en materias de capacitación y desarrollo como de investigación aplicada a asuntos y gestión pública en su ámbito de competencia.

Podrá realizar actividades conjuntas con unidades organizativas a cargo de las actividades de capacitación y desarrollo de las Administraciones Provinciales en el marco de la Red Federal de Capacitación de Funcionarios Públicos que se establezca o mediante los convenios que a tal efecto se concierten.

Asimismo procurará articular actividades con entidades nacionales, extranjeras e internacionales para el mejor cumplimiento de sus funciones.

ARTÍCULO 5° — El INAP se integrará en los órganos de dirección de los Institutos, Escuelas o unidades a cargo de la formación, capacitación y desarrollo de todo el personal civil alcanzado por la presente y procurarán asistirse mutuamente para el logro de sus respectivas responsabilidades.

ARTÍCULO 6° — La implementación del Instituto Universitario se integrará con el personal y patrimonio físico y recursos presupuestarios del INAP y de la asignación presupuestaria correspondiente.

ARTÍCULO 7° — A los efectos del proceso de formulación del proyecto institucional del INAP y su Estatuto provisorio, el Poder Ejecutivo Nacional, a través del titular de la Jefatura de Gabinete de Ministros, designará un (1) Rector Organizador.

ARTÍCULO 8° — El INAP dispondrá de autonomía académica e institucional conforme al régimen fijado en el artículo 2° de esta ley funcionando como un ente descentralizado.

El Estatuto del INAP deberá prever sus órganos de gobierno y su composición y atribuciones correspondientes, debiendo asegurar:

a) La constitución del Consejo de Dirección como órgano superior de gobierno será presidido por una Autoridad Superior en carácter de Rector a cargo de tomar las resoluciones con la asistencia de un Consejo Directivo conformado por personas de reconocida probidad y prestigio profesional en la materia a nominar en terna por las Facultades con mayor número de alumnos en carreras de administración pública, por las entidades gremiales signatarias de los convenios colectivos de trabajo del sector, por asociaciones profesionales y centros de estudios cuyo objeto sea la promoción de la gestión pública y uno por el Poder Ejecutivo Nacional.

b) La constitución del Consejo Consultivo presidido por el Rector y 7 integrantes a ser designados por el Poder Ejecutivo nacional de los cuales 4 serán propuestos, 1 por el presidente del bloque de Diputados de la fuerza política opositora más numeroso, 1 a propuesta de Consejo Interuniversitario Nacional, 2 personalidades relevantes y trayectoria en la AP a propuesta de la autoridad de las 2 facultades con carreras de Administración con más alumnos inscriptos, y, 3 a propuesta de las entidades gremiales signatarias del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional.

ARTÍCULO 9° — Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

## **Bibliografía**

---

Bonifacio, José Alberto y Eduardo Salas (2016), “La formación de la alta dirección pública en el marco de su profesionalización”, en XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, 8 a 11 de noviembre 2016

Bonifacio, José Alberto (2014), “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 INAP”, XIX Congreso

Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.  
Quito, Ecuador

Bonifacio, José Alberto (2013), “El vínculo entre profesionalización y formación como pilar de políticas sustentables de desarrollo de capacidades estatales<sup>3</sup>. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013

Bonifacio, José Alberto (2015), “Segundo Encuentro Iberoamericano de Escuelas e Institutos de Administración Pública. Informe final de Conclusiones y Recomendaciones”. Asunción: CLAD-INAP-Gobierno de España-Secretaría de la Función Pública de Paraguay.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD (2003), Carta Iberoamericana de la Función Pública

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.

González, Manuel; Guibert, Armando y Lemoine, Graciela El desarrollo de la alta gerencia. La jerarquización de los recursos humanos de la Administración Pública, Boletín Informativo Techint 272, OCT | DIC 1992

Salas, Eduardo Arturo y Mauro Solano (2023), “Profesionalización del empleo público”, Programa de Estado y Gobierno Democracia 40 (#40D), CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), Buenos Aires, Agosto 2023. En

<https://www.cippec.org/proyecto/propuesta-40d-profesionalizacion-del-empleo-publico/>

Salas, Eduardo Arturo (2018), “Luces y sombras en el proceso de consolidación del régimen de empleo público en la administración nacional de Argentina. Contribuciones para una agenda consensuada”, GIGAPP Estudios Working Papers ISSN 2174-9515. Año (2018) Núm.109, págs. 606-650.

### **Leyes, Decretos y Resoluciones**

Decreto 170/17, modificación en la jerarquización del nivel de Dirección del INAP por el Artículo 4° al nivel de Subsecretaría en la Secretaría de Empleo Público del Ministerio de Modernización, 14 de marzo de 2017

Decreto Delegado N° 889/2001, Transformación del Instituto Nacional de la Administración Pública, 11 de julio de 2001

Decreto Ley N° 20.173, Instituto Nacional de la Administración Pública. Creación 22 de febrero de 1973

Decreto Ley N° 4027/58, Instituto Superior de Administración Pública (ISAP), Creación, 1 de abril de 1958

Decreto Ley N° 18.582, ISAP entidad descentralizada de la Secretaría de Hacienda, 4 de febrero de 1970,

Decreto N° 1428/73 se establece el escalafón del personal civil de la Administración Pública Nacional

Decreto N° 2531/61, Plan de Racionalización Administrativa.

Decreto N° 3577/57, Servicio de Asesoramiento y Estudios Técnicos en Administración Pública (SAETAP), Creación.

Decreto N° 45/23, aprueba la estructura de la Jefatura de Gabinete de Ministros con una Secretaría de Transformación del Estado y Función Pública

Decreto N° 644/24, transfiere la Secretaría de Transformación del Estado y Función Pública al Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado, 19 de julio de 2024

Decreto N° 66/99, Primer Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional, 29 de enero de 1999

Decreto N° 855/65, Reglamento orgánico del ISAP

Decreto N° 993/91, Aprueba el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).  
28 de junio de 1991,

---

Decreto N° 103/2001, Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional, 29 de enero de 2001.

Decreto N° 3.687/84, Crea el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG). 23 de noviembre de 1984,

Decreto Nro. 15/83, Determina las Secretarías y áreas ministeriales y de la Presidencia de la Nación. , 10 de diciembre de 1983

Decreto Nro. 214/06, Segundo Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, 1 de marzo de 2006

Ley N° 21.339, Reforma de la Ley N° 20.173 de creación del INAP sustituyendo los arts. 4° y 5° de la Ley de origen

Ley N° 24.185, de Negociación Colectiva entre la Administración Pública Nacional y sus empleados, 11 de noviembre de 1992

---

Ley N° 25.164 Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, de 8 de octubre de 1999.

Ley N° 25.164, Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, 8 de octubre de 1999

Resolución 51/03, de la Subsecretaría de la Gestión Pública, aprueba el procedimiento para la acreditación de actividades de capacitación del Sistema Nacional de Capacitación para el personal comprendido en el SINAPA.

Resolución Nro. 2, la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la JGM aprobó la Fundamentación, Objetivos y Lineamientos Básicos y el Reglamento del Programa de Formación para las Carreras de Estado, 19 de enero de 2009.

---

## **AUTORES**

### **Eduardo Arturo Salas**

Licenciado y Profesor en Ciencia Política (U. del Salvador) y en Administración (UBA). Especialización en Investigación Superior en Administración Pública (INAP España) y en Dirección Estratégica de Recursos Humanos (UBA). Fue Director Nacional del INAP, de la Oficina Nacional de Empleo Público, de la Dirección General para la Carrera Administrativa. Ex Investigador del INAP. Consultor de entidades internacionales. Docente universitario. Socio fundador de la AAEAP.

### **Jose Alberto Bonifacio**

Lic. en Ciencia Política (U. del Salvador), Certificado Europeo de Estudios Avanzados en Gobierno y Administración Pública (Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset) y Doctor en Política y Gobierno (Universidad Católica de Córdoba). Fue Subsecretario de Organización y Gestión de la Secretaría de la Función Pública. En el INAP fue Vocal del Directorio, Director Nacional de Estudios e Investigaciones, Secretario Técnico y Director del Sistema Nacional de Capacitación. Secretario General del CLAD (1996-2000).