



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESIS DE MAESTRÍA

El funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación a
partir de la coordinación del Instituto Nacional de la
Administración Pública entre 2006 y 2015.

AUTOR: MELINA LEVY

TUTOR: CYNTHIA FERRARI MANGO



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Agradecimientos

En primer lugar, agradezco a mi mamá, Carla, y a mis abuelos Nélide y Carlos, por acompañarme en este extenso camino que se inició durante mi carrera de grado. De igual modo, agradezco al resto de mis familiares y amigos por todo el apoyo que me han brindado.

Esta tesis se encuadra en las investigaciones realizadas en el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), en cuyo marco tuvo lugar la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros (UPEF). Esta unidad ha dependido tanto del INAP como del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Universidad de Buenos Aires. Allí tuve la posibilidad de comenzar a explorar el enfoque organizativo que ha guiado este trabajo, bajo la dirección de dos grandes especialistas, Horacio Cao y Gustavo Blutman, a quienes admiro profundamente y agradezco por presentarme un tema de investigación que me resulta de particular interés y considero de gran relevancia dentro del campo de la Administración Pública.

Finalmente, me gustaría destacar que la presente tesis no hubiera sido posible sin la incondicional dirección de la Dr. Cynthia Ferrari Mango, a quien tuve el placer de tener como docente dentro de la Licenciatura en Ciencia Política. Más allá de sus aportes, comentarios y sugerencias, destaco el acompañamiento, la paciencia y la forma en que se involucró en este proceso de investigación. Como a tantas personas que estimo profundamente y que han sido parte de este camino, a Cynthia la conocí en la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), a donde actualmente, con orgullo, puedo decir que formo parte.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Resumen

La presente investigación se propone analizar el funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación (SNC), en el marco del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), coordinado por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) correspondiente a la Administración Pública Nacional (APN) argentina entre 2006 y 2015. Con miras a alcanzar este objetivo, se utilizó una metodología cualitativa, de tipo descriptiva y transversal, que combinó el análisis documental con la realización de entrevistas a informantes clave de cada uno de los actores involucrados, y que fueron analizadas a partir del marco propio de la teoría fundamentada.

El Sistema Nacional de Capacitación (SNC) argentino ha sido creado hacia fines de los años 70' como emergente de una preocupación sustancial acerca del desarrollo profesional del servicio civil. A partir de allí, si bien se ha mantenido la interconexión entre diversas unidades organizativas característica de los Sistemas Sociales, este ha experimentado modificaciones a partir de la aprobación del Decreto 214/2006, el cual, introdujo dos instrumentos formales que pautaron las interacciones de los actores que integran el Sistema: los Planes Estratégicos de Capacitación (PEC) y los Planes Anuales de Capacitación (PAC) incidiendo en las funciones del INAP. Sin embargo, el funcionamiento de este complejo Sistema no ha sido objeto de reflexión teórico académico hasta la actualidad.

Entre los principales resultados alcanzados se encuentra la identificación de cambios en la estructura formal dentro del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) que implicaron la ampliación de funciones, dentro de su rol rector, así como de las jurisdicciones ministeriales y los restantes órganos rectores. En algunas jurisdicciones los Planes formalizaron vínculos previamente existentes con INAP y en otras iniciaron procesos de gestión de la capacitación, aunque siempre en estrecha correlación con las particularidades del diseño organizativo nacional. Adicionalmente, en la elaboración de la propuesta formativa se efectuó un cambio desde un modelo tradicional hacia uno participativo, aunque ello no se tradujo en la definición de las pautas que estructuran el funcionamiento del SNC, aún centralizadas en el INAP.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Finalmente, este trabajo espera contribuir, por un lado, con la literatura académica especializada en administración pública, aportando conceptualizaciones acerca de la coordinación y la gestión de la capacitación nacional. Por otro lado, se busca generar herramientas teóricas que pudieran ser de utilidad para una potencial redefinición del funcionamiento del Sistema.

Palabras clave: Coordinación; Gestión de la capacitación; Planificación; Estructura organizativa.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Índice

Capítulo 1: Introducción	7
1.1 El problema de investigación	9
1.2 Los objetivos de la investigación.....	10
1.3 La hipótesis de trabajo	11
1.4 Metodología.....	11
1.5 La estructura de la tesis	19
Capítulo 2: Antecedentes y perspectiva teórica para el estudio del funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación Argentino.....	20
2.1 Introducción	20
2.2 El Sistema Nacional de Capacitación como objeto de estudio. Un breve repaso por sus principales indagaciones.....	20
2.3 La teoría de los Sistemas Sociales, sus estructuras organizativas y los mecanismos de coordinación.	26
2.4 La planificación en el Estado. Del enfoque tradicional a la planificación participativa	30
2.5 La noción de capacitación y su vínculo histórico con el empleo público	33
Capítulo 3: La estructura organizativa del Sistema Nacional de Capacitación.....	36
3.1 Introducción	36
3.2 La naturaleza organizacional del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). El órgano rector de la capacitación.	38
3.3 Los organismos rectores. La conformación de la tecnoestructura.	40
3.4 Las Coordinaciones Técnicas de Capacitación ministeriales. Un abordaje de la línea media nacional	43
3.5 Recapitulando.....	50
Capítulo 4: La coordinación en el Sistema Nacional de Capacitación	52
4.1 Introducción	52



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

4.2 Los mecanismos de articulación empleados por el INAP: la normalización y la adaptación mutua.....	53
4.3 Los mecanismos de articulación empleados por los órganos rectores: la ausencia de diálogo con el INAP y de estrategias definidas de coordinación.	60
4.4 Los mecanismos de articulación empleados por los ministerios: la supervisión directa.....	67
4.5 Recapitulando.....	70
Capítulo 5: La planificación de la oferta formativa en el Sistema Nacional de Capacitación.	72
5.1 Introducción	72
5.2 De la planificación tradicional a la participativa.....	73
5.2.1 El rol del INAP a partir de la descentralización de la gestión de la capacitación	73
5.2.2 El rol de los órganos rectores en la planificación de la oferta formativa	75
5.2.3 La participación de las jurisdicciones en la oferta formativa.	79
5.3 El esquema de interacciones organizativas dentro de la planificación de la oferta formativa	84
5.4 Recapitulando.....	87
Capítulo 6: Conclusiones	90
6.1 Introducción	90
6.2 Hallazgos.....	92
6.3 Futuras líneas de investigación.....	99
Bibliografía	101



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Capítulo 1: Introducción

La literatura especializada en el campo de la administración pública ha reflexionado acerca de diversas temáticas, entre las cuales, se encuentra la gestión del empleo público. Esta última ha constituido un eje central, tanto en la reconstrucción de su funcionamiento en el pasado, como en las investigaciones que se han propuesto modelizar sus probables escenarios futuros (Blutman y Cao, 2023).

Al considerar la historia del empleo público argentino, se observa que en la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI se llevaron a cabo una serie de transformaciones, expresadas en un conjunto profuso de normativa (Salas y Wegman, 2016). Uno de los elementos centrales del referido período fue la sanción de la primera carrera administrativa, a través del Decreto 993/91 que aprobó el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), dentro de la administración nacional (Bonifacio, 2019).

Dicha carrera incorporó a la capacitación con un componente del empleo público– requisito necesario, pero no suficiente para la promoción de grado en la carrera horizontal- implicando una ruptura esencial con el pasado: la capacitación dejó de ser un acto voluntario (Romero, 2015). Desde ese entonces hasta la aprobación de la Resolución 2/2002 -dictaminada en un contexto complejo, de profunda crisis institucional- y del Convenio Colectivo de Trabajo General por el Decreto No. 214/06, las estrategias de interacción de quienes componían el Sistema Nacional de la Capacitación – el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) las Direcciones de Personal de las jurisdicciones y los órganos rectores- fueron cambiando y diagramándose en función de las particularidades de las diversas instituciones intervinientes.

Las implicancias que el Decreto 214/06 tuvo en relación con la gestión de los diversos subsistemas que componen el empleo público han sido exploradas por diversos autores (Cao et al., 2024). En ese marco, Cremonte (2006) indagó en la forma en que se expresó el Derecho Colectivo del Trabajo en el referido Decreto. A su vez, Teglia (2022) analizó las condiciones de trabajo, profundizando en la estabilidad, de aquellos trabajadores



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

incorporados bajo un régimen de contrato de trabajo. Adicionalmente, Romero (2015) describió las modificaciones normativas que introdujo la homologación del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) a la reglamentación del empleo público.

De esta forma, el funcionamiento del Sistema Nacional de la Capacitación (SNC) ha recibido menor atención – como veremos en el Capítulo 3 de esta tesis-. Este hecho articula con un área de vacancia que la literatura especializada ha señalado en diversas oportunidades (Blutman y Cao, 2023; Cao y Levy, 2023) que es el análisis de la dimensión organizativa de la Administración Pública.

Por esta razón, la presente investigación centra su atención en el funcionamiento del SNC, en el marco del SINEP, correspondiente a la Administración Pública Nacional argentina entre 2006 y 2015 desde un enfoque teórico, que como se verá a continuación, combina elementos técnicos para la reflexión organizacional. Este complejo Sistema se encuentra integrado por actores de diversa naturaleza organizativa. Por un lado, se encuentra el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), quien desempeña un rol central, ya que, ejerce la coordinación del Sistema y efectúa capacitaciones de acuerdo con la Ley 20.173/73. Por otro lado, forman parte de este Sistema las Direcciones de Personal de ministerios, organismos descentralizados y autárquicos, a cargo de la gestión jurisdiccional de la capacitación (Sarquís, 2022). Desde su creación contemplada en la Ley No. 25.164/99 y reglamentado por el Decreto No. 214/06, el Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (FoPeCap) también ha integrado el referido Sistema (Levy, 2024). Finalmente, los órganos rectores, que establecen pautas formales sobre procesos de apoyo a nivel transversal sobre la administración nacional (Cao y Levy, 2023), y que regulan una temática determinada– por ejemplo, el proceso presupuestario- condicionan las capacitaciones que aluden a tales temáticas.

Tal diversidad de unidades organizativas integrantes del SNC permite visualizarlo como un Sistema Social (Luhmann, 1975). En ese marco, la presente tesis centra su atención en la articulación del INAP con las Direcciones de Personal de las jurisdicciones ministeriales, en tanto estructuran la mayor parte de la oferta de capacitación nacional (Sarquís, 2022) y los restantes órganos rectores quienes definen temáticas clave para los procesos de apoyo que



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

se llevan a cabo en la administración nacional y por ello condicionan la oferta de capacitación respecto de tales temáticas.

Adicionalmente, el recorte temporal realizado, que comienza con la sanción del Decreto No 214/06 hasta el año 2015, pretende examinar este funcionamiento dentro de una misma gestión. De esta forma, se busca evitar que las variaciones en el funcionamiento del Sistema puedan ser atribuidas a factores asociados a la rotación del partido en gobierno. En esa línea, se restringe el marco analítico al SINEP, dado que, existe una profusa pluralidad de Convenios Sectoriales dentro de la administración nacional que pautan de diversa forma la articulación entre la capacitación y la promoción dentro de la carrera administrativa, ocasionando situaciones heterogéneas. A su vez, este Convenio Sectorial resulta ser ampliamente mayoritario dentro de la Administración Pública Nacional centralizada (Blutman y Cao, 2023).

De esta forma, se busca contribuir al conocimiento del proceso de implementación de un Sistema orientado a mejorar las capacidades del servicio civil (Bonifacio, 2019) que demanda la articulación de actores de diversa naturaleza jurídica. Se pretende, además, incrementar el nivel de conocimiento teórico que se tiene de los desafíos de coordinación transversal que suponen las transformaciones normativas – en este caso aportadas por el Decreto 214/06- en las administraciones públicas. Esto resulta una contribución académica si se tiene en cuenta que los problemas de coordinación administrativa han sido más bien analizados desde sus determinantes políticos, presupuestarios, culturales y su conexión con el empleo público, desatendiendo aspectos técnico-organizacionales (Rodríguez, 2005).

En ese sentido, del análisis de estas dinámicas puede desprenderse un valioso aporte que desde un enfoque organizacional permita comprender los procesos de integración organizativa de una estructura que ha experimentado cambios en su tamaño y nivel de especialización horizontal. Todo ello ha tenido lugar en un marco de creciente complejidad del entorno que demanda más y mejores políticas públicas (Diéguez et al., 2019).

1.1 El problema de investigación

En el marco de las transformaciones que -como vimos en la Instrucción- se produjeron en la gestión del empleo público, a nivel general, y de la capacitación, en lo particular, esta tesis



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

se plantea el siguiente interrogante principal: ¿Cómo ha funcionado el Sistema Nacional de Capacitación (SNC), en el marco del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), coordinado por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) correspondiente a la Administración Pública Nacional argentina entre 2006 y 2015?

De forma complementaria, se planteó una serie de preguntas que permiten indagar acerca del funcionamiento de este Sistema, en el período determinado, con mayor profundidad. La primera de esas preguntas es ¿Qué características presentaba la estructura organizativa del Sistema Nacional de Capacitación entre 2006 y 2015?

Se presume que las diferencias organizacionales de dichos actores, vinculadas principalmente a su posición dentro de la administración nacional, el rol que desempeñan y las actividades que realizan tienen implicancias sobre los mecanismos de coordinación que emplean. En ese contexto nos preguntamos ¿Qué características adquirieron las estrategias de coordinación establecidas entre los actores que forman parte de la estructura organizativa del Sistema Nacional de Capacitación, entre el año 2006 y el año 2015?

Finalmente, un componente clave dentro de las funciones del Sistema, en el que nos interesa indagar, es la planificación de la oferta de capacitación nacional. A ese respecto nos preguntamos: ¿De qué forma se elaboró la planificación de la oferta de capacitaciones a partir del año 2006 hasta el año 2015?

1.2 Los objetivos de la investigación

El objetivo general que persigue este trabajo es analizar el funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación (SNC), en el marco del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), coordinado por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) correspondiente a la Administración Pública Nacional argentina entre 2006 y 2015. Se toma como punto de partida, la aprobación de un Decreto nacional -No. 214/06- que en términos de Mintzberg (1995) puede ser interpretado como una normativa orientada a estandarizar un conjunto de comportamientos, entre los cuales se encuentran aquellos enmarcados en el SNC.

En ese marco, el primer objetivo específico de investigación planteado es caracterizar la estructura organizativa del Sistema Nacional de Capacitación entre 2006 y 2015. Para ello,



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

el concepto de Sistemas Sociales resulta central, en la medida en que, refleja la complejidad del funcionamiento del dispositivo organizativo constituido por el SNC. De esta forma, se identifican las estructuras formales creadas en cada uno de los integrantes del Sistema para llevar a cabo la gestión de la capacitación en la administración central.

El segundo objetivo específico es describir las estrategias de coordinación establecidas entre los actores que forman parte de la estructura organizativa del Sistema Nacional de Capacitación, entre el año 2006 y el año 2015. En ese sentido, se emplearán los conceptos que aluden a los tres grandes mecanismos de coordinación -supervisión directa, normalización y adaptación mutua- desarrollados por Mintzberg (1995) como base para el análisis.

Finalmente, el tercer objetivo específico es analizar la forma en que se ha elaborado la planificación de la oferta de capacitaciones a partir del año 2006 hasta el año 2015. La base teórica que permite alcanzar este objetivo se articula en torno de las nociones de planificación tradicional, y planificación participativa.

1.3 La hipótesis de trabajo

Se parte de la hipótesis de que la aprobación del Decreto 214/06 impulsó cambios sustanciales en el funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación, en particular en el marco del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). Ello desencadenó articulaciones más estrechas entre el INAP, y los ministerios que implicaron la incorporación de nuevas funciones en cada uno de ellos, pero que no lograron afectar la forma en que se ha planificado la oferta de capacitación en lo sustancial. Esta ha continuado representando el producto de un proceso tradicional, centralizado en el INAP. Adicionalmente, se parte del supuesto de que existe un vínculo fluido del INAP con los órganos rectores de la administración nacional, que se plasma entre otras cuestiones en la planificación de la oferta formativa, dada la paridad en el rol que desempeñan dentro de la organización.

1.4 Metodología

En el marco de la presente tesis, la metodología propuesta fue cualitativa, de tipo descriptiva. El diseño elegido fue transversal, ya que el análisis buscó dar cuenta de las transformaciones operadas en el tiempo, con especial énfasis en la influencia que la sanción del Decreto No.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

214/06 ha tenido en el funcionamiento del referido Sistema, solo que realizando una única observación (Manterola et al., 2019).

El periodo de análisis seleccionado, desde el año 2006 hasta el año 2015, buscó no solo reconstruir las implicancias del Decreto No. 214/06 -una norma, que en los términos de Mintzberg (1995) representa transformaciones en las articulaciones organizacionales- en el funcionamiento del Sistema Nacional de la Capacitación, sino también evitar que tales implicancias pudieran ser atribuidas a un cambio en la gestión gubernamental. Se destaca que desde el año 2003 hasta diciembre del 2014 el partido en el gobierno fue el mismo (Sozzo, 2016).

De igual modo, se ha restringido la investigación a un colectivo de trabajadores formales de la Administración Pública Nacional centralizada, en particular. Nos referimos a aquellos trabajadores comprendidos en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP)¹. Esto se debe a que, el SINEP reúne a la mayor proporción de trabajadores de la administración central (Blutman y Cao, 2023) – eje de las indagaciones propuestas.

En este sentido, se destaca que el SINEP fue aprobado dos años después del Decreto 214/2006, momento disparador de nuestro análisis. Sin embargo, el SINEP posee un antecedente inmediato en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)², que agrupaba a los mismos trabajadores, bajo una lógica de carrera vertical y horizontal – similar a la del SINEP- solo que sin el contenido paritario propio del SINEP (Aubain et al., 2023).

El método de investigación utilizado fue no experimental y se nutrió de la teoría fundamentada (Glaser y Strauss, 1967), dado que, la teoría sobre la coordinación transversal se construyó con el mismo análisis de los datos. De esta forma, la aparición de un elemento de normalización – desde el enfoque mintzberiano-, ofreció pistas claves para la reflexión y la elaboración teórica en la medida en que desencadenó la implementación de nuevos mecanismos de coordinación que se diferenciaron de los utilizados con anterioridad,

¹ Decreto No. 2098/2008.

² Decreto No. 299/1995.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

adquiriendo, además, diversas modalidades de acuerdo con las heterogéneas capacidades de los actores afectados por esta nueva normalidad.

Adicionalmente, para desarrollar el estudio previsto, se llevaron a cabo una serie de acciones que permitieron alcanzar los objetivos propuestos. En ese marco, a los efectos de cumplir el primer objetivo específico, *caracterizar la estructura organizativa del Sistema Nacional de Capacitación entre 2006 y 2015*, se utilizó el relevamiento normativo publicado por Pereyra (2023) y se complementó dicha recopilación con el análisis documental y las consultas a expertos.

En el caso del segundo objetivo específico, *describir las estrategias de coordinación establecidas entre los actores que forman parte de la estructura organizativa del Sistema Nacional de Capacitación, entre el año 2006 y el año 2015*, y del tercero, *analizar la forma en que se elabora la planificación de la oferta de capacitaciones a partir del año 2006 hasta el año 2015*, se utilizaron los mismos instrumentos de recolección y técnicas de procesamiento asociadas al análisis documental y de las entrevistas efectuadas. En ambos casos, se analizó el discurso de una serie de informantes clave seleccionados a partir de un muestreo de especialistas del INAP, las áreas de personal jurisdiccionales, y los restantes órganos rectores, como veremos más adelante.

De esta forma, la presente tesis se estructuró en base a dos grandes tipos de fuentes de información. Por un lado, se obtuvo una primera aproximación al funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación a partir de fuentes secundarias, tales como, normas aprobadas para la reglamentación de este -Resolución 2/2002, Disposición 32/2002, Resolución 34/2003 y la Resolución 51/2003-. Adicionalmente, se complementó a estas con información extraída de bibliografía publicada acerca del tema en cuestión (García, 2019). Por otro lado, se recurrió a fuentes primarias, a través de entrevistas a sujetos expertos (Cabrera Méndez, 2010).

En relación con las fuentes primarias, se llevaron a cabo 11 entrevistas semiestructuradas en profundidad, en las que se esperaba indagar en las percepciones de aquellos sujetos que fueron protagonistas de la gestión de la capacitación al interior de la administración nacional tanto al interior del INAP, como de las jurisdicciones y los restantes órganos rectores. Se retomó, de esta forma, la propuesta elaborada por Lijterman (2018) a la hora de estudiar un



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

conjunto específico de políticas públicas, a partir de lo que la autora denomina *saberes expertos*.

Dichos saberes tienen la particularidad de ser construidos por sujetos que tienen la capacidad de reflexionar desde y para el Estado. Con ello nos referimos a que su discurso testimonió, no solo el funcionamiento del Sistema en cuestión, sino también aquellos atributos que distinguen a la administración nacional de cualquier otro tipo de organización (Döhler, 2015).

En este sentido, la unidad de análisis elegida fue el Sistema Nacional de Capacitación. Este Sistema se compone de tres actores fundamentales. El primer actor es el órgano rector del Sistema – el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) – creado por la Ley No 20.173/73. En este marco, se entrevistó a tres referentes históricos del INAP: un ex Director del Sistema Nacional de Capacitación; un ex integrante del equipo técnico asesor de las jurisdicciones y un ex responsable de proyectos de capacitación. Todos ellos formaron parte del proceso de gestión de la capacitación nacional entre el año 2000 y 2016, ocupando cargos dentro del Instituto.

El segundo actor comprende a las áreas de Recursos Humanos de los ministerios, organismos descentralizados y organismos autárquicos, quienes definen los requerimientos de capacitación de sus jurisdicciones. Cabe destacar que, debido a la complejidad intrínseca de los organismos descentralizados y autárquicos³, la presente investigación centra su atención, únicamente, en las jurisdicciones de la administración central, es decir, los ministerios.

En lo que respecta a la muestra jurisdiccional, se introducen algunas consideraciones sustantivas para la presente investigación. En primer lugar, a partir del año 1994 se reformó el mecanismo de aprobación de las estructuras organizativas nacionales. Conformando la Reforma Constitucional de tal año, los ministerios pasaron de estar restringidos a la cantidad

³ Los organismos descentralizados y autárquicos presentan grandes heterogeneidades entre sí, en particular en lo que respecta a sus regímenes de empleo público y los recursos presupuestarios de los que disponen. Adicionalmente, este conjunto de organismos ostenta gran autonomía (Alessandro y Gilio, 2010). Tal es así que, la presentación de sus planes de capacitación no se realiza a través de los ministerios en cuya órbita se encuentran, sino que cada uno elabora su propia planificación.



1821 Universidad
de Buenos Aires

de 8, a ser aprobados en número y naturaleza por un Decreto Ley – de Ministerios-presidencial.

Desde ese entonces, la estructura organizativa de la APN argentina ha experimentado una progresiva inflación de unidades (Cao y Levy, 2023). Sin embargo, dado que para alcanzar el objetivo general propuesto es necesario dar cuenta de los cambios que la planificación de la oferta ha registrado conforme se alteraron las dinámicas de articulación dentro del SNC a partir de la aprobación del Decreto 214 del año 2006, es preciso indagar en aquellas jurisdicciones que formaron parte de la administración con anterioridad tal fecha.

De esta forma, se parte de la estructura nacional aprobada por el Decreto 141 del año 2003 para la definición de la población ministerial (Goovaerts et al., 2008). En aquel entonces, la administración central se encontraba integrada por diez jurisdicciones, a la que se añade la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM)⁴, y seis Secretarías Presidenciales⁵, dentro de lo que se conoce como Primera Apertura (Cao y Levy, 2023).

En el año 2003, las Secretarías Presidenciales eran: la Secretaría General de la Presidencia, la Secretaría Legal y Técnica, la Secretaría de Inteligencia, la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Cultura y la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico. Por otro lado, el gabinete ministerial se encontraba integrado por: el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; el Ministerio de Salud; el Ministerio de Desarrollo Social; el Ministerio de Trabajo, el Empleo y Seguridad Social; el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; el Ministerio de Economía y Producción; el Ministerio de Defensa; el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; y el Ministerio del Interior.

Para la confección de la muestra y posterior selección de los entrevistados se realizó una consulta a un informante clave que estuvo a cargo de la Dirección del Sistema Nacional de

⁴ De acuerdo con Coutinho (2018) esta unidad presenta funciones, roles y enlace que la distinguen de los ministerios, haciendo que se la considere un *primus inter pares*.

⁵ Si bien dichas unidades comparten rango y jerarquía institucional con los ministerios, se distinguen de estos debido a el rol que desempeñan en la APN, integrando el Staff de Apoyo, como veremos más adelante (Blutman y Cao, 2023).



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Capacitación de INAP desde comienzos del siglo XXI hasta el año 2016. De acuerdo con el informante, no es posible establecer una clasificación de ministerios determinada en función de ciertas variables críticas, pero sí se sugiere consultar a personas vinculadas con la gestión de la capacitación jurisdiccional que hayan estado en sus respectivos puestos con anterioridad a la sanción del Decreto 214/06 y hayan logrado permanecer en funciones hasta el año 2014 – año de corte de esta investigación. Esto se debe a que tales perfiles pueden atestiguar cambios sustanciales en el funcionamiento del Sistema y elaborar reflexiones que trasciendan la variabilidad de las gestiones en el poder.

De esta forma, se elaboró una muestra no probabilística (Hernández-Sampieri et al., 2014), integrada por perfiles sugeridos por el informante clave, que además de cumplir con los requisitos de ingreso y permanencia en el cargo que se han mencionado, representan a dos grandes conjuntos de ministerios. Por un lado, aquellos que ya realizaban acciones de planificación de la capacitación con anterioridad a la sanción del referido Decreto – como es el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina- y por otro, aquellos que iniciaron este proceso a partir de la homologación de la referida norma - como es el caso del Ministerio de Desarrollo Social.

En representación de las jurisdicciones, se consultó a: un Ex Coordinador Técnico de Capacitación de la Secretaría de Ambiente, del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Desarrollo Social, un Director de Carrera y Relaciones Laborales del Ministerio de Hacienda, un Director de Desarrollo de Recursos Humanos en Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, y un Ex Coordinador Técnica de Capacitación del Ministerio de Educación. Adicionalmente, se entrevistó a un ex Director de la Oficina Nacional de Empleo Público, teniendo en cuenta que las Direcciones de Personal dependían en lo transversal de su normativa; y a un Ex Secretario General de la Capacitación de UPCN que formó parte del equipo que diseñó la figura del Consejero Gremial para la gestión de la capacitación jurisdiccional.

Al igual que en el caso de los expertos que formaron parte del INAP, los especialistas consultados, estuvieron a cargo de la gestión de la capacitación en los ministerios entre los años 2000 y 2016. Algunos continúan ocupando dichos cargos en el año 2024.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Adicionalmente, se entrevistó al ex Secretario General de la Capacitación de Unión Personal Civil de la Nación (UPCN) quien participó del diseño tanto de la Resolución No. 2/2002 como del Decreto No. 214/06 y promovió, en ambos casos, la introducción de la Figura del Consejero Gremial. Se buscó conocer las razones que inspiraron la creación de esta unidad jurisdiccional, su funcionamiento y resultados principales en la gestión de la capacitación a nivel ministerial.

Finalmente, como tercer actor relevante nos encontramos con los restantes órganos rectores que integran la APN quienes demandan capacitaciones específicas para sus unidades organizativas, pero, además, reglamentan una serie de temáticas transversales que resultan ser eje de la capacitación que se brinda al resto de la Administración Pública. Cabe destacar que, si bien desde una perspectiva general del funcionamiento de la administración nacional, el INAP integra el conjunto de los órganos rectores, en esta investigación son actores considerados de forma separada debido que el INAP es el órgano rector de la Capacitación, razón que fundamenta su relevancia (Blutman y Cao, 2023).

Del conjunto de los órganos rectores del INAP, se seleccionó una muestra de aquellos que efectivamente estandarizan procesos de apoyo de forma transversal a toda la APN según Cao y Levy (2023). En este marco, se identificó a tres referentes con amplia trayectoria al frente de: la Oficina Nacional del Empleo Público (ONEP)⁶, la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP)⁷ y la Dirección Nacional de Diseño Organizacional (DNDO)⁸. En este caso, la ONEP representa a los organismos rectores creados durante la primera ola de conformación de la rectoría nacional, la ONP a aquellos que vieron fortalecidas sus capacidades a partir de las transformaciones que introdujo la década de 1990 a la administración nacional y la DNDO a aquellos rectores creados con posterioridad al año 2000.

⁶ El antecedente normativo de la ONEP lo constituye la Dirección General del Servicio Civil creada por el Decreto No. 860/58.

⁷ Esta unidad organizativa histórica adquirió una relevancia distintiva a partir de la sanción de la Ley 24.156/92 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional que puso en marcha un sistema integrado de administración financiera respaldado en el desarrollo tecnológico SIDIF (Schweinheim, 2018). El control automático de este sistema recayó en la ONP otorgándole preeminencia por sobre cualquier otro organismo rector (Blutman y Cao, 2023).

⁸ Esta Dirección fue creada a través del Decreto 13/2002.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

El proceso de análisis efectuado a partir de las entrevistas desarrolladas comenzó con la transcripción de estas, utilizando un software especializado. Partiendo de las grandes dimensiones y variables que se desprenden de los tres objetivos específicos de esta tesis, se interpretó el relato de los entrevistados a través del método de codificación teórica (Hernández Carrera, 2014).

El método de codificación teórica se compone de cuatro etapas, recorridas en la presente investigación. En primera instancia se procedió a la identificación de *incidentes* en las entrevistas, es decir, porciones de discurso en el que se articularon temas de relevancia para esta investigación. De forma transversal los entrevistados han aludido a temas vinculados con las tensiones organizativas que desencadenó la aprobación del Decreto 214/06 en relación con la gestión de la capacitación, la necesidad de desplegar estrategias complejas de coordinación, las exiguas capacidades institucionales que los actores involucrados han ostentado durante el período, la escasa relevancia que la capacitación tiene dentro de la función pública y modificaciones en la planificación de la oferta formativa.

En segunda instancia, se identificaron las categorías principales enunciadas por los expertos en función del cuestionario utilizado. Algunas de ellas fueron la detección de necesidades de capacitación, la comunicación informal, la dependencia funcional, la planificación participativa, la creación de estructuras formales para la gestión de la capacitación y la alta rotación del personal designado – en particular a nivel ministerial- junto a sus implicancias para la coordinación interna de los procesos de capacitación.

En tercera instancia, se seleccionaron conceptos que emergieron de la comparación sistemática de las respuestas brindadas por los interlocutores, dentro de cada conjunto institucional (por ejemplo, entre los representantes de las jurisdicciones) y posteriormente entre todos ellos (Strauss y Corbin, 1990). A tales efectos, se elaboró una matriz en la que se volcaron los *incidentes*, previamente identificados. Finalmente, en cuarto lugar, se desarrolló una teoría fundamentada que incorporó la interpretación de lo extraído de las entrevistas junto a la normativa y la bibliografía analizada.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

1.5 La estructura de la tesis

Esta tesis se organiza de la siguiente manera. En el próximo apartado se describen las indagaciones preliminares que se han realizado acerca del funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación (SNC) junto al enfoque teórico que da sustento a esta investigación. Se abordan conceptos centrales para el ulterior análisis, tales como, la coordinación organizativa, la conformación organizacional de la administración central, las diferentes variantes de la planificación implementadas en las administraciones públicas y la distinción entre capacitación y formación. El tercer apartado describe las características organizativas de los actores que han integrado el Sistema Nacional de la Capacitación entre 2006 y 2015. En ese sentido, se indaga en la posición dentro del sistema nacional en el cual se sitúan dichos actores, teniendo en cuenta los segmentos fundamentales que la constituyen; sus roles, actividades y estructuras formales a partir de las cuáles han gestionado la capacitación en el período bajo análisis. En el cuarto apartado, se exponen las estrategias de coordinación – formales e informales- efectuadas por el INAP y las Direcciones de Personal de las Jurisdicciones ministeriales para dar cumplimiento a las exigencias del Decreto 214/06 e instrumentar los Planes Estratégicos de Capacitación (PEC) y los Planes Anuales de Capacitación (PAC). En el quinto apartado, se caracteriza la planificación de la oferta de capacitación posterior al año 2006 hasta el año 2015. Adicionalmente, se describe la naturaleza de las interacciones efectuadas por los actores del Sistema en el marco de la planificación de la oferta formativa nacional. Finalmente, en el sexto apartado, se sintetizan las principales conclusiones que se desprenden de análisis efectuado y posibles líneas de investigación a futuro.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Capítulo 2: Antecedentes y perspectiva teórica para el estudio del funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación Argentino.

2.1 Introducción

El presente apartado introduce, por un lado, el conjunto de reflexiones que se han realizado acerca del Sistema Nacional de Capacitación de acuerdo con una breve periodización histórica efectuada a partir de las variaciones en los temas principales de indagación. Por otro lado, se presenta la perspectiva teórica que enmarca la investigación desarrollada.

2.2 El Sistema Nacional de Capacitación como objeto de estudio. Un breve repaso por sus principales indagaciones.

Buena parte de las publicaciones que abordan al SNC han sido producidas con posterioridad al último cambio de siglo. A pesar de ello, y teniendo en cuenta que gracias al Centro de Documentación que reside en el INAP tenemos acceso a esta, se puede rastrear que una de las primeras producciones relativas a esta temática data de principios de los 80'. Por aquel entonces, Jiménez Nieto (1982) se preguntaba a quién debían estar dirigidas a las actividades de capacitación y cuáles serían los contenidos que debían difundir. Como respuesta a estas preguntas se propone la capacitación de toda la función pública, desde los trabajadores hasta los altos directivos, solo que, con un contenido prioritariamente técnico para los primeros y de gestión para los segundos.

Ya en los 90', Oszlak (1994) ponía la lupa sobre los contenidos de las capacitaciones efectuadas por el INAP para resaltar la escasa respuesta que brindaba a las necesidades del servicio civil. El principal argumento del autor es que los cursos resultaban demasiado generales en contraste con las demandas de los trabajadores y de los funcionarios que se inscribían.

A partir del siglo XX la forma de explorar este Sistema se diversificaría. Durante los primeros años, el SNC ha sido observado por cuanto se relaciona con un objetivo central en toda la región Iberoamericana: la profesionalización de la función pública (CLAD, 2003). En ese marco, Furlong (2000) se propuso reflexionar acerca de la incidencia de la Planificación de las actividades de capacitación en la mejora de las capacidades del servicio



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

civil. A partir de sus indagaciones, el autor concluyó que la informatización representaba un desafío de gestión tan sustancial como el diseño de un sistema integral de detección de necesidades de capacitación que resultara participativo, es decir, incorporara la mirada de los potenciales capacitados.

Asimismo, especialistas como Makón et al. (2001) han indagado en el rol que el INAP ha desempeñado a partir de la aprobación de los distintos sistemas de gestión del empleo público. En particular, se analizaron las debilidades en el rol coordinador de este organismo y se presentó una propuesta de fortalecimiento dirigida a robustecer las capacidades institucionales del INAP.

Posteriormente, Bonifacio (2003) se propuso analizar los criterios que estructuraban la política de capacitación del INAP. De esta forma, el referido autor detectó la necesidad de establecer prioridades de capacitación que resulten transversales a la APN, de desburocratizar los procesos de acreditación de las actividades de capacitación, de reconocer instancias de capacitación no formales, de evaluar los resultados de los cursos de capacitación que se dictan, de conformar un cuerpo profesional de prestadores de capacitación y de revitalizar la escuela gubernamental de formación de funcionarios.

Durante ese mismo período, Falivene y Silva (2003) se propusieron indagar acerca de la necesidad de formar a los directivos de la APN en la creación de una cultura del conocimiento que permitiera el desarrollo de la función pública. Para ello analizaron el Programa de Formación de Directivos Públicos, a cargo del INAP, en el cual se advierten las potencialidades de las comunidades de práctica, el uso de foros donde las autoridades comparten experiencias, los talleres de casos y la incorporación de esquemas de gestión del conocimiento.

En contraste con las indagaciones centradas en la capacitación, Dimitri (2004) centró su atención en el ejercicio de la investigación que se realizaba dentro del Instituto. Su objetivo era analizar la productividad de las producciones patrocinadas por esta institución, reflejando la incidencia que tenían de acuerdo con los niveles de citación alcanzados. Dimitri (2004) llegó a la conclusión de que, la mayoría de las producciones publicadas bajo el patrocinio del INAP adquirirían el formato monográfico y, con respecto al grado de citación, resultaba ampliamente heterogéneo y relacionado con el prestigio alcanzado por el autor principal.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Más adelante en el tiempo, comienzan a vislumbrarse estudios centrados en la planificación de las actividades de capacitación, así como, en la necesidad de evaluar el impacto de las capacitaciones efectuadas. En ese marco, González (2013) examinó la implementación de un sistema de gestión de la calidad para las actividades de capacitación en el Estado. La autora destacó, principalmente, cómo bajo el enfoque de gestión de la calidad se lograron visibilizar las necesidades de capacitación de las áreas abocadas a su gestión y planificar actividades puntualmente diseñadas para sus puestos de trabajo, de acuerdo con una perspectiva de mejora de las competencias laborales.

Posteriormente, Ayala et al. (2016) profundizaron en el análisis de las evaluaciones de impacto de las actividades de capacitación puestas en marcha desde el INAP a partir del 2015. Al respecto los autores destacaron la complejidad de realizar este tipo de evaluaciones en las administraciones públicas y el escaso conocimiento que aportan las encuestas – metodología utilizada de forma predominante – para medir el impacto de la adquisición de conocimiento.

Por su parte, Ferrer Patier y Pérez Scapolatempo (2018) buscaron realizar un análisis organizacional del INAP puntualizando en su estructura y la concordancia de esta con su misión y visión institucional. A su vez, problematizaron el vínculo con las organizaciones responsables de la capacitación en las provincias argentinas tomando como caso la articulación con el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) de Tucumán.

La conformación de una publicación periódica dentro del INAP – los Cuadernos del INAP - acentuó la proliferación de estudios, internos y externos, acerca de la capacitación a partir del 2020. Si bien algunas de las temáticas presentes en análisis previos, como es el caso de la oferta académica y los resultados de los cursos acreditados, se mantuvieron, aparecieron indagaciones novedosas vinculadas con la articulación del INAP con organismos internacionales y proyecciones de escenarios que contemplan futuros posibles de la capacitación en el Estado.

En ese contexto, Vázquez (2020) indagó respecto del tipo de oferta académica, así como los resultados obtenidos por los trabajadores en los cursos dictados por el INAP. Por un lado, con respecto a los cursos que dicta el Instituto, el referido autor seleccionó un curso en particular, como caso de estudio, en el cual se utilizaron las experiencias de los trabajadores



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

que se encontraban capacitándose como insumo para la construcción de conocimiento. El principal hallazgo de esta investigación fue la identificación de un mayor nivel de compromiso e involucramiento con este curso en el cual cada trabajador pudo articular los conocimientos teórico-prácticos puestos a disposición por el capacitador con su trabajo cotidiano.

Adicionalmente, Zappino y Levy (2020) se propusieron describir los resultados de los cursos dictados por el INAP durante el año 2020 y, en el caso de aquellos trabajadores que habían abandonado los cursos, analizar las principales razones identificadas por los funcionarios implicados en el diseño de los cursos para explicar tal abandono. Entre los principales resultados encontrados por los autores se destaca la elevada proporción de trabajadores que, a pesar de no tener la obligación de capacitarse debido a no formar parte de la planta permanente del Estado había elegido tomar algún curso del INAP. De igual modo, se observó que la falla en la detección de perfiles para la realización de los cursos es una de las principales razones por las cuales los funcionarios creen que se produce el abandono.

A diferencia de los autores anteriores, Enrique (2021) centró su atención en los procesos de gestión y el contexto organizacional en el cual los organismos de las distintas jurisdicciones elaboran los Planes de Capacitación. En ese marco, el investigador logró advertir la presencia de enfoques administrativos del personal en las Direcciones de Recursos Humanos a partir de los cuales se otorgaba mayor énfasis al cumplimiento de los procedimientos burocráticos que a gestión de lo sustantivo. A ello se añade la marcada heterogeneidad que existe en áreas destinadas a la gestión de la capacitación, en particular, en lo referido a la cantidad de trabajadores con los que cuenta y su nivel técnico profesional.

En ese marco, Bercovich (2021) se propuso conocer, describir y analizar la pertinencia del proceso de detección de necesidades coordinado por el INAP que se expresa en una propuesta transversal a la APN entre 2015 y 2019. Entre los principales hallazgos de esta investigación se encuentran los mecanismos, más frecuentemente, utilizados por las jurisdicciones para la detección de necesidades: encuestas, entrevistas, talleres donde ponía en práctica la observación directa, descripciones de puestos y evaluaciones de desempeño. A su vez, se extrajo de las diferentes entrevistas conducidas un cuestionamiento a los formularios que cada unidad debe completar y remitir al INAP por la indiferenciación del



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

segmento denomina Alta Dirección Pública – englobado en el mismo proceso de detección junto al resto del personal- y el nivel de desactualización de la oferta formativa que propuso el Instituto en cuestión durante ese período de análisis.

En diálogo con la investigación anterior, pero desde una perspectiva cuantitativa, Sarquís (2022) sistematizó la presentación de Planes Estratégicos de Capacitación entre 2010 y 2021. Como resultado, la investigadora logró visibilizar el crecimiento en el número de Planes presentados cada año por las jurisdicciones y la reducción en la dispersión de fechas de estas presentaciones.

En cuanto al vínculo con actores nacionales, se abordó la articulación del INAP con las instituciones que coordinan las actividades de capacitación en las administraciones provinciales, es decir, los Institutos Provinciales de Administración Pública (IPAP). En ese marco, Boemo (2022) analizó el rol desempeñado por el Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) y el INAP en la creación del IPAP de Corrientes. De esta forma, el investigador destacó la asistencia técnica brindada por el INAP a la provincia y observó la forma en que el IPAP se estructuró tomando como base el esquema organizativo del Instituto nacional.

En relación con la detección de necesidades, como un elemento dentro de la cadena de planificación de la oferta formativa, Vázquez y Silva (2023) realizaron un análisis de caso - la Diplomatura en Gestión Pública de la Economía Social y Popular orientada al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación - para explorar las potencialidades de la puesta en práctica de la planificación participativa. A partir del análisis desarrollado, los autores concluyen que este tipo de experiencias participativas resultaban tan innovadoras como escasamente frecuentes en el SNC argentino y que presenta gran utilidad para el fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Adicionalmente, Blutman y Cao (2022) han identificado el rol que desempeña el órgano coordinador del Sistema Nacional de Capacitación -junto a las restantes unidades organizativas de la administración nacional- en la organización estatal. De esta forma, el INAP integra la Tecnoestructura de la APN, junto a los restantes órganos rectores, estandarizando procesos, productos y habilidades. Allí, asiste, junto al Staff de Apoyo - gabinete de asesores y Secretarías presidenciales- al Ápice Estratégico -compuesto por la



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

presidencia y la Jefatura de Gabinete de Ministros- de quien depende la Línea Media -los ministerios- y dentro de esta el Núcleo de Operaciones -los trabajadores de cada unidad.

Posteriormente, Cao y Levy (2023) profundizaron en el análisis de los órganos rectores, enfatizando en el INAP. Al respecto, se propusieron describir las características principales y funciones llevadas a cabo por los órganos rectores. En ese marco, los autores presentaron la temática, naturaleza jurídica y funciones del Instituto Nacional de Administración Pública en tanto órgano rector, destacando la transversalidad de sus funciones y clasificándolo como un órgano rector que cumple tareas de apoyo en tanto normaliza la capacitación para todas las jurisdicciones de la APN.

Más recientemente, en ocasión del cumplimiento de los 50 años del INAP, Pereyra (2023) se propuso historizar las actividades de capacitación, así como, las líneas de investigación del INAP desde su creación en el año 1973 hasta 2022. De esta forma, se puso en valor la continuidad institucional que ha tenido el referido Instituto a lo largo de los años, a pesar de las transformaciones que experimentó la APN en dichos 50 años.

En sintonía con la propuesta anterior, pero con un enfoque orientado a recuperar particularmente las transformaciones presupuestarias, del personal y las horas cátedra del INAP, Doberti et al. (2023) indagaron en la historia de este Instituto. Entre los principales resultados de esta investigación se encuentra la ruptura que representó la centralización del organismo en el año 2001, a partir de la cual, disminuyó notoriamente el presupuesto, personal y cantidad de horas de capacitación que el INAP disponía.

De este organismo, también se ha analizado el vínculo con distintos actores nacionales e internacionales que no pertenecen a la APN y por ello tampoco al SNC. En el caso de los actores internacionales, Ciolli (2023) buscó reflexionar en torno del rol que desempeñaron las iniciativas de cooperación internacional en el desarrollo institucional del INAP entre 1973 y 1983. En ese marco, se logró listar los proyectos de cooperación internacional ejecutados durante los primeros años del Instituto y destacar la importancia que los proyectos del Programa de las Naciones Unidas (PNUD) tuvieron en el diseño inicial de las actividades de capacitación, investigación y reforma administrativa de este órgano rector.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Finalmente, el INAP ha sido objeto de reflexión de los estudios de futuro de la APN argentina. En ese sentido, Blutman y Cao (2023) analizaron los posibles escenarios futuros de este organismo en tanto órgano rector de la capacitación en el Estado y en su rol de efector de capacitaciones. La principal conclusión a la que los referidos autores arribaron es que tanto su rol coordinador como los cursos brindados por este podrían variar de acuerdo con la perspectiva ideológica del partido en gobierno del futuro. Existirían notables diferencias entre tres grandes corrientes que podría incidir en el futuro del Estado, una de tendencia más estatista (perspectiva Neoweberiana), otra más cercana a la propuesta socialdemócrata (Poligobernanza) y la tercera identificada con la propuesta del Estado mínimo (Nueva Gerencia Pública).

Como puede apreciarse, en este breve repaso por los antecedentes de investigación que han centrado su atención en el SNC argentino, este ha sido abordado desde diferentes perspectivas a lo largo de su historia, en especial diálogo con las discusiones más amplias que se estaban llevando a cabo dentro de la APN. A pesar de ello, el contenido y los resultados de los cursos acreditados por el INAP parecen hacerse presente en cada momento.

De forma análoga, podemos advertir que la forma en que se planifica la oferta de capacitación ha recibido moderada atención por parte de la literatura especializada. Sin embargo, el funcionamiento general del Sistema, en el cual se vinculan actores a los efectos de llevar a cabo tal planificación – tema que aquí nos convoca- no ha sido objeto de reflexión.

2.3 La teoría de los Sistemas Sociales, sus estructuras organizativas y los mecanismos de coordinación.

La presente investigación tomó como eje analítico al funcionamiento del Sistema Nacional de la Capacitación a partir de la sanción del decreto 214/06. La propia idea de que existe un Sistema orientado a formular, diseñar e implementar la política de capacitación entraña una definición organizativa, en la medida en que, estos son Sistemas Sociales.

Desde la perspectiva de Luhmann (1975) los Sistemas Sociales son configuraciones organizacionales en las cuales se interconectan diversas unidades organizativas⁹. Estas

⁹ Estas unidades pueden ser desde organismos de un mismo aparato administrativo hasta sociedades completas.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

configuraciones suponen que la actividad articulada que resulta de ellas permite reducir la complejidad del ambiente (Valentinov, 2014).

En ese marco, el Sistema será más complejo a mayor cantidad de elementos lo integren y mayor complejidad ambiental deba enfrentar (Schneider et al., 2017). Para lograr adaptarse a esos ambientes complejos y dar respuesta a un conjunto de demandas que otorgan sentido a los sistemas (Barrientos, 2013), estas configuraciones se estructuran internamente a partir de lo que Mintzberg (1995) identifica como procesos de diferenciación de tareas – especialización – y articulación de estas – coordinación organizacional.

Cabe aclarar que, el herramental teórico mintzberiano se inscribe dentro de una serie de estudios organizativos que habían iniciado autores como Lawrence y Lorsch (1967) tal cual lo documenta Rodríguez (2005). Sin embargo, a diferencia de sus predecesores, Mintzberg amplió el universo de instituciones analizadas, incorporando organizaciones públicas y del tercer sector. De este modo, su clasificación organizacional logró captar generalidades funcionales que trascendían la lógica empresarial.

Dentro del marco propuesto por Mintzberg (1995), la especialización puede operar tanto en un plano horizontal, toda vez que se diferencian tareas dentro de un mismo nivel jerárquico, o bien en un plano vertical, en la medida en que de la distinción de procesos de trabajo emanan jerarquías diferenciadas (Lunenburg, 2012). En ese sentido, es posible advertir que las organizaciones complejas requieren, inevitablemente, de procesos de especialización horizontal y vertical superiores respecto de aquellas que resultan tener estructuras más pequeñas y simples (Hall, 1983).

Sin embargo, esa especialización más profunda y extendida, que permite a las organizaciones complejas simplificar las tareas asignadas a cada trabajador y facilitar la supervisión de los responsables jerárquicos tiene implicancias en términos de las demandas de coordinación organizativa (Rueffler et al., 2012). En este tipo de casos se incrementa la demanda de articulación organizacional lo que trae aparejados mayores costos y energía requerida para otorgar coherencia global a las actividades que se han diferenciado en aras de su simplificación (Leamer, 1999).



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

En su estudio de las organizaciones, Mintzberg (1995) identificó tres tipos de mecanismos de coordinación implementados por las distintas organizaciones consideradas. Por un lado, se encuentra la adaptación mutua. Este mecanismo alude a la coordinación de los procesos de trabajo que se produce en espacios donde fluye la comunicación informal (De Lange et al., 2016). Cada trabajador controla el cumplimiento de las tareas que realiza, sin necesidad de ser controlado por un superior, a excepción de la máxima autoridad de la organización.

Este mecanismo de coordinación suele primar en organizaciones pequeñas, integradas por una escasa cantidad de trabajadores, situadas en entornos sencillos, escasamente demandantes, y esencialmente simples (Cortez Russo y Rodríguez Quilcante, 2019). Siguiendo a Mintzberg and Glouberman (1998), un elemento clave para la implementación de la adaptación mutua es la percepción del otro integrante de la organización – o del Sistema- como un par, es decir, que tiene el mismo status organizacional. Frente a situaciones inesperadas, la colaboración flexible entre pares les permite, a las organizaciones que recurren a este mecanismo como estrategia principal de articulación, dar una respuesta eficaz.

Por otro lado, la distribución y el control de las tareas puede responder a las prerrogativas formales que dan lugar a los niveles jerárquicos, encuadrando la coordinación en lo que se denomina supervisión directa. Este mecanismo, es el responsable del crecimiento – o especialización- vertical de las organizaciones, dado que, se busca controlar las tareas realizadas por trabajadores agrupados, bajo algún tipo de criterio, minimizando las posibilidades de error. Grandes esfuerzos organizativos se destinan a especificar formalmente las líneas de autoridad, y los límites del ejercicio del poder de cada responsable, estructurando extensas cadenas jerárquicas (Robbins, 2005).

La supervisión directa emergió en los albores del sistema capitalista, asociada a empresas grandes, conformadas por numerosos trabajadores con bajo nivel de calificación profesional, y escasa diversidad de funciones. A la estructura típica de este tipo de organizaciones se le conoce como *u-form* o *unitary-form* (Quian et al., 1999). A partir de la proliferación de organizaciones caracterizadas por la incorporación de diversas y complejas funciones, inmersas en entornos dinámicos, la supervisión directa comenzó a ser utilizada como



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

mecanismo interno a cada división, dentro de lo que se ha denominado *d-form* o *divisionalized-form* (Chandler, 1962).

El tercer tipo de elemento que define mecanismos de coordinación explícitos es la normativa (Levy, 2024b). De esta forma, la normalización implica la traducción de la articulación organizativa al plano específico de la normativa que guía y da sentido a los procesos de trabajo de cada jurisdicción.

Este mecanismo opera en el plano formal de la organización, brindando un marco de prácticas establecidas y formalizadas que pautan y otorgan previsibilidad a la realización de las tareas cotidianas. De las normas emanan prácticas inspiradas en creencias y valores comunes que ordenan las expectativas de la totalidad de los integrantes de la organización (Matheson, 2009).

Tal es el efecto potencial que Mintzberg and Glouberman (1998) le atribuían a este mecanismo que consideraban posible el reemplazo -al menos parcial- de la supervisión directa por la internalización de actitudes performadas a lo largo del tiempo, a partir de la estandarización normativa. La normalización ha sido un factor clave para el desarrollo de las modernas instituciones sometidas a exigentes criterios de calidad de usuarios, beneficiarios o clientes, bajo la estructura propia de la *d-form* o forma divisional. Más adelante examinaremos en qué medida la administración pública puede ser analizada a través de las pautas de estructuración definidas por Mintzberg (1995) para la forma divisional.

Retomando el mecanismo normalizador, es posible observar que, al profundizar en el estudio de este mecanismo de coordinación, Mintzberg (1995) advirtió que puede expresarse de tres grandes formas de acuerdo con su ámbito de incidencia. De esta manera, la normalización puede operar sobre productos, procesos o incluso habilidades. En el caso de los productos, nos referimos a los bienes que se elaboran o servicios que se prestan en una organización. Por ejemplo, en el caso del Estado podríamos identificar como productos de su accionar a los programas y planes que toman a la ciudadanía como beneficiario.

Con respecto a los procesos de trabajo, no referimos a las tareas que se llevan a cabo en la organización y que resultan susceptibles de ser pautados a través de la normativa (Hellriegel



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

y Slocum, 1973). Este es el caso de los procedimientos administrativos que se utilizan para la aprobación de cualquier tipo de decisión tomada en pleno ejercicio de la función pública.

Finalmente, acerca de las habilidades es posible advertir que se alude a las capacidades requeridas para la realización de cualquier tipo de trabajo solicitado por un superior. Sobre este tipo particular de normalización Mintzberg (1995) aclara que en su estudio pudo observar cómo la estandarización de habilidades era el tipo menos frecuente de mecanismo de coordinación utilizado por las organizaciones. Aun así, en lo que respecta a la administración pública, podemos afirmar que la existencia de un nomenclador centralizado de puestos de trabajo que especifica las habilidades y competencias requeridas para el ejercicio de las tareas asignadas en cada áreas y jurisdicción parece responder a este tipo de normalización.

Si bien cada mecanismo de coordinación podría ser asociado con un tipo particular de configuración estructural, y en ese sentido, de organización; en la práctica es poco habitual hallar instituciones que recurran a uno solo de estos tres. Por regla general, las organizaciones combinan la adaptación mutua, la supervisión directa y la normalización, aunque en distintas proporciones de acuerdo con sus parámetros intrínsecos y el entorno en el cual se insertan (Levy y Cao, 2023).

2.4 La planificación en el Estado. Del enfoque tradicional a la planificación participativa

Como anticipamos en el Capítulo anterior, la elaboración de la oferta formativa de la APN involucra a una serie de actores diferenciados que se articulan dentro de un Sistema. En ese marco, se parte del supuesto de que existen acciones que se desarrollan en una dirección, buscando alcanzar determinados objetivos, para los cuales se requiere de recursos y capacidades técnicas. Dichos elementos conforman la base de la definición de planificación que adopta Alizo (2020).

Si bien, en la literatura especializada conviven distintas acepciones de la palabra planificación, la anteriormente referida parece ser una de las más generales. En este sentido,



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

resulta factible de ser aplicada en instituciones públicas, privadas y del tercer sector (Silva et al., 2021).

Si bien los distintos enfoques de planificación coinciden en que el objetivo último de esta es la búsqueda de incidir en el futuro a partir de la toma de decisiones en el presente, la gran disidencia estriba en los procesos, metodologías y herramientas utilizadas a tal efecto (Salazar y Romero, 2006). Uno de los enfoques más comúnmente utilizados a la hora de planificar es el denominado *tradicional*.

La planificación tradicional, también conocida como normativa, se estructura en torno de la viabilidad técnico-económica de un plan (Stoner, 1997). Históricamente, este enfoque es contemporáneo al nacimiento de los Estado-Nación modernos (Sandoval Escudero, 2014).

Este tipo de planificación opera en el plano del deber ser, a partir del cual, define objetivos y metas a cumplir. La toma de decisiones, en este enfoque, está restringida a un actor en particular – aquel que tiene asignada la responsabilidad del diseño de la política pública – quien confía el ejercicio de planeación a los expertos del equipo (Laiton, 2015). En este escenario, la planificación es percibida como un procedimiento estrictamente técnico.

Quien planifica – desde el enfoque tradicional- debe hacerlo con total desapego del objeto de la planificación. En ese sentido Lira Cossio (2006) asocia este tipo de planificación al paradigma positivista. Se espera que el conjunto de acciones programadas dentro de un plan sea establecido de forma completamente objetiva. Por esa razón, se asigna tal trascendencia a la racionalidad propia del diagnóstico elaborado previamente en base a leyes estrictas que explican el comportamiento social.

Los problemas definidos por la planificación tradicional se consideran bien estructurados, es decir, definidos de forma clara, precisa, invariable y determinada – al igual que el plan que se propone para modificar la situación inicial. Con respecto a este problema, el planificador se sitúa por fuera, pudiendo tomar la debida distancia para evitar la subjetividad (Matus, 1994).

A este enfoque se le cuestiona, principalmente, la rigidez y normatividad que desconoce la complejidad del contexto en el que operan las instituciones públicas y la presión que sobre las planificaciones ejercen los actores atravesados por esta (Matus, 1987). Frente a ello,



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Matus propuso la Planificación Estratégica Situacional (PES) bajo un enfoque que incorpora la dimensión política, así como la interacción organizativa (Rivera, 2011).

La PES se componía de tres grandes momentos (Matus, 1987). El primer momento era normativo, ya que, se establecían los resultados esperados de la planificación y junto a ello las acciones y nudos críticos que se enfrentaría. El segundo momento era el estratégico, en cuyo marco, se realizaban los análisis de viabilidad de las acciones previstas, un mapeo de actores involucrados y el diseño del plan. Finalmente, en el momento táctico-operacional se implementaba, monitoreaba y evaluaba la planificación y se realizaban las correcciones requeridas de acuerdo con los resultados alcanzados.

Más recientemente, Felcman y Blutman (2018) comenzaron a teorizar acerca de la planificación estratégica participativa. Para los autores, existe un tipo de planificación que incorpora una variante a las anteriores y es el análisis de escenarios a futuro.

A su vez, la planificación estratégica participativa incorpora la mirada de los actores involucrados, quienes participan a lo largo del proceso de planeamiento. Dicha participación les permite incidir en el plan final, pero también le confiere legitimidad a este último (Felcman et al., 2012).

Al respecto, Flisfisch et al. (1980) señala que la participación tiene, al menos, una justificación instrumental, ya que, le permite a quien planifica evitar la ausencia de correspondencia entre las actividades previstas y los intereses de aquellos beneficiarios o actores afectados por la planificación. En ese marco, toda organización debe alcanzar ciertos objetivos que le son asignados y, que, a su vez, afectan a los intereses de diversos grupos sociales.

Siguiendo la propuesta de Flisfisch et al. (1980), es preciso generar una idea de representatividad en aquellos que se espera que modifiquen ciertos comportamientos. Dicha representativa se puede lograr haciéndolos parte del proceso de planificación y tomando en cuenta -dentro de ciertos límites establecidos por los objetivos de la planificación- la perspectiva que tienen con respecto a la situación problemática que se busca resolver.

Desde la perspectiva de Felcman y Blutman (2018) la planificación estratégica participativa en el Estado ha adquirido, históricamente, dos modalidades. Por un lado, la planificación



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

institucional, en la que participan agentes de una misma jurisdicción. Por otro lado, la planificación sectorial, en la que participan actores de diversas jurisdicciones convocadas por una misma temática que los atraviesa.

2.5 La noción de capacitación y su vínculo histórico con el empleo público

Hasta aquí se ha hecho referencia al objeto de normalización, certificación y planificación del Sistema bajo análisis prescindiendo de una conceptualización específica. Es por esto que, cabe aclarar, a qué nos referimos cuando hacemos alusión a la capacitación. Esta suele ser utilizada como sinónimo de formación a pesar de las diferencias que existen entre ambos conceptos.

De acuerdo con Gore (2009) la capacitación puede ser entendida como un proceso a través del cual se adquieren conocimientos nuevos a partir de una planificación orientada a la transformación de los procesos de trabajo de quien se capacita. En esa línea, el CLAD (2003) añade que las líneas de capacitación deben aportar conocimientos y habilidades útiles para el mejor desempeño en el ámbito organizacional.

Esta orientación a la adquisición de competencias que incidan en el ámbito de trabajo del servicio civil como del funcionariado, también se encuentra contenido en el texto aprobado por el Decreto 2098/2008 a través del cual se homologa el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). Dentro del Título V acerca del régimen de capacitación y desarrollo, se especifica que las actividades de capacitación deberán tener por finalidad la actualización y el mejoramiento de las competencias laborales que trabajadores y funcionarios requieren para el buen funcionamiento de la función pública.

De esta forma, más allá de las distintas modalidades que pudieran adoptar los cursos que se acreditan en el marco del Sistema Nacional de Capacitación, su orientación a la mejora de las competencias laborales resulta visible. A diferencia de ello, la formación se relaciona con el conocimiento adquirido tanto en el nivel de grado como de posgrado universitario (Denkowska et al., 2020).



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

En ese marco, si bien Earle (2010) sostiene que la formación universitaria o terciaria realiza un gran aporte al conocimiento general de cada actor, incluido aquel que integra el servicio civil, no siempre se condice con los requerimientos laborales específicos de cada puesto de trabajo. A su vez, el sistema educativo que brinda formación impulsa estrategias didácticas que permiten la evaluación del alumnado a partir de certificaciones que en muchos casos apuntan a la comprensión y memorización del material de estudio (Lelek, 2014). Ese material suele perder vigencia rápidamente debido a los significativos cambios que han introducido las nuevas tecnologías y su impacto en las estructuras organizativas y de relaciones sociales (Holmes, 2013).

De acuerdo con Eraut (2000), distintas investigaciones que exploraron el vínculo entre la formación, la capacitación y los requerimientos laborales concluyeron que ambas resultan complementarias a la hora de adquirir las herramientas necesarias para el mundo laboral. Si la formación genera una base de conocimiento y se orienta a la reflexión y problematización de situaciones cotidianas, la capacitación permanente y continua otorga capacidades aplicables a situaciones laborales concretas.

En este punto cabe aclarar que la creación del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral previsto en el Decreto 214/06 puede ser entendido como un elemento que incorpora dentro del SNC la formación profesional como aquí ha sido definida (Ríos, 2021). Dado que, este actor excede el marco propuesto en esta tesis no se indagará en su participación dentro del Sistema ni en la forma en que se coordina con los restantes actores.

Más allá de las diferencias conceptuales que nos permiten distinguir a la capacitación de la formación, parece necesario señalar que históricamente la primera ha experimentado significativas transformaciones en cuanto a su cristalización institucional dentro de la administración nacional. Recordemos que, la creación del INAP, y partir de este, del Sistema Nacional de Capacitación, respondió a la identificación de niveles de formación profesional insuficientes dentro del Estado nacional (Pérez Decarolis, 1977).

De esta forma, la capacitación nace en un contexto en el que aún no existía carrera administrativa alguna (Salas y Wegman, 2016). De hecho, fue a mediados de los 90', es decir, dos décadas después, que a través de la aprobación del Sistema Nacional de la



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Profesión Administrativa (SINAPA) la capacitación pasó a ser concebida como un eslabón dentro de la gestión del empleo público (Cao et al., 2024).

A partir de la sanción del SINAPA¹⁰, es posible observar que la capacitación fue incluida como un subsistema dentro del sistema general de empleo público, tal y como lo describe Villoria (2008). De esta forma, para los trabajadores enmarcados en el SINAPA – posteriormente reemplazado por el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial denominado Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP)¹¹- la capacitación era un requisito para la promoción de grado y tramo.

Se destaca que, el SINAPA introdujo la particularidad de que no solo se crearía una carrera administrativa, sino que, además, esta se encontraría constituida por una dimensión vertical y otra horizontal (Iacoviello y Zuvanic, 2006). En la carrera vertical se ponía en juego el acceso a niveles escalafonarios superiores de acuerdo con el cargo y nivel de responsabilidad involucrada; mientras que en la carrera horizontal se promovía de grado o tramo en la medida en que el trabajador accediera a evaluaciones de desempeño favorables y acreditara determinada cantidad de cursos de capacitación. En ese sentido, la combinación de la evaluación de desempeño y la capacitación sustituían a la antigüedad como motor de promoción horizontal (Oszlak, 2002).

De esta forma, a partir del año 1992 – en el cual se aprobó la creación del SINAPA- la capacitación se incorporó al engranaje total de la gestión del empleo público alterando las dinámicas formales previamente instituidas. Este elemento resultará central para el posterior análisis en la medida en que el sistema organizativo previamente configurado no contemplaba a la capacitación -entendida como actividad en la cual se aprehenden saberes conectados con el ejercicio profesional- como un eslabón dentro de un Sistema más amplio.

¹⁰ Decreto No. 299/1995.

¹¹ Decreto No. 2098/2008.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Capítulo 3: La estructura organizativa del Sistema Nacional de Capacitación

3.1 Introducción

El objetivo de este Capítulo es caracterizar la estructura organizativa del Sistema Nacional de Capacitación entre 2006 y 2015. Para ello, se parte de dos nociones que resultan clave: la estructura organizativa y los Sistemas Sociales. Para comenzar, nos referimos al concepto de estructura, que, según la descripción realizada en el segundo apartado, es aquí entendida como el conjunto de todas las formas en que se dividen y coordinan los procesos de trabajo (Mintzberg, 1995).

Este concepto adquiere carácter crítico para el presente capítulo, ya que, de la división del trabajo, necesaria para simplificar las tareas a desarrollarse, emergen distintas unidades organizativas que se distribuyen las actividades a realizar. Se recuerda que, siguiendo a Blutman y Cao (2022), la estructura organizativa de la APN argentina tiene un formato divisional. Este formato es el que adquieren las organizaciones más complejas para calibrar sus niveles de descentralización organizativa, división y coordinación de los procesos de trabajo y operar en ambientes dinámicos (Mintzberg, 1980).

Esto se debe a que, la estructura divisional otorga gran autonomía a las jurisdicciones -en este esquema los ministerios- que dependen de una máxima autoridad -la presidencia-. A su vez, al interior de cada jurisdicción los procesos de trabajo se organizan bajo la lógica de las cadenas de mando donde prima la supervisión directa y el apego a la normativa.

En la forma divisional, es posible identificar cinco segmentos fundamentales, de acuerdo con el rol que desempeñan en la organización. En primer lugar, el *ápice estratégico* incorpora al Presidente de la Nación como líder político y al Jefe de Gabinete de Ministros como responsable operativo. Asisten al *ápice estratégico*, por un lado, la *tecnoestructura*, conformada por un elemento externo – el Poder Legislativo – y el conjunto de los órganos rectores encargados de la normalización de procesos, productos y habilidades (Cao y Levy, 2023). Por otro lado, se encuentra el *staff de apoyo* del que participan tanto el Consejo de Asesores de la Presidencia como algunas de las Secretarías Presidenciales que asisten a la



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

máxima autoridad en asuntos vinculados a la planificación (Blutman y Cao, 2023). Finalmente, del Ápice Estratégico depende una *línea media*, corporizada por los Ministerios y Secretaríos presidenciales que diseñan e implementan las políticas públicas. Al interior de estos últimos, podemos hallar al *núcleo de operaciones*, constituido por las cadenas jerárquicas de Directivos y Coordinadores (Cao y Levy b, 2023).

En este punto, la literatura especializada advierte que entre las normas transversales desarrolladas por la *tecnoestructura* de cualquier organización y la especificidad de la misión, objetivos y procesos de trabajo de las divisiones o jurisdicciones *-línea media-* se producen grandes tensiones (Unger et al., 2000; Leathers, 1971; Kumar, 2015). Esta tensión expresa un conflicto por el grado de autonomía que adquieren las jurisdicciones dentro de la forma divisional (Mintzberg, 1980).

Dicho esto, dada la complejidad que presenta la administración pública, además de relaciones verticales que se expresan en divisiones jerárquicas del trabajo, podemos encontrar Sistemas que articulan unidades de forma transversal a la APN. En este sentido retomamos la noción de Sistemas Sociales -introducida en el Capítulo anterior- que ha desarrollado Luhmann (1995).

De acuerdo con el referido autor, todo Sistema Social se encuentra conformado por unidades organizativas de diversa naturaleza jurídica, que realizan tareas diferenciadas que van desde la planificación, pasando por la implementación de políticas sustantivas hasta la ejecución de procesos administrativos (Halliburton, 2006) y que se ubican en posiciones diferenciadas dentro del esquema estilizado propuesto por Mintzberg (1995). En el caso del Sistema Nacional de Capacitación, sus unidades integrantes forman parte del organigrama general de la Administración Pública Nacional (APN) y desempeñan roles diferenciados, de acuerdo con el segmento en el cual se encuentran localizados.

A continuación, se caracteriza al universo de unidades que participan del Sistema Nacional de Capacitación, en función de esta clasificación brevemente esquematizada. Para ello, se indaga en profundidad en la naturaleza, roles y funciones de cada una de estas según la forma en que se engarzan dentro de la estructura organizativa nacional.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

3.2 La naturaleza organizacional del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). El órgano rector de la capacitación.

El Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), es el órgano rector del Sistema Nacional de Capacitación (SNC) argentino. A pesar de las distintas posiciones que ha adquirido dentro de la APN, desde 1994 ha dependido de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (JGM) y desde el año 2001 ha tenido una naturaleza jurídica centralizada¹². Esto quiere decir que su sistema administrativo financiero depende de la JGM y que ostenta niveles de autonomía menores a los que había tenido desde su creación hasta la centralización (Doberti et al., 2023).

En relación con los segmentos fundamentales de la organización en cuestión, el INAP integra la *tecnoestructura* (Cao y Levy, 2023b). Esto se debe a su rol rector de -el cual desempeña a través de la Dirección Nacional del Sistema Nacional de Capacitación- la capacitación en el Sector Público Nacional. En esa línea, de acuerdo con el Decreto 214/2006 el INAP es el organismo responsable de la fijación de pautas y reglamentaciones que estructuran las interacciones a partir de las cuales se elabora la oferta formativa en el Estado. Asimismo, es el responsable de evaluar, aprobar y acreditar los Planes presentados por las jurisdicciones y los créditos aplicables a la carrera administrativa, funciones previstas desde su creación¹³.

Como destaca Rebella (2022), a estas funciones se añaden la evaluación de impacto de las capacitaciones en el desempeño del personal y el entender en el diseño y ejecución de los programas de capacitación orientados tanto al servicio civil como a los funcionarios. A su vez, el INAP administra el registro de prestadores de servicios formativos, asesora a las jurisdicciones en materia de capacitación, promueve y realiza investigaciones que contribuyan a la mejora de la gestión pública en general y de la capacitación en particular, coordina la red nacional de documentación e información sobre administración pública,

¹² Decreto No. 889/2001.

¹³ Ley N° 20.173/73.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

entiende en la vinculación de la APN con organismos externos¹⁴, y favorece la creación de entornos de capacitación en el ámbito de su competencia.

Se advierte con claridad que, dentro de la clasificación propuesta por Halliburton (2006), el INAP ha gestionado procesos de apoyo. Es decir, este ha sido el coordinador de un conjunto de procesos que asisten a los organismos y ministerios en el cumplimiento de sus respectivas misiones institucionales, a partir de la profesionalización del personal.

Al consultar a los entrevistados acerca de las funciones desempeñadas por el INAP se advirtió un consenso generalizado en torno de la creciente incorporación de tareas específicas desencadenada por la aprobación del Decreto 214/06. En ese sentido, uno de los entrevistados consultados destacó que el INAP debió ampliar sus funciones tradicionales para cumplimentar las nuevas exigencias normativas y ejercer su rol coordinador del Sistema Nacional de Capacitación (SNC). En palabras del especialista:

Te diría que el INAP empezó a brindar asistencia técnica. Dábamos una orientación a los organismos para que pudieran cumplir con los Planes. Incluso formulamos guías metodológicas para que fueran aprendieron a realizar estos procesos. Tratábamos de impulsarlos a encontrar esos temas propios, que fueran de interés para su jurisdicción, y que tuvieran que ver con los temas sustantivos. (Entrevistado x, 15/02/2024)

Adicionalmente, se percibió un consenso generalizado en torno del creciente peso que dentro del Instituto comenzó a tener la coordinación en detrimento de su rol como efector de capacitaciones. Se observa, en la descripción de un especialista, que el órgano rector en cuestión solía destinar proporcionalmente mayores esfuerzos y recursos a las funciones asociadas a su rol como efector de las capacitaciones, lo que traía aparejada la menor capacidad de asignar recursos para la coordinación. Esta situación se vio alterada a partir del año 2006. Al respecto se menciona que:

Hasta fines de los 90´estaba claro que el INAP tenía suficiente presupuesto para ser un prestador masivo de capacitaciones. Cuando dejó

¹⁴ Entre estos organismos podemos encontrar Universidades, Institutos, Centros Académicos, empresas estatales, e incluso organismos internacionales.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

de haber dinero las cosas cambiaron y los organismos tuvieron que pasar ser corresponsables de estos procesos. A esto se sumó la aparición de los Planes (Entrevistado x, 3/04/24).

Para dar respuesta a esta creciente demanda de coordinación, en el INAP se conformó un equipo especializado para atender a la demanda de asesoramiento que se esperaba que surgiera al interior de las jurisdicciones ministeriales y demás organismos de la Administración Pública Nacional (APN). Dado que, hasta la creación del SINAPA no había existido un vínculo formal entre la capacitación y la gestión del empleo público – que como se ha comentado implicaba la previa ausencia de una carrera administrativa- y que fue el Decreto 214/06 el que introdujo con precisión una vía administrativa institucionalizada – los Planes de Capacitación- para la gestión de la capacitación era de esperarse que los organismos encontrarán dificultades a la hora de elaborar los Planes Estratégicos de Capacitación (PEC) así como los Planes Anuales de Capacitación (PAC).

De esta forma, el equipo se conformó con trabajadores que tenían gran trayectoria dentro del INAP y conocían los procesos internos del organismo. A cada integrante se le asignó un conjunto de ministerios para asesorar y realizar un seguimiento personalizado de la implementación de los nuevos mecanismos que desencadenó la aprobación de la referida normativa.

Un exintegrante de este equipo comentó que la respuesta de las *contrapartes* podía variar sustancialmente. Algunos ministerios elegían prescindir de la colaboración de este equipo, ya que, consideraban que perdían autonomía en la elección de temáticas prioritarias para la capacitación de sus trabajadores o que se exponían a los juicios de valor de personal ajeno a la dependencia.

3.3 Los organismos rectores. La conformación de la tecnoestructura.

Al igual que el INAP, los restantes órganos rectores pertenecen a la *tecnoestructura* de la APN (Blutman y Cao, 2023). Si bien, no todos estos organismos se sitúan dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros – algunos orbitan en torno al Ministerio de Economía, otros a la Presidencia de la Nación, y en menor medida han sido relocalizados en ministerios determinados históricamente (Cao y Levy, 2023b)- todos ellos tienen algo en común.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

A cada órgano rector le ha sido asignada la responsabilidad de diseñar políticas y coordinar Sistemas en torno de una temática en particular. Un ejemplo de ello lo constituye la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), a la cual la Ley 24.156/92 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, le atribuyó la responsabilidad de estandarizar el proceso presupuestario y controlar el cumplimiento de lo que indica la normativa.

La heterogeneidad es la norma con respecto a las capacidades efectivas de normalización y supervisión de este tipo de organismos, al igual que ocurre con sus formatos jurídicos, aunque la amplia mayoría tiene una estructura centralizada (Cao y Levy, 2023b). Con respecto a los procesos que estandarizan, si bien existen organismos particulares – como es el caso de la Agencia Nacional de la Discapacidad (ANDis)- que gestionan procesos sustantivos, en términos generales los órganos rectores estandarizan procesos -y resultados o habilidades en menor medida- de apoyo (Halliburton, 2006).

A los efectos de llevar adelante la gestión de la capacitación al interior de sus estructuras, los órganos rectores crearon, de acuerdo con los requerimientos interpuesto por la Resolución 2/2002 y sostenidos por el Decreto 214/06, Coordinaciones Técnicas de Capacitación (CTCs). Estas Coordinaciones dependía directamente de las Direcciones de Personal.

La referida figura estaba prevista en la Resolución 2/2002 bajo la dependencia de la Dirección de Recursos Humanos de cada organismo. De acuerdo con esta, se detallaban las actividades que los CTC deberían ejecutar. Principalmente se esperaba que estas unidades organizativas coordinaran los procesos de diagnóstico de necesidades de capacitación y elaboraran los Planes de Capacitación; impulsaran la ejecución de los Planes, monitorearan su funcionamiento, y propusieran modificaciones en caso de ser necesarios; participaran de las reuniones que pudiera convocar el INAP; brindaran asesoramiento al personal en materia de derechos y obligaciones en relación con la capacitación; programaran y coordinaran las actividades de capacitación del organismo; estimularan la participación de los trabajadores en las mencionadas actividades; aseguraran la eficiencia de los procesos administrativos y el cumplimiento de la normativa vigente.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Adicionalmente, la Resolución 2/2002 estableció una serie de requerimientos formales para el perfil de los CTC. La normativa focalizó en la necesidad de contratar profesionales con título superior a universitario o no universitario y que fueran funcionarios de planta permanente con un nivel escalafonario no inferior a la letra C.

Al respecto uno de los especialistas consultados, quien participó en los debates previos a la aprobación de la referida Resolución, destacó la importancia que para muchos tenía la estabilidad en el cargo del funcionario que ocupara el rol del CTC. Desde su perspectiva, nos comentó que:

En la práctica se sabía que todo este tema de los Planes iba a funcionar si las relaciones interpersonales funcionaban bien. Sobre todo, entre el INAP y los CTC. Para eso era clave que hubiera continuidad de todos los funcionarios involucrados (Entrevistado X, 17/04/24).

A pesar de las diversidades que presentan los órganos rectores, brevemente descritas con anterioridad, la especificidad de las tareas que llevaban a cabo parece haber desencadenado procesos de selección del personal a cargo de las CTCs acorde con las expectativas establecidas por la normativa. Al respecto los referentes entrevistados destacan la complejidad de los entramados normativos que administran este tipo de unidades y asocian el grado de profesionalismo de los CTC con este nivel de tecnificación. De esta forma, el referente a cargo de la Oficina Nacional de Presupuesto comentó que: *nadie conoce nuestros sistemas y circuitos como nosotros. Algunas capacitaciones generales se pueden tomar de INAP, como los cursos de inducción. Lo demás lo dictan y evalúan nuestros profesionales. INAP solo acredita (Entrevistado x, 21/03/24).* En esa misma línea, el entrevistado que ha estado a cargo de la Dirección Nacional de Diseño Organizacional (DNDO) nos explicó que:

Nosotros teníamos unos Directores con mucha trayectoria y formación que le daban talleres al resto del equipo. Te hablo de verdaderos referentes como Osorio o Halliburton. Ellos organizaban talleres, capacitaciones específicas y resultaban muy intensas porque estaban a cargo de verdaderos expertos en lo



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

organizacional y porque nuestras tareas así lo requerían.

(Entrevistado X, 04/03/24)

Como veremos a continuación, si bien los ministerios hicieron uso de la figura del Coordinador Técnico de Capacitación, tanto la forma de selección de los perfiles convocados para desarrollo dicha tarea, como la sustentabilidad que han alcanzado en sus puestos a lo largo del tiempo, distaron notablemente de lo comentado respecto de los órganos rectores. Dentro de ese marco general, se destacan escasas excepciones sobre las que también profundizaremos.

3.4 Las Coordinaciones Técnicas de Capacitación ministeriales. Un abordaje de la línea media nacional

A diferencia del INAP y de los órganos rectores, los ministerios – y sus estructuras internas- forman parte de la línea media de la administración nacional (Blutman y Cao, 2023). En ese marco, los ministerios son las unidades responsables de institucionalizar las funciones del Estado. Allí se diseñan políticas públicas que tienen como destinatario a distintos sectores de la población, y en esa medida, buena parte de sus unidades gestionan procesos sustantivos.

Al igual que los órganos rectores, dentro de cada ministerio se conformó una CTC para gestionar los procesos internos de la capacitación jurisdiccional bajo la dependencia de las Áreas de Recursos Humanos. Sin embargo, estas CTCs no han gestionado procesos sustantivos, ya que, no producen bienes ni prestan servicios direccionados al cumplimiento de la misión institucional de cada jurisdicción.

Las CTCs organizan procesos de apoyo que colaboran con la profesionalización de aquellos trabajadores y funcionarios cuyas tareas dan respuesta a los objetivos institucionales del ministerio. En esa línea, se destaca que – a pesar de existir ciertas excepciones- las CTCs han ocupado un rol marginal dentro de cada ministerio.

El proceso de creación de estas Coordinaciones se efectuó, de forma generalizada, a partir del año 2006. La aprobación del Decreto 214/06, que introdujo los PEC y PAC, desencadenó este nuevo formato organizativo y las funciones que le fueron asignadas.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Entre los ministerios que incorporaron estas Coordinaciones, a partir del año 2006, se aprecian marcadas heterogeneidades. Es decir, en algunas jurisdicciones los CTC han tenido rango de Dirección Simple, en otras han dependido directamente de Subsecretarios, mientras que en otros ministerios han ocupado un espacio menor dentro de las Direcciones de Carrera¹⁵. En esta línea uno de los especialistas comentaba que:

Dime el lugar que ocupas en la estructura organizativa y te diré la importancia que tienes dentro del organismo. Hay ministerios donde el CTC es una Dirección Simple o Nacional y depende de Recursos Humanos. En otros depende del Subsecretario de Administración. En otros mejor ni te cuento (Entrevistado X, 19/02/24).

Asimismo, otro especialista señaló que los CTC no fueron pensados como unidades organizativas sino como perfiles, aunque al observar la estructura organizativa nacional es posible encontrar grandes excepciones. La cristalización institucional de estas Coordinaciones ha dependido, en todo caso, de factores diversos, tales como la distribución presupuestaria y la gestión interna de cada organismo.

A pesar de ello, desde los órganos rectores se expresa que los requerimientos normativos de la Resolución 2/2002 y del Decreto 214/2006, en términos generales, no se han plasmado en la gestión de la capacitación ministerial. Al respecto, uno de los expertos consultados sostuvo que:

Por lo que yo pude ver, desde el área de estructura, los ministerios solían nombrar como CTCs a la persona que “les sobraba”. Pensá que la mayoría no han tenido funciones ejecutivas y tampoco apoyo de sus áreas de Recursos Humanos (Entrevistado X, 04/03/24).

De este modo, se plasma la menor jerarquía que la capacitación ha tenido con respecto a aquellas dimensiones que la acompañan dentro de la carrera administrativa, tales como la promoción, la selección y la evaluación de desempeño, contempladas dentro del propio

¹⁵ Se destaca que, por ejemplo, en este caso el CTC depende de una Dirección Simple, que en términos de Unidades Inferiores -Direcciones Generales/Nacionales; Direcciones Simples y Coordinaciones- implica un menor grado de jerarquía, autonomía y presupuesto, respecto de aquellas que depende directamente de Unidades Superiores – Ministerios, Secretarías o Subsecretarías - (Blutman y Cao, 2023).



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Decreto 214/2006. El personal al que se le ha asignado las funciones del CTC, en la mayoría de los casos, no ha tenido una formación acorde con los requisitos mencionados en la Resolución 2/2002, necesarios para el desempeño de sus tareas.

Adicionalmente, existen algunos ministerios que constituyen excepciones a lo previamente expuesto. Estas jurisdicciones comenzaron a incorporar unidades organizativas y funciones de gestión de la capacitación desde el año 2002, llegaron a implementar Planes Institucionales de Capacitación (PIC) Y Planes Operativos de Capacitación (POC) - antecedentes de los PEC y PAC respectivamente- y, en ese marco, es posible advertir que la nueva normativa implicó una formalización de actividades, en lugar de la incorporación de estas. Tres casos paradigmáticos que reflejan los parámetros comentados resultan ser el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, el Ministerio de Hacienda y, con posterioridad, el Ministerio de Justicia¹⁶.

En la descripción realizada por el especialista consultado que pertenece al Ministerio de Relaciones Exteriores, se pudo apreciar que los funcionarios responsables la gestión de Recursos Humanos y de la Capacitación se han mantenido a largo de dos décadas. A ello se añade que, a partir de la creación de la figura del CTC, ha estado a cargo de esta un profesional formado en educación, quien además se ha capacitado en gestión para mejorar su desempeño laboral.

A través de la mirada de sus protagonistas, es posible advertir que el Decreto 214/2006 constituyó un instrumento de formalización de actividades que ya forman parte de los procesos administrativos del Ministerio. Al respecto, el entrevistado consultado señaló que:

La Resolución 2/2002 para nosotros fue un antes y un después. Es más, guardamos el primer PIC presentado, que fue en el 2003. El Decreto 214/2006 a Cancillería solo le implicó dar formalidad a

¹⁶ A diferencia de Hacienda y Relaciones exteriores, ministerios institucionalizados desde 1853, la función justicia ha estado históricamente integrada a la de educación (Levy, 2024). Desde 1853, tal y como se expresa en el artículo 84, uno de los cinco Ministerios aprobados fue denominado Justicia, Culto e Instrucción Pública. Luego de una serie de rupturas institucionales en las cuales Justicia adquirió rango ministerial pleno, escindiéndose de Educación, y fue nuevamente fusionado con este último, se institucionalizó de forma permanente dentro de la primera línea de las Unidades Superiores del gabinete ministerial en el año 1991.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

*algo que ya existía y quizás definir un poquito más los roles
(Entrevistado X, 10/04/24).*

A diferencia de los restantes casos, tanto el Ministerio de Hacienda como el de Relaciones Exteriores han obtenido presupuesto propio para el dictado de horas cátedra, lo que les permite financiar, desde salarios de docentes con amplia trayectoria hasta becas de formación en institutos privados de gran prestigio. A su vez, el Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó al INAP un manejo descentralizado a la plataforma virtual de capacitación, que se gestiona desde su ministerio, para dar respuesta a las necesidades formativas de sus trabajadores.

De esta forma, es posible observar que, algunas jurisdicciones incorporaron funciones adicionales a las tradicionales, vinculadas con la elaboración de los PEC y PAC. No solo efectúan capacitaciones especializadas, en relación con los requerimientos específicos de sus organismos, sino que, además, gestionan plataformas virtuales. En ese sentido, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores se manifestó que:

Le pedimos al INAP operar de forma descentralizada la plataforma virtual para dar capacitaciones y nos dijeron que sí. Sabíamos que íbamos a tener más trabajo, pero también creíamos que valía la pena y que eso nos permitía variar las actividades y mejorar resultados (Entrevistado X, 10/04/24).

Tanto en el caso de Hacienda como en el de Relaciones Exteriores, existe una percepción generalizada respecto de la incidencia que podría tener la valoración que se realiza desde la APN de la importancia de su misión y objetivos institucionales, así como de los requerimientos técnicos para el desempeño de las distintas funciones que allí se realizan. Al ser consultados al respecto, distintos especialistas resaltaron las particularidades del servicio exterior y su nivel de tecnificación, consistente con las demandas de los sofisticados desarrollos tecnológicos que se utilizan en el Ministerio de Hacienda. Uno de los entrevistados comentó que su ingreso al Ministerio de Relaciones Exteriores se debió, particularmente, a que era profesor de matemáticas y este Ministerio fue la primera jurisdicción informatizada dentro de la administración nacional.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Sin embargo, para otros entrevistados la distinción entre la relevancia que dentro de la estructura adquiere la gestión de la capacitación dentro de cada ministerio y las funciones que en estos se desempeñan, no guarda relación directa con la naturaleza de la misión institucional. En esa línea, cada jurisdicción requiere de cierta tecnificación de su personal para cumplir con los objetivos que la política le asigna. De acuerdo con un ex CTC del Ministerio de Desarrollo Social es posible afirmar que:

A veces se parte de un supuesto erróneo, que es terrible. Parece como que, por ejemplo, Desarrollo Social es solo un ministerio que reparte cosas. Pero no es así. Y ponelo que fuera así, incluso en ese caso el personal se debería capacitar en el trato con la ciudadanía, para tener empatía, porque trabajan en contacto con gente vulnerable y hay que saber moverse (Entrevistado X, 17/04/24).

Adicionalmente, algunos expertos consideran que el principal elemento que define la relevancia otorgada, por cada jurisdicción, a la capacitación se vincula su la cultura organizacional. Desde esta perspectiva, hay jurisdicciones que tienen tradiciones arraigadas de impulso a la formación, de planificación y de valoración de la profesionalización de los perfiles. Al respecto, el ex CTC del Ministerio de Desarrollo Social nos comentaba que en su experiencia dentro de este organismo había llegado a la siguiente conclusión:

No tiene que ver con la misión del organismo, sino con las tradiciones que tienen los equipos que la gestionan. Es un tema cultural, muy complejo de modificar. Por supuesto que también influye la visión de los directivos, pero eso no se construye normativamente sino con la experiencia (Entrevistado X, 17/04/24).

Por el contrario, en otros ministerios prima una mirada utilitarista de la capacitación. Esta es percibida, principalmente, como un procedimiento necesario para el progreso en la carrera administrativa. En estos casos, se estimula la capacitación dentro del área como medio para la adquisición de créditos sin los cuales no es posible la promoción de grado y tramo.

Finalmente, dentro de la estructura organizativa de los ministerios, se incorporaron al circuito de gestión de la capacitación los Consejeros Gremiales. La figura del Consejero



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Gremial estaba prevista en la Resolución 2/2002 para brindar colaboración a cada jurisdicción en la coordinación, ejecución y monitoreo de los Planes de Capacitación; el proceso de detección de necesidades del personal; la presentación de propuestas formativas; la difusión de las convocatorias y trámites correspondientes a las actividades de capacitación; el asesoramiento de los trabajadores acerca de la referida temática; y el control de cumplimiento de la igualdad de oportunidades en el acceso a las vacantes.

En cada ministerio habría entonces tantos Consejeros Gremiales como organizaciones sindicales contarán con un representante acreditado en el entonces SINAPA y posterior SINEP. Dichos Consejeros debían firmar los Planes que cada jurisdicción enviara al INAP para su acreditación.

De acuerdo con la percepción del ex Secretario General de la Capacitación de Unión Personal Civil de la Nación (UPCN), esta figura se inspiró en una preocupación vigente a comienzos del siglo XX. En esa línea, el especialista comentaba que:

Desde que se aprobó la Ley Marco nosotros aceptamos la polifuncionalidad, pero impusimos dos condiciones. Una fue que el trabajador tenía que estar de acuerdo con esa decisión y manifestarlo por escrito, y la otra fue que pudiera acceder a las capacitaciones necesarias para su nuevo trabajo (Entrevistado X, 28/03/24).

En ese contexto, la Resolución 2/2002 estableció la obligatoriedad de contar con los referidos Consejeros, aunque luego sería responsabilidad de cada agrupación sindical la asignación de un representante por jurisdicción. Si bien, la norma manifiesta una expectativa de funciones a desempeñar por estos perfiles que, como fue descripta previamente, cubriría el amplio espectro de la coordinación de actividades de capacitación a la difusión de convocatorias, el principal interés de las asociaciones sindicales estaba puesto en garantizar que la oferta formativa tuviera perspectiva pública y que todos los trabajadores pudieran acceder a ella, teniendo en cuenta que, desde su mirada la capacitación es un derecho de los trabajadores. De esta forma, el ex Secretario General de la Capacitación de UPCN señaló que:



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Fue terrible querer incorporar esta Figura a la Resolución. Mucha burocracia. Imagínate que nos querían dejar opinar, pero no firmar los Planes. Eso era lo mismo que nada. Y el rol del Consejero es importante porque estamos todo el tiempo en contacto con los trabajadores. Escuchamos lo que necesitan, y tenemos una mirada desde el Estado (Entrevistado X, 28/03/24).

A pesar de las objeciones que, desde la perspectiva del entrevistado ha intentado imponer el conjunto de especialistas a cargo del diseño de la mencionada Resolución, y de las inquietudes que manifestaba Asociación Trabajadores del Estado (ATE) respecto de la polifuncionalidad, todos los ministerios fueron incorporando Consejeros Gremiales de UPCN y de ATE. Respecto de las funciones que desempeñan en la práctica, existe una profusa diversidad de miradas.

De forma general se observa que, los entrevistas del INAP han detectado algunas irregularidades en el funcionamiento jurisdiccional de esta figura, tales como la recepción de PECs y PACs que no contaban con la firma aval de los Consejeros. Sin embargo, ellos coinciden en que mayoritariamente esta figura ha permitido *destrabar* conflictos específicos de algunos ministerios. En esa línea, la especialista que integró el equipo de asesores del INAP destacó que: *muchas veces nos apoyamos en ellos para que algunos ministerios se empezaran a mover. Yo al menos tuve una buena experiencia con los Consejeros. No presentaban objeciones y ayudaban a resolver conflictos internos (Entrevistado X, 15/02/24).*

Por el contrario, aquellos especialistas que han tenido a cargo Coordinaciones Técnicas de Capacitación expresaron miradas contrapuestas sobre el funcionamiento de estos representantes.

Es difícil analizar a los Consejos Gremiales, pero lo que si te puedo decir es que en el Ministerio donde yo trabajé eran personas que no tenían conocimiento sobre capacitaciones y cuyos intereses tampoco representaban a los trabajadores. Hablo desde mi experiencia (Entrevistado X, 8/04/24).



1821 Universidad
de Buenos Aires

Si bien algunos resaltaron la escasa intromisión de los Consejeros Gremiales con los que tuvieron contacto, otros manifestaron que las propuestas recibidas para incorporar actividades de capacitación a la oferta formativa específica de la jurisdicción solo respondía a intereses desconectados de las necesidades de profesionalización la función pública.

3.5 Recapitulando

En este Capítulo fue posible advertir que el Sistema Nacional de Capacitación está conformado por tres actores principales, el INAP, los órganos rectores – diferenciados del anterior por la función que el INAP lleva adelante dentro del Sistema- y los ministerios. Los dos primeros forman parte de lo que en términos organizativos se define como la *tecnoestructura*, gestionan procesos de apoyo, y poseen -en términos generales- un formato centralizado. A diferencia de estos, los ministerios forman parte de la *línea media* en la cual se gestionan procesos sustantivos.

Como se describe en la Figura 1, el INAP ha conformado una Dirección Nacional – la Dirección Nacional del Sistema Nacional de Capacitación-; mientras que, tanto sus pares rectores, como los ministerios han creado Coordinaciones Técnicas de Capacitación (CTC) para efectuar la gestión formativa. Estas CTC se ocupan de implementar que, siguiendo a Halliburton (2006) se consideran como un soporte de las funciones misionales de cada organismo, es decir, de apoyo.

Adicionalmente, se pudo observar que el INAP conformó un equipo de asesores para asistir a los ministerios y órganos rectores en la elaboración de los PEC y los PAC. Por su parte, a pesar de que los órganos rectores establecieron Coordinaciones similares a las ministeriales para la gestión interna de la capacitación, sus CTC se diferenciaron de las ministeriales debido a la selección de perfiles altamente calificados para desempeñar dichas tareas.

Finalmente, se destaca que en el plano teórico suelen existir tensiones organizativas entre los miembros de la *tecnoestructura* – quienes normalizan procesos transversales a la APN- y los integrantes de la *línea media* – que deben adaptar dicha normativa a las particularidades de sus jurisdicciones. En el próximo capítulo desarrollaremos en profundidad las estrategias



1821 Universidad de Buenos Aires

de coordinación utilizadas para contrarrestar la referida tensión y los obstáculos que dichas estrategias han encontrado en el diseño organizativo histórico.

Figura 1. Síntesis del capítulo.

Estructura organizativa del Sistema Nacional de Capacitación			
Unidades organizativas	Posición dentro de la APN	Subunidades encargadas de la gestión de la capacitación	Función asignada a través de la normativa
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	Forma parte de la <i>tecnoestructura</i> y se localiza en la JGM	Dirección Nacional del Sistema Nacional de Capacitación	Coordinación del Sistema (crecientemente importante desde 2006) y prestación de servicios de capacitación
Restantes órganos rectores	Forman parte de la <i>tecnoestructura</i> y algunos se localizan en la JGM, otro en Hacienda y otros dependen de la Presidencia	Coordinaciones Técnicas de Capacitación	Coordinación de actividades de detección de necesidades, ejecución, presentación y monitoreo de los PEC y PAC, asesoramiento del personal respecto de las actividades formativas; programación de las capacitaciones dentro de cada organismo
Ministerios	Integran la Línea Media de la organización y corporizan el gabinete nacional	Coordinaciones Técnicas de Capacitación	Coordinación de actividades de detección de necesidades, ejecución, presentación y monitoreo de los PEC y PAC, asesoramiento del personal respecto de las actividades formativas; programación de las capacitaciones dentro de cada organismo

Fuente: elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.



1821 Universidad
de Buenos Aires

Capítulo 4: La coordinación en el Sistema Nacional de Capacitación

4.1 Introducción

El objetivo del presente capítulo es describir las estrategias de coordinación establecidas entre el INAP, los ministerios y los órganos rectores entre el año 2006 y el año 2015. Para ello, se utilizan tres grandes conceptos de base, que como hemos visto en mayor profundidad en Capítulo 2, han sido desarrollados, principalmente por Mintzberg (1995). Nos referimos a la supervisión directa, la normalización y la adaptación mutua.

Por un lado, la supervisión directa alude a estrategias de articulación organizativa basadas en la diferenciación vertical del organigrama que entronca con extensas cadenas jerárquicas en las que se asignan y supervisan las tareas para realizar. La distribución formal del poder resulta un elemento característico de este mecanismo, que suele ser aplicado en organizaciones en las cuales la previsibilidad y la transparencia son valores esenciales para el cumplimiento de la misión institucional (Ricci, 2015).

Por otro lado, la normalización apela a la proliferación de sentidos organizativos compartidos que emanan de normas establecidas, en las cuales, se estandarizan los procesos de trabajo. Además de procesos es posible estandarizar los productos del trabajo, o incluso las habilidades requeridas por los integrantes de la organización. Este mecanismo suele ser un pilar fundamental en organizaciones complejas insertas en entorno dinámicos y altamente demandantes.

A diferencia de las anteriores, la adaptación mutua, se nutre de los acuerdos generados entre trabajadores que ostentan un mismo estatus, quienes se perciben como pares, a través de la comunicación informal. Este recurso organizativo, en el cual, cada integrante de la organización controla sus propias tareas es empleado con frecuencia en organizaciones pequeñas y de escasa complejidad estructural.

A partir de estos mecanismos es que se elabora el siguiente análisis. Solo resta destacar que, tal y como Lunenburg (2012) señalaba, las organizaciones modernas suelen combinar los



1821 Universidad
de Buenos Aires

tres tipos de estrategias, solo que, generando un dispositivo del que participan en forma proporcionalmente diferente cada tipo de mecanismo.

4.2 Los mecanismos de articulación empleados por el INAP: la normalización y la adaptación mutua

El principal mecanismo de coordinación empleado por el INAP, a partir de la aprobación del Decreto 214/06, ha sido la normalización organizativa. Para comenzar, se destaca que algunos años antes de la aprobación de este Decreto tuvo lugar la sanción de dos Resoluciones y una Disposición que estandarizaron procedimientos clave para el funcionamiento del Sistema. A pesar de haber sido sancionadas con antelación al 2006, contribuyen al análisis aquí propuesto en la medida en que, continuaron teniendo vigencia a partir de la sanción del Decreto 214/06. Esto es así ya que, de acuerdo con Sarquís (2022), el Convenio no invalidó dicha normativa y tampoco introdujo nuevas pautas en reemplazo de las anteriores.

En ese marco, comenzó a definirse un componente sustancial dentro de la normalización, vinculado a la forma de intervención del INAP en el Sistema, control del cumplimiento de aquellos procesos que coordina y capacidad de penalización frente a posibles incumplimientos. Al respecto, la Disposición 32/2002 reglamentó la creación, naturaleza y funcionamiento del Registro de Prestadores del Sistema Nacional de Capacitación, a cargo del INAP.

En este Registro debían inscribirse aquellos profesionales e instituciones que fueran convocados o quisieran brindar capacitaciones para la administración nacional. Para ello, debían completar un formulario estandarizado, diseñado por el órgano rector, que sería evaluado por la Dirección Nacional de Capacitación a cargo del referido Instituto. Adicionalmente, la norma explicitaba que los funcionarios del Instituto por sí solos o de forma conjunta con los CTCs jurisdiccionales, podrían monitorear el desempeño de los prestadores de capacitaciones, realizar evaluaciones y disponer la baja dentro del Registro, en caso de, mal desempeño.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

De forma complementaria, la Resolución 51/2003 le confirió al INAP la capacidad de evaluar los procesos formativos propuestos en los Planes, así como el resultado obtenido por quienes se capacitan. Dicha evaluación de resultados tenía implicancias en la posibilidad de obtener la cantidad de créditos requeridos para la promoción en la carrera de cualquier agente del SINAPA – y posteriormente del SINEP¹⁷-, dado que estas normas continuaron teniendo vigencia incluso a partir de la homologación del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial¹⁸.

De esta forma, la reglamentación normativa del Registro de Prestadores, por un lado, y del acceso y efecto de los créditos de capacitación para la promoción de grado y tramo en la carrera administrativa, por el otro, constituyen dos pilares centrales que, al menos en el plano formal, institucionalizan la posibilidad de ejercer un control de la implementación de los procesos que estandariza el INAP. Es decir, que en el caso de que los capacitadores convocados por las jurisdicciones no estuvieran inscriptos en el mencionado Registro, el INAP podría inhabilitar el pago de la retribución correspondiente a su trabajo.

De igual modo, ante un incumplimiento en la presentación de los Planes de Capacitación el órgano rector podría no acreditar aquello que los organismos presentan y, de este modo, los trabajadores del organismo en cuestión no accederían a los créditos de capacitación necesarios para la promoción de grado y tramo. Cabe destacar que lo expuesto impacta en aquellos trabajadores que forman parte de la planta permanente del Estado y, que al decir de un ex CTC del Ministerio de Desarrollo Social: *cada vez son menos en cantidad y proporción* (Entrevistado X, 17/04/24),

Sin embargo, estos instrumentos que brindan al Instituto capacidad de responder ante potenciales incumplimientos en los procesos estandarizados formalmente, pocas veces se ha puesto en práctica. Al respecto, se registra amplio consenso en los especialistas entrevistados quienes mencionan que el INAP tiene una cultura organizacional tendiente a responder de modo flexible ante los incumplimientos a la normativa. En ese marco, el ex CTC del Ministerio de Desarrollo social argumentó que:

¹⁷ Decreto No. 2098/2008.

¹⁸ Es posible identificar la vigencia de la normativa tanto en el sitio web oficial del INAP <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/inap/normativa-inap>, como en la descripción de Sarquís (2022).



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

INAP tiene poder de fuego, pero siempre te pedían por favor que le entregues los planes, a pesar de que, si no los aprobara el que pierde es tu personal. Le podés congelar la carrera a la gente. Ellos pueden efectivamente retrasar toda la carrera y el INAP no lo usa como látigo (Entrevistado X, 17/04/24).

Por el contrario, otros especialistas señalan que la normativa le otorga escasos instrumentos para ejercitar la coordinación efectiva. En esa línea, el ex Responsable de Proyectos de Capacitación del INAP consultado nos comentó que:

Nunca tuvimos del todo claro qué podíamos hacer en situaciones donde no encontráramos respuesta por parte de las jurisdicciones. Digamos, había alguna idea y siempre buscamos negociar, pero si me preguntas hasta donde teníamos alcance para la supervisión y la coordinación, creo que eso nunca estuvo del todo claro. Más allá de las negociaciones políticas de cada momento (Entrevistado X, 20/02/24).

Con relación a la asignación de créditos, existe una tensión que resulta significativo comentar brevemente. Si bien, como se desprende de la normativa mencionada, el INAP es el responsable de acreditar los planes y determinar la asignación de créditos a partir de la realización de actividades formativas, el trámite formal de asignación de créditos está a cargo de la ONEP. Este punto nodal que vincula a ambos organismos ha generado gran conflictividad en la medida en que los plazos de asignación formal de créditos, a cargo de la ONEP, superan ampliamente aquellos vinculados a la evaluación de las actividades de capacitación, suscitando reclamos al órgano rector de la capacitación, que deberían estar canalizados hacia el órgano rector del empleo público. En ese sentido, un funcionario del Ministerio de Hacienda comentó que:

No hay nada para reprochar al INAP sobre los plazos de evaluación. El certificado te llega super rápido al campus. Ahora, es real que la ONEP tiene otros plazos para la asignación de los créditos formales. Podés esperar muchísimo tiempo. Hay algo en ese vínculo para repensar (Entrevistado X, 6/03/24).



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

A excepción del Decreto 1536/08, que estableció el valor de la hora cátedra para el personal docente de la APN, y las sucesivas Resoluciones de modificación de la estructura organizativa del INAP, no ha habido una proliferación de normativa que fijara estándares formales al funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación. Adicionalmente, la normativa referida, ha tendido a normalizar procesos por sobre productos o habilidades. Por esta razón, resultó llamativo que uno de los primeros expertos entrevistados – ex responsable de la Dirección Nacional de Diseño Organizacional- expresara lo siguiente:

El 214/06 creó un procedimiento administrativo al que INAP le dio un formato super burocrático, complejo, engorroso y a partir de ahí salieron los enlaces formales con cada organismo. Lo que son los CTCs. Pero lo que más recuerdo es que los procedimientos eran terribles, nada ágiles, y que los Directivos no podíamos invertir tiempo en ello (Entrevistado X, 4/03/24).

Al indagar en mayor profundidad al respecto, pudimos identificar que los procedimientos estandarizados a los que se refería el experto en cuestión tenían que ver con el diseño y formato de presentación de los PEC y PAC. Si bien estas dos cuestiones no había sido delimitadas por una norma – en el relato de algunos expertos- el INAP enviaba, con gran frecuencia, instructivos para elaborar los Planes de Capacitación a los CTC de las jurisdicciones ¹⁹. Estos instructivos tendían a cambiar aspectos sustanciales en breves periodos de tiempo, afectando la gestión de jurisdiccional y propiciando una imagen tendiente a una ostensible burocratización de actividades, como veremos más adelante.

En relación con la supervisión directa, se destaca que al no depender funcionalmente las CTCs, ni los órganos rectores del INAP, el uso de este recurso no ha sido extensamente implementado. Adicionalmente, el equipo de asesores conformado dentro de la órbita del organismo tendió a actuar en red, brindando asistencia especializada a diversos ministerios, y a depender directamente del Director Nacional. De esta forma, se observa que no se han

¹⁹ A pesar de que el INAP solo ha publicado la *Guía Metodológica para la Formulación del Plan Estratégico de Capacitación y del Plan Anual de Capacitación*, del año 2013 (INAP, 2013); los distintos CTC entrevistados coincidieron en que con anterioridad a esta Guía ellos recibieron de forma personalizada documentos similares, con variaciones en los formularios a presentar.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

configurado extensas cadenas jerárquicas vinculadas a la gestión interna de la capacitación dentro del Instituto, como lo refleja el revelamiento normativo realizado por Pereyra (2023).

A diferencia de lo anterior, con respecto a la adaptación mutua, se han llevado a cabo diversos intentos por promover acuerdos a través de la comunicación informal con las CTCs y los órganos rectores. Se destaca, como veremos a continuación, la búsqueda de implementar mecanismos que estimularan el diálogo entre los distintos actores como una excepción más que una regla, asociada al estilo personal de ciertos funcionarios a cargo del INAP.

Al consultar a los expertos acerca del funcionamiento de la comunicación informal en este Sistema, se observó una tendencia generalizada a menospreciar su relevancia, alcance e impacto. Si bien, en general, los entrevistados destacaban la existencia de diálogos políticos entre autoridades superiores, ellos resaltaron que, entre el INAP y sus contrapartes, como al interior de estas, existía escaso diálogo.

Algunos CTC subrayaron iniciativas específicas, convocadas por funcionarios que han estado al frente del INAP en determinados momentos dentro del mencionado periodo. En ese sentido, el responsable de la gestión de la Capacitación en el Ministerio de Hacienda sostuvo que:

Te puedo nombrar cosas como, no sé, reuniones a las que determinado responsable del INAP nos ha invitado para conversar sobre temas de capacitación. Pero eran decisiones puntuales de ese funcionario, no una tradición del INAP que nos invitaba con cierta frecuencia (Entrevistado X, 19/02/24).

Adicionalmente, se mencionó que dichas reuniones, en general, perseguían el objetivo de que los CTCs pudieran conocerse entre sí, pero no llegaban a establecerse lazos de confianza, por la discontinuidad de las reuniones y la inestabilidad de los CTCs en sus respectivos cargos. En ese marco, era poco esperable poder resolver problemáticas complejas que aquejaban a los distintos actores. Al respecto, el un ex CTC del Ministerio de Educación añadió que:



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Yo no recuerdo que haya podido plantear ningún tema relevante en esos encuentros. Tampoco se usaba el espacio para compartir experiencias. Al principio uno va a las reuniones con entusiasmo, pero al ver que no se sostienen y que tampoco se resuelve nada, el entusiasmo se va perdiendo (Entrevistado X, 8/04/24).

Al margen de las reuniones, el ex responsable de la gestión de la capacitación en el Ministerio de Desarrollo Social nos comentó que, en algún momento se creó un grupo de WhatsApp para estimular la comunicación informal entre referentes jurisdiccionales y entre estos y el INAP. El mismo experto manifestó que al tiempo de haberse creado el referido grupo decidió desvincularse de este por su escasa utilización.

Sin embargo, más allá de los alcances que haya podido tener en la práctica, la conformación de un equipo asesor -descrito en el Capítulo anterior- orientado a brindar asistencia especializada a cada ministerio puede ser entendido como un intento de articulación con las jurisdicciones a través de la comunicación informal. Esta interpretación se deriva, principalmente de la adaptación de las pautas generales definidas por el INAP, que el equipo de asesores negociaba con cada ministerio. Esto se debía, principalmente, a la existencia de una marcada heterogeneidad en las capacidades institucionales que cada ministerio tenía para implementar procesos de gestión de la capacitación consistentes con los requerimientos formales que introdujo el Decreto 214/06. En palabras de un entrevistado que integró el equipo asesor del INAP:

La verdad es que las estrategias dispuestas por nosotros cambiaban totalmente según las condiciones que tenía la contraparte y también es cierto que la estructura del INAP fue variando a partir del 2000. Pensá que perdió mucho de su peso como prestador. (Entrevistado x, 15/02/24)

Como se desprende de las palabras del especialista consultado, las estrategias desarrolladas por los integrantes de este equipo- cuya vigencia durante se mantuvo durante el periodo analizado en este trabajo- se adaptaron, en gran medida a las condiciones encontradas en cada ministerio. Desde las autoridades a cargo del INAP en aquel entonces se manifestó que:



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

En todo esto jugaba un rol fundamental el hecho de que tuvieran o no capacidades instaladas. Cuando el acuerdo paritario aterrizó, vimos acá que no se le podía exigir por igual a todos. Era imposible pensar en institucionalizar formularios iguales para todos los organismos. Algunos no tenían ni siquiera prestadores propios, les decíamos los INAP dependientes. (Entrevistado x, 3/04/24)

De esta forma, la evaluación de las capacidades institucionales de los ministerios era realizada por los integrantes del equipo asesor. A su vez, ellos dialogaban con los Coordinaciones Técnicas de Capacitación y llegaban a acuerdos informales acerca de las presentaciones de los PEC y PAC ante el INAP. En estos diálogos puede identificarse la apelación a la adaptación mutua, con independencia de que, como vimos en el Capítulo anterior, no todos los ministerios respondían favorablemente a esta intención, existiendo algunos que elegían prescindir de la asistencia del órgano rector.

Desde el INAP se percibía que los integrantes de este equipo asesor cumplían una función sustancial dentro de cada ministerio, ya que, potenciaban la capacitación en estructuras de recursos humanos en las que, por regla general, esta actividad no era considerada prioritaria. Al respecto, uno de los integrantes del equipo INAP comentaba que:

Te diría que en general el espíritu de nuestro equipo era colaborativo. Intentábamos acercarnos a las contrapartes para capacitarlos, para orientarlos y en muchos casos incluso para fortalecerlos dentro de su propia jurisdicción porque los Directores de Recursos Humanos no los querían ni recibir (Entrevistado x, 15/02/24).

De modo análogo, los entrevistados que tuvieron unidades a cargo del INAP en aquel entonces, destacaron la dificultad de coordinar un Sistema en el que se experimentaban grandes rotaciones de personal involucrado en la gestión de la capacitación dentro de los ministerios. Se observa que, este no era el caso de todos ellos, pero sí de buena parte, a lo que debe añadirse las continuas rupturas organizacionales de la posición que la gestión de la capacitación ha ocupado dentro de las estructuras formales de las jurisdicciones ministeriales.



1821 Universidad
de Buenos Aires

En ese sentido, la gestión de la capacitación no parece haber tenido un lugar preponderante dentro de las estructuras ministeriales, de acuerdo con lo manifestado por los integrantes del INAP, y cada vez que parecía comenzar a tenerla, a partir de la llegada de nuevos funcionarios, prontamente se les quitaba el apoyo presupuestario para asignárselo a otras funciones vinculadas a la gestión de la carrera administrativa. Esta sería una de las razones por las cuales, los intentos denodados por emplear estrategias, tales como la adaptación mutua, no han sido percibidos como exitosos, ya que, la elevada rotación de CTCs, y la escasa prioridad que les otorgaban los ministerios a su función, conspiraban con la confianza y el intercambio fluido que constituyen condiciones necesarias para la efectividad de este tipo de mecanismo de coordinación.

4.3 Los mecanismos de articulación empleados por los órganos rectores: la ausencia de diálogo con el INAP y de estrategias definidas de coordinación.

A la hora de indagar en la articulación organizativa del INAP con los órganos rectores se lograron apreciar diversas tensiones que expresan, de algún modo, conflictos emergentes del diseño organizativo histórico. Antes de profundizar en este aspecto, conviene destacar que, al ser condición de posibilidad de la implementación de la adaptación mutua la existencia de relaciones de paridad entre los actores involucrados -y dado el nivel de especialización técnica que caracteriza a los órganos rectores- hubiera sido esperable que entre estos y el INAP hubiesen proliferado acuerdos que pautaran comportamientos a partir de la comunicación informal.

Partiendo de este supuesto, lo primero que se observa es la escasa utilización de la comunicación informal como recurso de articulación entre los órganos rectores y el INAP. Al respecto, de acuerdo con la mirada de algunos especialistas, cada uno de estos organismos se encuentra al frente de la coordinación de actividades tan específicas, complejas y demandantes que obstaculiza la comunicación informal entre sus referentes. En ese sentido, el ex Director de la ONEP manifestó que:

La falta de diálogo no ha sido, sin duda, un tema de egos o de mala predisposición por parte de ninguno de nosotros. Hay un tema de falta de tiempo para poder absorber la totalidad de las



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

responsabilidades que se tienen en ese tipo de cargos, que dificulta el encuentro entre pares (Entrevistado X, 6/03/24).

Desde una perspectiva alternativa, se señala que el INAP ha tenido conflictos internos debido a las contradicciones que entre sus funcionarios de carrera se han manifestado en la identificación de los órganos rectores. Manteniendo el anonimato, un ex integrante del equipo de asesores del Instituto señalaba que, funcionarios de antaño consideraban rectores únicamente a los organismos involucrados en el proceso de normalización presupuestaria²⁰.

Con relación a los órganos rectores presupuestarios, distintos entrevistados han destacado las notables tensiones que la intromisión de la ONP, en cuestiones vinculadas a la pertinencia de los cursos de capacitación, despertaba. Al respecto, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores nos comentaron que:

Me ha tocado ver a gente de la ONP en distintas mesas. Siempre mesas informales donde se cuestionaba ciertas capacitaciones al INAP o a nosotros mismos. La preocupación de la ONP no era siempre el presupuesto. Se sentían expertos capaces de discutir de cualquier tema (Entrevistado X, 10/04/24).

De este último comentario se infiere que la adaptación mutua entre los órganos rectores no solo era exigua sino también conflictiva. Parte de esta conflictividad parece emanar del diseño organizativo mismo. Un caso paradigmático lo constituye la elevada conflictividad registrada entre la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) -órgano rector de la gestión del empleo público- y el INAP.

Como hemos visto en el Capítulo anterior, más allá de las excepciones históricas, las Coordinaciones Técnicas de Capacitación se han creado bajo la órbita de las Direcciones de Carrera de los ministerios. Como se observa en la Figura 2, dichas Direcciones de Carrera dependen funcionalmente de las Direcciones de Personal que, a su vez, dialogan en los aspectos transversales con la ONEP. De esta forma, las Direcciones de Personal pueden ser

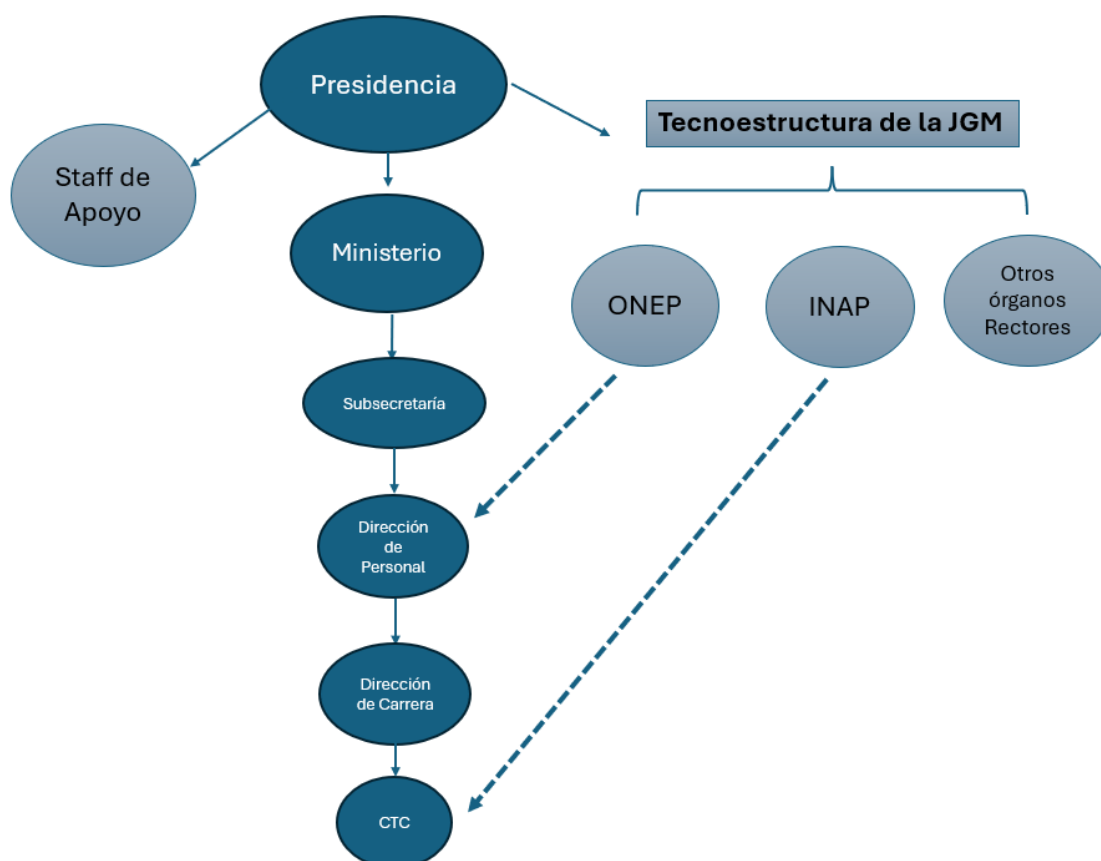
²⁰ Se refiere a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), la Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP), la Contaduría General de la Nación (CGN) y la Tesorería General de la Nación (TGN).



1821 Universidad de Buenos Aires

entendidas como espacios organizativos en los cuales se adaptan las disposiciones normalizadas desde la ONEP a las particularidades misionales de cada jurisdicción.

Figura 2. Síntesis esquemática de las articulaciones entre el INAP, la ONEP, y las CTCs.



Fuente: elaboración propia con base en Blutman y Cao (2023).

Al incorporar, dentro de las Direcciones de Carrera a las CTCs, parecería que se replica la lógica subyacente a la carrera administrativa iniciada a partir de la aprobación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) en el año 1991 y reflejada en la normativa referente al empleo público nacional sancionada con posterioridad²¹. En referencia a la postergación de la sanción de la carrera administrativa, el ex Secretario General de UPCN comentaba que:

Hasta los 90´ no hubo carrera. Era otra la ley, había un decreto ley de la dictadura que te decía el tipo de corte de pelo que tenías que

²¹ Decreto No. 993/91.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

tener, el uniforme que tenías que traer. Las mujeres tenían un horario distinto a los varones viste bueno, no existía la noción de capacitación de hoy, no absolutamente nada, no había idea de promoción. Tu jefe decidía cuándo y cómo ascendías (Entrevistado X, 28/03/24).

Esta lógica incorporó a la capacitación como un elemento dentro de la carrera administrativa. Sin embargo, como ya hemos mencionado anteriormente, el Sistema Nacional de Capacitación, sus actores y buena parte de sus funciones, fueron creados décadas antes de la aparición de la carrera administrativa. En otras palabras, el INAP y la ONEP fueron diseñados como ámbitos organizativos separados, que no necesitaban articularse para garantizar su funcionamiento. Al respecto, un ex Director de la ONEP comentaba que:

El INAP parecía estar siempre como enfocado exclusivamente en sus temas, la capacitación estaba encapsulada y entonces esa disonancia entre la capacitación y la política de empleo público, que a mi juicio tiene mucho que ver con la separación institucional entraña un tema de diseño. Hay una lógica formal que lleva a la ONEP y al INAP a desplegar sus propias actividades (Entrevistado X, 6/03/24).

Se destaca que, desde su creación hasta el año 2001²², el INAP fue un organismo descentralizado, que gozó de gran autonomía para el diseño y la implementación de políticas de capacitación. Adicionalmente, un dato que permite valorar el peso relativo del órgano rector de la capacitación con respecto a sus pares, lo constituye el hecho de que, desde el último retorno a la democracia hasta su centralización, el Presidente del INAP era a su vez el responsable de la Secretaría – o en su defecto Subsecretaria – de Función Pública. Esta última, concentraba a los órganos rectores responsables de estandarizar procesos

²² Decreto No. 889/2001.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

transversales que no tuvieran como objeto a la economía²³, en la órbita de la Presidencia de la Nación (Pereyra, 2023).

Por el contrario, la ONEP nació con un formato jurídico diferente, centralizado, con escasa autonomía y una misión de racionalización del empleo público (Salas y Wegman, 2016). Se observa que, aun habiendo sido creada en el Ministerio de Hacienda y luego transferida a Función Pública – dependiente de Presidencia de la Nación – esta unidad estaba deslindada del funcionamiento del INAP, así como la capacitación lo estaba de la gestión del empleo público, y reflejaba menor relevancia respecto de su par coordinador de la capacitación.

Como se desprende del capítulo anterior, lo que se podría denominar contrapartes jurisdiccionales del INAP, unidades responsables de la gestión de la capacitación en cada organismo, fueron cobrando estructura y formalidad a partir del siglo XXI. A diferencia de ello, las contrapartes de la ONEP tenían un espacio definido en la estructura organizativa de cada jurisdicción desde antaño. Nos referimos a las Direcciones de Recursos Humanos.

De esta forma, la aprobación del SINAPA, que articuló la capacitación con los restantes subsistemas de gestión del empleo público para un colectivo mayoritario de trabajadores, implicó la convivencia de un nuevo ordenamiento jurídico, con un diseño organizativo que respondía a la lógica de la autonomía de la primera sobre los segundos. Cabe destacar que fue recién una década después que se aprobó la Resolución 2/2002 en la cual se expresaba que las CTCs debían depender de las áreas de Recursos Humanos.

Esta modificación normativa que puede parecer menor implicó, para buena parte de los especialistas consultados, que la contraparte del INAP pasara a depender funcionalmente de la contraparte de la ONEP. De alguna forma, es posible advertir que en lo funcional la última palabra respecto de la gestión ministerial de la capacitación la tiene la contraparte de la ONEP. En esa línea, un ex funcionario de la ONEP destacó que:

En definitiva, claro, los CTC dependen de las Direcciones de personal, con lo cual, es evidente que no tienen peso propio para

²³ Estos últimos – la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), la Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP), la Tesorería General de la Nación (TGN) y la Contaduría General de la Nación (CGN), dependían directamente del Ministerio de Hacienda.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

tomar decisiones y ahí te podría decir que, además, aunque las tuvieran la responsabilidad última del director de personal (Entrevistado X, 6/03/24).

Sin embargo, a pesar de la centralización institucional, el INAP continuó operando como un órgano rector independiente de la ONEP, tensionando la idea de que la normativa emanada de un proceso de estandarización -o normalización organizativa- constituiría progresivamente nuevas prácticas a partir de las cuales surgirían valores y comportamientos tendientes a la articulación entre integrantes de una misma institución. Esta particularidad del diseño organizativo se expresó tanto en la normativa, que reconoce al INAP como coordinador del Sistema Nacional de Capacitación, sin hacer alusión alguna a su par rector del empleo público, como en el funcionamiento de hecho, generando puntos de tensión sustantivos. Desde la mirada de un exfuncionario a cargo de la ONEP se resalta que:

Es así que incluso los coordinadores de capacitación casi operaban en muchos casos de manera autónoma. Muchos Directores de Personal se quejaban de que los coordinadores se arreglaban directamente con el INAP y hacían los pactos y había ahí como una especie de circuito semiautónomo en un marco donde, en general las Unidades de personal tenían una debilidad (Entrevistado X, 6/03/24).

De las palabras del entrevistado se desprende que, las CTCs buscaban articularse con el INAP para dar cumplimiento a las nuevas exigencias normativas referidas a la gestión de la capacitación, sin involucrar a sus referentes funcionales, a cargo de las Direcciones de Recursos Humanos. De esta forma, como añade el mismo especialista, *los Directores se venían a quejar conmigo, a la ONEP, porque el INAP los pasaba por arriba. No los invitaban a las reuniones con los CTCs ni consideraban su opinión respecto de cualquier cosa que se tuviera que tratar (Entrevistado X, 6/03/24).*

En ese marco, resulta de interés integrar al análisis las previsiones de la Resolución 2/2002. Esta normativa expresa de forma concluyente que, son los CTC quienes deben participar de toda reunión que pudiera convocar el INAP, sin contemplar la presencia de la ONEP o de los propios Directores de Personal. Aun así, queda claro que el INAP continuaba operando



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

dentro del Sistema Nacional de Capacitación como un órgano rector autónomo, con la expectativa de que dicha autonomía se plasmara también en el funcionamiento de sus contrapartes jurisdiccionales.

Desde la mirada de los CTCs consultados, la tensión organizativa que se experimentaba era doble. No solo el INAP los convocaba a trabajar con independencia de sus referentes jerárquicos jurisdiccionales, sino que la ONEP solía evitar incorporarlos a las reuniones en las que participaban funcionarios de las Direcciones de Recursos Humanos. Acerca de esta doble tensión, un ex CTC del Ministerio de Desarrollo Social expresaba que:

La ONEP como órgano rector no siempre respalda a las Direcciones. Muchas veces como órgano rector no les permite tomar decisiones que para el ministerio son necesarias, pero van en contra de lo que ellos quieren. También es cierto que a las CTCs no nos convocaban nunca, y eso que con nuestros Directores se reunían muy seguido (Entrevistado X, 6/03/24).

En esta declaración se percibe el aislamiento que las CTCs tenían dentro de sus estructuras funcionales y con respecto a la ONEP. Asimismo, el especialista consultado destacaba que los Directores de Recursos Humanos de los organismos y ministerios también sufrían las presiones que su órgano rector les imponía, generando un sistema de frenos institucionales a los que se añadía la elevada rotación de funcionarios dentro de las direcciones jurisdiccionales y la dificultad de entablar relaciones interpersonales en las que se plasmaran acuerdos formales o informales a mediano y largo plazo. En ese marco, un ex CTC del Ministerio de Educación sostenía que:

El INAP buscó por todos los medios tener vínculo con los CTCs. Esto está claro. Ayudaba a completar los PEC y los PAC y te decían, bueno, ahora que está correcto lo tiene que firmar el ministro. El problema es que nunca nos dijo cómo hacer para que lo firme el ministro. Los que diseñaron el Sistema se olvidaron de poner en las normas esta parte (Entrevistado X, 8/04/24).



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

En relación con la supervisión directa, las exiguas dotaciones de personal que han conformado buena parte de los órganos rectores, sumados a la *expertise* de sus integrantes, permite comprender la escasa utilización de este mecanismo de coordinación. Lo antedicho no implica suponer que no existieran relaciones de mando y obediencia al interior de los órganos rectores -que además presentan diversidades notables entre sí (Cao y Levy, 2023b)- sino más bien que, no se han conformado extensas cadenas jerárquicas para la gestión de la capacitación dentro de sus estructuras.

4.4 Los mecanismos de articulación empleados por los ministerios: la supervisión directa

Retomando lo dicho con anterioridad, las CTCs no dependían funcionalmente ni del INAP, ni de la ONEP. Sin embargo, debían adaptar -al menos en el plano formal- sus procesos de trabajo a la normalización efectuada por el INAP. En ese sentido, la evaluación de los PAC y PEC elaborados, las retribuciones que se podían ofrecer a los docentes contratados, la asignación de créditos de capacitación a los trabajadores y el formato esperado de los Planes eran establecidos normativamente por el INAP. De esta forma, se aprecia la incidencia que la normalización tenía sobre las jurisdicciones.

En relación con, por ejemplo, el anteriormente mencionado Registro de Prestadores configurado por el INAP, existen diversas miradas dentro de las CTCs que refieren a las implicancias de la normalización. Nos interesa resaltar dos perspectivas que surgieron en el desarrollo de las entrevistas. La primera es que, en palabras de un ex CTC este Registro

no está abierto de forma permanente y es el INAP quien decide cuando se puede postular alguien. Pensá lo terrible que puede ser que vos quieras contratar a alguien para una capacitación y no le puedas pagar por no estar inscripto ahí (Entrevistado X, 19/02/24).

La segunda perspectiva que resultó llamativa fue expresada desde la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, que a diferencia de otras jurisdicciones cuenta con presupuesto propio y manejo de una plataforma descentralizada para la prestación de capacitaciones. En palabras del especialista consultado: (...) *nosotros trabajamos con los*



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

equipos de capacitadores, algunos tienen formación docente y otro no, y los ayudamos, les brindamos asesoramiento desde nuestra área, pero nosotros, digamos, siempre los hicimos inscribir en el Registro de Prestadores (Entrevistado X, 10/04/24).

Ambas declaraciones operan como contracaras del poder efectivo del INAP de invalidar el pago a un docente o institución que no esté registrado en este dispositivo organizacional. En este punto, lo que se observa es la efectiva capacidad del órgano rector de hacer cumplir la normativa que dispone o que rige el funcionamiento del Sistema que coordina. Dicha capacidad distingue, de acuerdo con la literatura especializada (Blutman y Cao, 2023b), el rol de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) respecto de la red que coordina – normalizada por la Ley de Administración Financiera No. 24.156/92- de la que ostentan otros órganos rectores en relación con sus Sistemas.

Es posible advertir que, el primer comentario tiene una valoración negativa del funcionamiento del Registro, en la medida en que, no está disponible para el ingreso de especialistas, de forma permanente. Sin embargo, del segundo comentario se infiere que, es una decisión del Ministerio en cuestión, la promoción de la inscripción de los capacitadores en dicho registro. Esto se desprende del hecho de que, al tener presupuesto propio, pueden realizar el pago de los servicios a los docentes, aun incumpliendo la normativa. A pesar de ello, el responsable de la gestión de la capacitación en el referido Ministerio tiene una mirada positiva de la creación de este Registro:

Como política vinculada al desarrollo de los recursos del Estado me parece central y hay poco de eso ahora. Que se haya intentado sistematizar y homogeneizar la forma de presentar las actividades y que eso además te dé créditos me parece que es para considerarlo interesante (Entrevistado X, 10/04/24).

Del comentario presentado emana una segunda cuestión que formaliza la Resolución 34/2003. Esta última introdujo precisiones acerca de la participación de los Consejeros Gremiales a la Resolución 2/2002, previamente aprobada, y además instauró la necesidad de reunir una cantidad específica de créditos de capacitación para la promoción de grado y tramo -en la carrera administrativa- de los trabajadores comprendidos por el SINAPA. Para



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

ello, las actividades de capacitación debían estar incorporadas a los Planes de Capacitación que las jurisdicciones presentaran al INAP para su acreditación.

En lo que respecta a la elaboración de los PEC y PAC, el INAP buscó otorgar homogeneidad a las presentaciones, simplificar los procesos de evaluación y acreditación a su cargo, y esclarecer el procedimiento que las jurisdicciones debían llevar a cabo – tanto en lo referido a la detección de necesidades como de producción formal del documento a presentar. De esta forma, se estandarizaba la información solicitada a las CTCs a través de formularios acompañados de una Guía Metodológica, en la cual se explicaba cada apartado solicitado de forma pormenorizada, constituyendo una normalización de producto. Es decir, se establecían, principalmente, las características que los Planes – producto de la gestión de la capacitación – debían tener para ser acreditados. Adicionalmente, los integrantes del equipo asesor, mencionado en el Capítulo anterior, brindaban acompañamiento y asesorías para poder confeccionar los Planes de la manera indicada.

Al parecer, la complejidad intrínseca a la elaboración de los Planes en función del cumplimiento de dichos formularios fue reconocida por el propio INAP. Si bien la reestructuración de los PEC y PAC tuvo lugar en el año 2018, es decir, con posterioridad al periodo de análisis aquí considerado, se destaca que, de acuerdo con Sarquís (2022), los funcionarios del INAP consideraron que era preciso simplificar el instrumento para facilitar su elaboración y entrega a tiempo. Aun así, el Instituto continuó siendo percibido, por los responsables de la gestión de la capacitación jurisdiccional, como un organismo que ejerce elevados e innecesarios niveles de burocratización sobre el Sistema Nacional de Capacitación, afectado su funcionamiento.

Al interior de las jurisdicciones, la supervisión directa se erigía como un mecanismo ampliamente utilizado. Para comenzar, la presentación de los PEC y los PAC, ante el INAP, debía ser avalada por los Directores de Personal. De esta forma, el encadenamiento jerárquico en el cual se engarzaban las CTCs constituía más que un mero simbolismo.

En algunos ministerios, dicho encadenamiento comprometía un mayor número de niveles jerárquicos, ya que, las CTCs dependían de Direcciones de Carrera que a su vez tenían como estamento superior a las Direcciones de Personal. En otros casos, excepcionales, las CTCs dependían directamente de unidades políticas -Subsecretarías. De igual modo, en cualquier



1821 Universidad
de Buenos Aires

circunstancia, las responsabilidades estaban formalmente asignadas por la normativa que atribuía funciones específicas a cada nivel jerárquico.

En franco contraste con la relevancia que la normalización y la supervisión directa representó para las jurisdicciones, la adaptación mutua como vía de comunicación con el INAP fue percibida como un camino errático, trazado en función de iniciativas personales que rápidamente fueron abandonadas. Simultáneamente, se destaca que, tampoco se institucionalizaron articulaciones de este tipo entre las CTCs.

En ese sentido, se registra amplio acuerdo acerca de la escasa utilización de la comunicación informal como vía de articulación organizativa entre las CTCs. Para ejemplificar la mirada que los Coordinadores entrevistados presentaban al respecto, se introduce el comentario esbozado por un ex CTC del Ministerio de Desarrollo:

Nunca me pasó que me llamen para dialogar y ponernos de acuerdo sobre algún tema puntual. Para mí, era impensado contarle a alguien de otro ministerio los problemas que teníamos o los retrasos en las presentaciones. Era información crítica y tampoco llegabas a conocer y confiar en los otros CTCs porque enseguida los reemplazaban (Entrevistado X, 17/04/24).

4.5 Recapitulando

De acuerdo con lo expuesto en este Capítulo podemos deducir que, el principal mecanismo de coordinación utilizado por el INAP ha sido la normalización. Ello se efectuó, específicamente, a través de la estandarización de procesos de trabajo y se puede ver reflejado, principalmente, en la normativa citada – Disposición 32/02; Resolución 51/03; Decreto 1536/08-, a partir de la cual, se homogeneizaron criterios que tanto las jurisdicciones como los órganos rectores debieron adoptar.

En relación con los órganos rectores, como se aprecia en la Figura 3, es posible identificar que los niveles de articulación con el INAP han sido exiguos y muchas veces se han visto tensionados por las dinámicas estructurantes del diseño organizativo histórico. A pesar de la



1821 Universidad de Buenos Aires

expectativa de uso de la adaptación mutua entre los órganos rectores, la implementación de este mecanismo ha estado lejos de ejercitarse.

Finalmente, en lo que respecta a los ministerios, se detecta la gran relevancia del uso de la supervisión directa. Este mecanismo se advierte en los encadenamientos jerárquicos dentro de los cuales se insertan las unidades jurisdiccionales de gestión de la capacitación -las CTCs- quienes para cada presentación de PEC y PAC ante el INAP y ejecución de las actividades de capacitación, requieren de la firma del respectivo ministro. De esta forma, las CTCs deben ajustar la normativa propuesta por el INAP, a las políticas que determinan las máximas autoridades de su ministerio, absorbiendo y administrando la tensión entre la tecnoestructura nacional -el INAP- y las particularidades misionales de sus jurisdicciones que integran la línea media y están dirigidas por actores cuya racionalidad es políticas.

Figura 3. Síntesis de lo expuesto en el Capítulo

Estrategias de Coordinación dentro del Sistema Nacional de Capacitación		
Unidad organizativa	Mecanismo de coordinación principal	Elementos de visualización de la implementación de los mecanismos de coordinación
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	Normalización organizativa y adaptación mutua	Disposición 32/02; Resolución 51/03; Decreto 1536/08; asesorías del equipo INAP a las CTC de los distintos organismos
Restantes órganos rectores	Se destaca la ausencia de estrategias definidas de coordinación; el exiguo diálogo con el INAP a pesar de la paridad organizativa; y las tensiones observadas principalmente con la ONEP	Ausencia de normas, equipos conformados para gestionar el diálogo y encadenamientos jerárquicos o conformación de redes
Ministerios	La supervisión directa	Encadenamientos jerárquicos al interior de los ministerios, en los cuales se ubica la dependencia de las CTC que requieren la firma de la máxima autoridad de la unidad para la presentación de los PEC y PAC

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Capítulo 5: La planificación de la oferta formativa en el Sistema Nacional de Capacitación.

5.1 Introducción

En este capítulo se pretende analizar la forma en que se ha elaborado la planificación de la oferta de capacitaciones a partir del año 2006 hasta el año 2015. Para ello, partimos del concepto de planificación, entendido como un conjunto de acciones que se desarrollan en una dirección, buscando alcanzar determinados objetivos, para los cuales se requiere de recursos y capacidades técnicas (Alizo, 2020).

La planificación ha sido abordada teóricamente desde diversos enfoques, que lograron identificar modelos caracterizados, principalmente, por aquellos actores que forman parte de estos procesos, sus intereses, motivaciones, estrategias para la definición de objetivos y nociones acerca de los problemas a los que se busca dar respuesta. Para este capítulo en particular utilizamos el enfoque tradicional o normativo y el participativo.

El primer enfoque se basa en la centralización del proceso de planificación en un solo actor. Este debe definir los objetivos en base a un diagnóstico técnico de la realidad, que se supone objetivo, y a los intereses asignados por los funcionarios políticos. Adicionalmente, se interpreta a los problemas públicos como entidades organizadas que son factibles de ser definidas de forma precisa, clara y estática a lo largo del tiempo (Lira Cossio, 2006).

A diferencia de este enfoque, el participativo se alimenta de una serie de supuestos introducidos por los teóricos del modelo situacional y estratégico. De esta forma, la planificación es asumida como un proceso que será efectivo en la medida en que incorpore la mirada de los actores que participan de este y que reciben los bienes que se producen, o servicios que se prestan, como consecuencia de dicho plan (Flisfisch et al., 1980). Se interpreta que la planificación es siempre un acto subjetivo y que, adicionalmente, opera sobre problemas complejos y dinámicos.

Dentro del Sistema de Capacitación Nacional, desde sus inicios hasta comienzos del siglo XXI, a la par de las transformaciones en la naturaleza de los actores y su forma de vincularse dentro del Sistema ha ido variando la forma en que se establece la oferta de capacitación.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Recordemos que, en un principio los ministerios se adherían al Sistema de forma voluntaria, y la capacitación tenía un sentido individual, vinculado al incremento de las competencias de determinados actores.

De esta forma, al no estar asociada a una carrera administrativa, no tenía un sentido colectivo, ni era ejercida como un derecho por el servicio civil. El INAP centralizaba la planificación de la oferta formativa y lo hacía con un sentido normativo, por lo cual, se entiende que el modelo de planificación de aquel entonces era consistente con el enfoque tradicional (Doberti et al., 2023).

La aprobación de la Resolución 2/2002 introdujo una expectativa de participación de los ministerios en la elaboración de la oferta formativa que contrastaba con la dinámica previa del Sistema Nacional de Capacitación. De esta forma, se buscó que cada jurisdicción desarrollara procesos de detección de necesidades, planificación de capacitaciones orientadas a la mejora del funcionamiento organizacional interno y reconocer, en ese sentido, las marcadas heterogeneidades institucionales que definían el universo ministerial.

5.2 De la planificación tradicional a la participativa

5.2.1 El rol del INAP a partir de la descentralización de la gestión de la capacitación

Como se he mencionado previamente, una serie de transformaciones sustantivas en la naturaleza jurídica -la centralización del año 2001-, en el presupuesto asignado y en la cantidad de personal disponible, incidieron en las actividades desarrolladas por el INAP. Una de las actividades más afectadas, ha sido, desde la mirada de los expertos consultados, la planificación de la oferta formativa. En esa línea, desde el Ministerio de Desarrollo Social nos comentaron que:

En mi opinión, a partir de la centralización, al INAP no le quedó otra opción más que pasar de una planificación de la oferta tradicional, definida por sí mismo, a una planificación participativa. Vos pensá que no solo perdió poder, también perdió presupuesto y tuvo que empezar a delegar (Entrevistado X, 17/04/24).



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Al parecer, con anterioridad a la aprobación del Decreto 214/06, era el INAP quien planificaba los contenidos de la oferta formativa, de acuerdo con, los objetivos políticos que le asignaban y su propio diagnóstico de, por un lado, las cualidades profesionales del servicio civil, y por otro, los requerimientos propios de la función pública. Desde el año 2006, una modificación ostensible se aprecia en una redistribución de la planificación de la oferta formativa.

Si hasta ese entonces, el INAP planificaba la totalidad de los contenidos, a partir de la aprobación de la referida normativa, es posible advertir que, en líneas generales, la oferta transversal, es decir, aquellos contenidos que dan respuesta a procesos implementados en buena parte de las jurisdicciones y que ocasionan necesidades masivas de formación, fueron centralizados, planificados y efectuados por el INAP. Sin embargo, cada jurisdicción pasó a tener competencias para planificar la oferta correspondiente a las necesidades que ocasiona su misión institucional, es decir, tiene competencias en lo sustantivo.

Acerca de esta distribución conviene realizar algunas precisiones. Para comenzar, si bien la distinción entre transversal y sustantivo parece ser esclarecedora, algunos expertos aluden a ciertas tensiones que despierta la ausencia de mayores precisiones. Desde el Ministerio de Desarrollo Social expresaron que:

Lo que nunca logró institucionalizarse formalmente, y continua en disputa, es sobre qué temas debe capacitar el INAP y cuáles son potestad de los organismos. He visto casos en los que los propios ministerios replicaban la oferta que efectuaba el INAP no por falta de voluntad y compromiso en la detección de necesidades, sino porque esto no está del todo claro (Entrevistado X, 17/04/24).

Lo cierto es que, más allá de la forma en que se distribuyeron los contenidos a planificar, el INAP incorporó un mecanismo innovador para organizar la oferta formativa propia. A los efectos de dar cumplimiento a las exigencias de la Resolución 2/02 y del Decreto 214/06, el Instituto incorporó un módulo dentro del PEC y PAC, que elaboraban los ministerios y órganos rectores, en el cual se solicitaba, a los trabajadores y autoridades de las jurisdicciones, que identificaran capacitaciones trasversales para requerir al INAP.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

De esta forma, se esperaba que ministerios y órganos rectores llevaran a cabo procesos de detección de necesidades que orientaran la planificación del INAP. En este punto se advierte la participación de los actores involucrados -al menos en el plano formal ya que como veremos más adelante los procesos de detección de necesidades han sido efectuados de formas diversas de acuerdo con las particularidades jurisdiccionales- incluso en la planificación transversal, pudiendo registrar el paso de un esquema tradicional puro a uno que incorporó dinámicas participativas (INAP, 2013).

5.2.2 El rol de los órganos rectores en la planificación de la oferta formativa

Como se ha mencionado previamente, la articulación del INAP con los órganos rectores constituye una tensión organizativa en sí misma. En esta sección se indaga en profundidad en la naturaleza del vínculo establecido entre los organismos referidos a la hora de planificar la oferta formativa del INAP y de las jurisdicciones.

Para comenzar, se realizó un análisis pormenorizado de las Resoluciones que han estructurado el funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación desde el 2006 hasta el 2014. Adicionalmente, se consideraron aquellas Resoluciones y Disposiciones sancionadas en el 2002 y 2003 – acerca de la capacitación – teniendo en cuenta que parte de su articulado se mantuvo vigente en el periodo examinado.

De dicho análisis no se desprende una reglamentación específica que pauté la participación de los órganos rectores en la elaboración de la oferta formativa, más que, como organismos que acreditan sus propios PEC y PAC. Sin embargo, cada organismo rector de procesos transversales posee competencias asignadas en materias determinadas -vinculadas a su rectoría- establecidas en la normativa que les dio creación (Cao y Levy, 2023b).

En ese marco, por ejemplo, es la Oficina Nacional Presupuesto (ONP) la encargada de determinar cuáles son los procedimientos, productos, cronogramas, tecnologías y demás cuestiones relativas al funcionamiento del presupuesto público. De esta forma, las capacitaciones que abarquen temas presupuestarios deberían ser consistentes con las disposiciones de la ONP.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Al consultar al equipo INAP acerca de su vínculo con los órganos rectores a la hora de elaborar la oferta formativa nos encontramos con respuesta dispares. Por un lado, como vimos en el Capítulo anterior, una ex integrante del equipo asesor de las jurisdicciones expresó que *durante décadas se desconoció la rectoría de organismos como la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI)* (Entrevistado x, 04/03/2024) en cuyo Decreto de creación No. 1111/94 se establece su naturaleza rectora²⁴, es decir, de aquellas unidades que no estaban vinculadas al proceso presupuestario.

Por otro lado, un ex responsable de proyectos de capacitación del INAP sostuvo que la ausencia de un vínculo fluido con los referidos organismos se debía a que no existía un listado formal que los identificara. Frente a ello, la ex Directora Nacional de Diseño Organizacional (DNDO) – órgano rector responsable de la estructura estatal- afirmó que:

Es verdad que no existe un listado unificado de rectores, al menos la desde la DNDO jamás lo creamos, pero te aseguro que en INAP saben bien cuáles son, incluso los que en la práctica funcionan como tal, aunque la normativa no sea muy clara al respecto. El escaso vínculo no viene por ese lado (Entrevistado X, 04/03/24).

Desde la óptica de un ex Director del Sistema Nacional de Capacitación de INAP sería inconsistente con la realidad decirse que el Instituto no haya establecido articulaciones con sus pares rectores. En ese sentido, el referente del INAP mencionó un Programa de Modernización del Estado, del año 2012, en el cual se brindaron capacitaciones conjuntas con la ONTI, la Oficina Nacional de Compras (ONC) y la en ese entonces vigente Oficina Nacional de Innovaciones de Gestión (ONIG). Por aquel entonces, dentro de la oferta formativa del INAP se encontraba un Programa de Tecnologías de la Información y la Comunicación a cargo de la ONTI, un Programa de Compras y Contrataciones del Estado a cargo de la ONC, y un Programa de Gestión de Proyectos de Innovación y Calidad de Servicios a cargo de la ONIG.

²⁴ Cao y Levy (2023) elaboraron un listado extendido de órganos rectores, compuesto por trece organismos, de los cuales solo cuatro están asociados al proceso presupuestario.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Acerca de este punto, se destaca la diversidad de perspectivas que conviven entre los integrantes y ex funcionarios del INAP. Por el contrario, los expertos a cargo de los órganos rectores que hemos consultado señalan que el responsable de la coordinación del Sistema Nacional de Capacitación solo ha incorporado a los restantes órganos rectores a la planificación de la oferta formativa en casos excepcionales. Al respecto, desde la Dirección Nacional de Diseño Organizacional expresaron que:

A pesar de haberse creado los PAC y PEC recuerdo que se han armado muchos cursos sobre nuestra materia y nunca nos consultaron ni el contenido, ni acerca de los docentes ni nada. Nosotros como órgano rector nunca éramos consultados por el INAP (Entrevistado X, 04/03/24).

En ese sentido, desde los órganos rectores se identifica una valiosa potencial contribución a la oferta formativa transversal. Esto se debe a que, los empleados públicos y funcionarios que trabajan en este tipo de organismos se destacan por su elevada formación profesional y conocimiento de la normativa actualizada.

De esta forma, se aprecia que la paridad que vincula a estos organismos con el INAP no solo no ha logrado estimular la comunicación informal entre los actores – como vimos en el Capítulo anterior- sino que tampoco ha incidido en la incorporación de los órganos rectores a la elaboración de la oferta formativa transversal de la que naturalmente deberían participar por *rectorear*²⁵ ese tipo de procesos.

Un punto a tener en consideración a la hora de analizar la articulación entre el INAP y los órganos rectores alude al rol de un rector, en particular, la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP). A pesar de lo antedicho, respecto de la reticencia del INAP de convocar a los órganos rectores a planificar la oferta formativa transversal aplica también a la ONP, a diferencia de lo que ocurre con los otros órganos rectores, esta Oficina ostenta un peso específico sobredimensionado dentro de la APN. Esto se debe, entre otras cuestiones, a que tiene la

²⁵ Esta expresión es utilizada por los referentes de los órganos rectores para nominar la actividad de gestión y liderazgo de los temas de los que cada uno se encarga. Por ejemplo, en el caso de la DNDO se rectorean procesos de gestión de la estructura organizativa de la APN.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

capacidad de obturar el manejo del presupuesto dentro de la administración nacional (Schweinheim, 2017).

En ese marco, llamó nuestra atención que los expertos entrevistados señalaban la intromisión constante de la ONP en la planificación que todos los actores realizaban. Ello con total independencia de la convocatoria del INAP.

Al parecer, esta Oficina cuestionaba la pertinencia y relevancia de las actividades planificadas dentro del ámbito de aplicación de cada jurisdicción sin que estas actividades tuvieran que ver con la temática presupuestaria, que regula la ONP. Al respecto, desde el Ministerio de Educación nos comentaron que:

En más de una oportunidad lo que nos pasó es que vinieron desde Economía, en particular desde la ONP, a cuestionar los cursos que diseñábamos. Pero aparte se metían a discutirnos para qué servían esos cursos. No era un tema de si respetamos o no el presupuesto, ellos se creían con derecho a juzgar la oferta en sí misma (Entrevistado X, 8/04/24).

Al referido entrevistado le consultamos acerca de la posición del INAP frente a dichas “intromisiones”. En respuesta a nuestra consulta, el especialista detalló que, si bien el INAP les expresaba apoyo para sostener la oferta que se había planificado a nivel ministerial, era notoria la diferencia de peso relativo entre ambas unidades rectoras. Adicionalmente, desde el Ministerio de Desarrollo Social expresaron que:

Se podría decir que esto pasa en todos los países, al menos en los que pude conocer de América Latina, que Economía tiene los mejores funcionarios, los mejores sueldos, los mejores profesionales y el INAP parece que quiere pelearse contra un elefante con un escarbadiantes (Entrevistado X, 17/04/24).

En esa línea, rescatamos el análisis propuesto por Blutman y Cao (2023) quienes describen una situación de tensión entre los órganos rectores que dependen de Hacienda – en este caso la ONP- y aquellos que dependen de la Jefatura de Gabinete de Ministros- en este caso el INAP. Los referidos autores describen una disputa por la coordinación general de la



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Administración Pública Nacional Argentina. Asimismo, desde la óptica de Blutman y Cao (2023) en dicha disputa Hacienda ostenta un poderío normativo y tecnológico asentado en la Ley No. 24.156/92 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y el E-SIDIF²⁶ que le permite ejercer regulaciones que sobrepasan a los restantes órganos rectores.

Más allá de la excepción que constituye la ONP dentro de este conjunto, como era de suponerse, cada órgano rector confecciona la oferta formativa correspondiente a su organismo, utilizando, de forma conjunta, procesos de detección de necesidades y consultando a las autoridades de cada área respecto de la percepción que tienen acerca de habilidades y conocimientos que deberían fortalecerse dentro de sus dotaciones. Esto en particular se explica por el nivel de profesionalismo de las autoridades y la cantidad equilibrada de trabajadores que tienen a su cargo y conocen en profundidad.

Sin embargo, de lo manifestado por distintos entrevistados se pudo inferir que, aun cuando el INAP no convocara a los órganos rectores para la definición de la oferta formativa que les compete de acuerdo con sus temáticas rectoras, los ministerios suelen hacerlo de cara a la propuesta de capacitaciones que les ofrecen a sus trabajadores. Veremos con mayor detalle este hallazgo en el apartado 5.3.

5.2.3 La participación de las jurisdicciones en la oferta formativa.

A partir del año 2006, se comenzó a implementar la descentralización operativa, en la cual, tanto el diseño de los Planes como los procesos que permitían determinar los cursos y capacitaciones que en cada ministerio eran requeridos, por los trabajadores, pasaron a estar a cargo de las jurisdicciones. En ese marco, un ex especialista en la gestión de la capacitación del Ministerio de Relaciones Exteriores nos indicó que: *en nuestro caso pasamos de tener dificultades en el acceso a las vacantes que brindaba el INAP a poder manejar mejor la*

²⁶ El E-SIDIF es un desarrollo tecnológico originado en Argentina y replicado por buena parte de las administraciones latinoamericanas nacionales a través del cual se realizan todas las operaciones correspondientes a la gestión presupuestaria (Schweinheim, 2017). Este desarrollo permite a los órganos rectores dependientes del Ministerio de Hacienda el control del proceso presupuestario en los términos definidos por la Ley No. 24.156/92.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

distribución interna de las capacitaciones, pero desplegando muchas más actividades previas (Entrevistado X, 10/04/24).

Para ello, los ministerios absorbieron parte del presupuesto y de las responsabilidades de capacitar a los trabajadores, anteriormente centralizado en el INAP, y este último concentró esfuerzos en la articulación del Sistema, como fue descripto en el Capítulo anterior.

Algunas jurisdicciones incorporaron tareas incipientes de evaluación de los resultados obtenidos de las capacitaciones, aunque se observa el consenso respecto de la dificultad que entraña la capacidad de evaluar el impacto de los conocimientos adquiridos en el desempeño laboral de los trabajadores. En esa línea, el entrevistado a cargo de la gestión de la capacitación del Ministerio de Relaciones Exteriores destacó que:

(...) excepto en temas puntuales en los que se realizan capacitaciones prácticas para despejar dudas del trabajo cotidiano, como cuestiones relacionadas con las compras públicas, es muy difícil poder determinar cuánto de lo que se aprende en un curso, luego se aplica al trabajo diario (Entrevistado X, 10/04/24).

Se destaca que, la Resolución 2/2002 introdujo una pauta vigente con posterioridad a la aprobación del Decreto 214/2006. Nos referimos a que la oferta formativa debía ser elaborada, dentro de cada jurisdicción, a partir de un proceso de detección de necesidades. Ese proceso de detección de necesidades se distingue de un componente central del modelo de planificación tradicional en el cual los objetivos a alcanzar se orientan únicamente por el deber ser.

En este caso, el proceso de detección de necesidades fue introducido en la normativa de referencia con la expectativa de que a partir de este se pudiera relevar – a través de diferentes mecanismos- la mirada de los funcionarios, trabajadores y consejeros gremiales en las que se revelan manifestaciones particulares no solo asociadas a la mejora de la productividad de la organización sino también a los intereses de los actores que reciben los cursos y capacitaciones. De esta forma, se esperaba conciliar los requerimientos organizacionales con la perspectiva de la capacitación como un derecho de los trabajadores en el cual debían poder formarse en saberes que les resultara de interés – siempre y cuando resultara pertinente para



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

la administración pública en general, más allá de las particularidades misionales de su jurisdicción.

En relación con la introducción del proceso de detección de capacidades realizado por la referida normativa los distintos expertos consultados expresaron que, en el periodo bajo análisis, se han configurado situaciones de gran heterogeneidad jurisdiccional. De forma general, es posible advertir que, por un lado, algunos ministerios – como Hacienda, Justicia y Relaciones Exteriores- implementaron complejas estrategias para la detección de necesidades que involucraban las percepciones de funcionarios, trabajadores y organizaciones sindicales a través de los respectivos Consejeros Gremiales. Al respecto, desde la Cancillería destacaron que:

Para cada Plan hacemos encuestas a Directores Generales y Nacionales y hacemos otro tipo de encuestas más a nivel de Director Simple. Obviamente también tenemos en cuenta a los gremios y a aquello que hemos venido recolectando de las necesidades puntuales que nos presenta cada sector ante dificultades específicas que a veces surgen en temas técnicos o por la aparición de alguna nueva tecnología (Entrevistado X, 10/04/24).

En contraste, existen jurisdicciones en las cuales los funcionarios han encontrado notables resistencias, por parte del personal, para identificar las necesidades de capacitación. Un caso testigo es el Ministerio de Educación, en cuyo marco, de acuerdo con un ex CTC, la naturaleza de la formación de sus profesionales los tornaba resistentes a aceptar sugerencias formativas por parte de trabajadores que consideraban administrativos. En otros casos, desde la mirada expresada por el equipo INAP entrevistado, había ministerios que únicamente replicaban la oferta formativa del Instituto dentro de sus PEC y PAC. En otras palabras, no efectuaban ningún tipo de proceso de detección de necesidades internas.

A las particularidades que el proceso de detección de necesidades adquiere dentro de cada ministerio se añade una problemática comentada por distintos entrevistados. Esta problemática alude a que la capacitación de los trabajadores se encuentra restringida a la oferta formativa de su propia jurisdicción y a la del INAP – de acuerdo con la cantidad de vacantes que este tenga disponibles para otorgar.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Las mencionadas restricciones, obstaculizan la aparición de planificaciones que contemplen necesidades comunes a más de una jurisdicción, en las que puedan participar distintos CTCs. Aquí identificamos que, al efectuarse una planificación consistente con la estructura organizativa divisional, en la que, cada jurisdicción diseña sus PEC y PAC se invisibilizan, lo que podríamos denominar como *microtransversalidades*. Con *microtransversalidades* nos referimos a necesidades compartidas por más de un organismo, que podrían ser planificadas estratégicamente y de forma participativa, haciendo un mejor uso de los complejos y costosos procesos de detección de necesidades y de la prestación de las capacitaciones.

Un ejemplo que ilustra lo antedicho lo constituye la formación en idiomas, planificada y efectuada desde el Ministerio de Relaciones Exteriores. La referida jurisdicción desarrolló seis niveles de inglés altamente profesionalizados. Frente a la consulta acerca de alguna experiencia de incorporación de cursantes de otros ministerios a la oferta de idiomas ofrecida por Cancillería, el entrevistado respondió que:

No, no lo hemos abierto en ningún momento al personal de otros ministerios. Te diría que alguna vez se intentó hacer algunas cuestiones con el Ministerio de Turismo, por alguna necesidad conjunta que ellos presentaban. Pero en el medio el tema presupuestario era muy complejo y sentimos que faltó cierta política de unificación (Entrevistado X, 17/04/24).

En la misma línea, ampliando la idea de ausencia de una política de unificación que dé respuesta a las *microtransversalidades* permitiendo articulaciones específicas entre ministerios que presenten demandas comunes, otros entrevistados señalaron que, a su juicio, el INAP no había promovido este tipo de vinculaciones institucionales. Al respecto, el ex CTC del Ministerio de Educación destacó que:

Yo considero que es el INAP quien debería promover estas articulaciones. Ahí serviría tener una normativa que establezca las formas de proceder. También es cierto que ellos tienen acceso a los Planes que presentamos todos y pueden hacer cruces de información para ver esas correlaciones de necesidades y si hay alguien que ya



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

*viene ofreciendo los cursos que necesita otro ministerio
(Entrevistado X, 8/04/24).*

En relación con la planificación, si bien las consultas se orientaron a la elaboración de la oferta formativa, se observa que buena parte de los entrevistados coincide en que la participación no se ha puesto en práctica a la hora de definir las pautas que rigen dicha elaboración. En otras palabras, si bien se descentralizó la planificación de los cursos y capacitaciones asociados a lo sustantivo, es decir, para el cumplimiento de la misión de cada jurisdicción, el INAP no los ha convocado a debatir acerca de las fechas en las cuáles se deben presentar los PEC y los PAC ni las guías que reglamentan la elaboración de estos.

En ese marco, como hemos visto en el Capítulo anterior, han existido extensos cuestionamientos, formulados por los ministerios, a la complejidad y frecuente modificación de las guías metodológicas para la presentación de los PEC y PAC. De manera análoga se cuestionan las fechas de presentación de los respectivos Planes.

Si bien los actores del Sistema Nacional de la Capacitación han respetado la vigencia de la Resolución 2/2002- ante la ausencia de reglamentaciones introducidas en el Decreto 214/2006 al respecto- desde las jurisdicciones se argumenta que la exigencia de presentación de los PEC y PAC antes del 30 de noviembre de cada año ante el INAP resulta contraproducente para el desarrollo de sus procesos de planificación. Al respecto, el ex CTC del Ministerio de Desarrollo Social expresó que:

El INAP comete el error de pedir la presentación de los PAC y PEC en septiembre de cada año, y en esa fecha el presupuesto del organismo ya está cerrado. La planificación está mal porque ya no tengo plata. Una planificación debería acompañar al presupuesto nacional (Entrevistado X, 17/04/24).

Del comentario anterior se desprende que, si bien la planificación de la oferta ha incorporado la participación de ministerio y órganos rectores en lo sustantivo, la definición de las políticas que estandarizan el funcionamiento del Sistema continúa centralizadas en el INAP. Si bien no es objeto específico de este Capítulo, se resalta que aquí se aprecia la tensión propia de todo diseño organizativo divisional -que hemos comentado en mayo profundidad



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

con anterioridad. Nos referimos a los conflictos que surgen entre las unidades de la *tecnoestructura*, que definen políticas transversales con gran autonomía; y aquellas que forman parte de la *línea media* y deben aplicar dicha normativa a sus respectivas jurisdicciones más allá de las particularidades que estas puedan presentar.

5.3 El esquema de interacciones organizativas dentro de la planificación de la oferta formativa

En contraste con la escasa participación que los órganos rectores han tenido en la definición de la oferta formativa transversal a cargo del INAP, se han podido visualizar articulaciones entre las jurisdicciones y este tipo de unidades. En ese marco, resultó un hallazgo encontrar vinculaciones directas entre distintos órganos rectores y ministerios, que convocaban a los primeros a la hora de elaborar la planificación de la oferta específica de su jurisdicción que luego se articulaba dentro de los PEC y PAC presentados.

Nos referimos a dichas vinculaciones como hallazgos en la medida en que se partía de un supuesto contrario a la inclusión de la perspectiva de los órganos rectores en los Planes jurisdiccionales. Esto se debe a que, como se ha mencionado previamente, la normativa que reglamenta los PEC y PAC que presentan los organismos ante el INAP han definido a estos instrumentos como espacios en los cuales cada organismo pretende resolver demandas concretas de su jurisdicción.

Por el contrario, los órganos rectores reglamentan procesos que afectan transversalmente a toda la administración nacional, tornando a sus temáticas de interés general para todas las jurisdicciones. Por esta razón, parecería lógico que, ante la distribución de la elaboración de la oferta formativa presentada en la sección anterior -el INAP a cargo de los contenidos transversales y las jurisdicciones a cargo de los contenidos sustantivos que responden específicamente a demandas vinculadas al cumplimiento de su misión institucional- sea el INAP quien vehiculice contenidos en los cuales están involucrados otros órganos rectores y que tienen aplicación transversal a la administración nacional, en lugar de formar parte de la oferta formativa de alguna jurisdicción.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Lo antedicho resulta particularmente sustantivo si tenemos en cuenta que, como se ha mencionado previamente, de los cursos y capacitaciones planificados por cada jurisdicción solo pueden participar sus trabajadores. De esta forma, si un ministerio coordinara una capacitación con algún órgano rector, en particular, que pudiera ser de interés para los trabajadores de otra jurisdicción, dado el funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación argentino, los trabajadores de las restantes jurisdicciones no podrían acceder a dichos encuentros.

Un caso concreto de planificación conjunta de la oferta formativa de una jurisdicción y un órgano rector se ha visualizado en la entrevista al representante de la gestión de la capacitación del Ministerio de Relaciones Exteriores. De acuerdo con lo manifestado por el referido funcionario:

Te puedo comentar de un caso en particular. Nosotros tuvimos un gran conflicto cuando nos transfirieron el Instituto Antártico desde Defensa a Cancillería. Este Instituto requería de realizar compras que nuestro sector no estaba acostumbrado a hacer. Entonces nos pusimos en contacto con la Oficina Nacional de Capacitación y diagramamos en conjunto actividades de capacitación específicas (Entrevistado X, 10/04/24).

El entrevistado en cuestión continuó argumentando que este ejemplo, concreto, ilustra situaciones que cotidianamente ocurren dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. En la mayoría de los casos, las áreas responsables de implementar procesos de apoyo y que actúan como contrapartes de otros órganos rectores manifiestan dificultades concretas a la Dirección de Recursos Humanos. De esta forma, se complementa al proceso de detección de necesidades realizado a través de cuestionarios y entrevistas.

Desde la perspectiva de los funcionarios a cargo del referido Ministerio esta doble modalidad de detección de necesidades se debe a que se ha logrado institucionalizar la gestión de la capacitación dentro de la jurisdicción. En palabras del entrevistado:

El personal de Cancillería sabe que existe una Dirección que fomenta la capacitación acá dentro, que considera que la



1821 Universidad de Buenos Aires

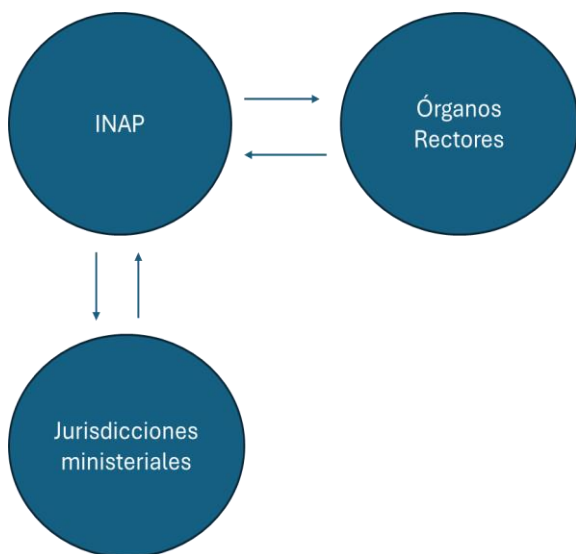
.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

capacitación es absolutamente necesaria, y que hace actividades contantemente. Además, ellos saben que velamos por el desarrollo de su carrera profesional y que también establecemos los lineamientos que hacen falta para que el proceso completo se pueda implementar (Entrevistado X, 10/04/24).

En el ejemplo expuesto se revela que ciertos ministerios incorporan contenidos transversales a su oferta formativa e incluso promueven la participación de los órganos rectores en su diseño y ejecución. Al consultar a los restantes CTC entrevistados, se hallaron casos complementarios al descripto. Desde esta perspectiva, como se ilustra en la Figura 4, se puede inferir que el vínculo entre el INAP, las jurisdicciones y los restantes órganos rectores es más complejo de lo imaginado.

Figura 4. Ilustración de la naturaleza y direccionalidad de los vínculos entre el INAP las jurisdicciones y los órganos rectores en la planificación de la oferta formativa.



Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

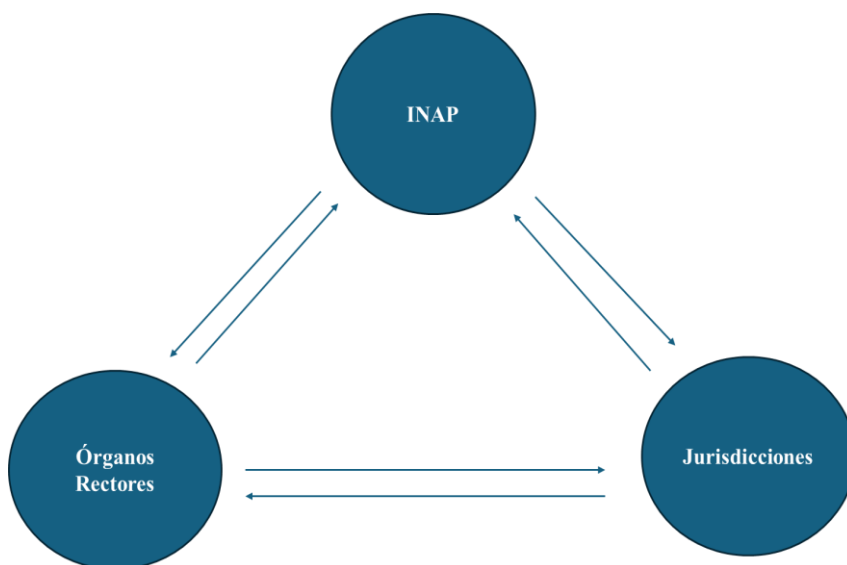
Entre los referidos actores se establecen asociaciones múltiples, en las cuáles no se producen vínculos lineales. En la práctica, por un lado, la planificación de la oferta formativa transversal acerca de temáticas normalizadas por los órganos rectores, que coordina el INAP, no siempre convoca a la participación de sus pares y, por otro lado, en muchas ocasiones las



1821 Universidad
de Buenos Aires

jurisdicciones incorporan actividades formativas transversales a sus PEC y PAC involucrando a los restantes órganos rectores, como se aprecia en la Figura 5.

Figura 5. Naturaleza y direccionalidad de los vínculos efectuados entre el INAP, las jurisdicciones y los restantes órganos rectores en la planificación de la oferta formativa descrita por los expertos consultados.



Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

5.4 Recapitulando

En este capítulo hemos podido visualizar que, la planificación de la oferta formativa ha pasado de ser realizada con arreglo a un enfoque tradicional a incorporar pautas claras de participación. Por un lado, el INAP restringió su planificación a los contenidos transversales, que comenzó a orientar de acuerdo con sus objetivos y las necesidades detectadas a nivel de las jurisdicciones y órganos rectores.

Por otro lado, las jurisdicciones comenzaron a participar de la planificación de la oferta sustantiva, es decir, aquella necesaria para el cumplimiento de su misión institucional. Como se advierte en la Figura 6, el mecanismo utilizado para ello ha variado ampliamente entre los ministerios, teniendo algunos complejos procesos de detección necesidades que incorporaban entrevistas y cuestionarios para verificar los requerimientos de todo el personal mientras que otros se limitaban a replicar la oferta formativa del INAP. En todos los casos,



1821 Universidad
de Buenos Aires

se restringe la participación a los cursos planificados y efectuados por cada una, a sus propios trabajadores impidiendo el aprovechamiento de las microtransversalidades encontradas entre ciertos ministerios con requerimiento formativos comunes.

En esa línea, los órganos rectores participaron de la elaboración de la planificación de la oferta formativa propia, pero no lograron ser consultados por el INAP en lo que respecta a aquellos contenidos transversales que involucran sus temáticas de rectoría. A pesar de ello, la ONP ha logrado incidir en el rumbo general de las ofertas formativas por su propio peso específico de la organización nacional, vinculado al control del proceso presupuestario.

Adicionalmente, se destaca la incorporación de temáticas transversales a la planificación de las actividades de capacitación ministerial, a partir de un vínculo directo – no necesariamente mediado por el INAP- con los restantes órganos rectores que normalizan procesos de apoyo. De esta forma, las articulaciones entre el INAP, las jurisdicciones y los órganos rectores resultan ser múltiples y complejas.

Figura 6. Síntesis de lo expuesto en el Capítulo

La Planificación Participativa de la Oferta de Capacitación en el Sistema Nacional de Capacitación		
Unidad organizativa	Rol que desempeña	Forma en que se ejecuta
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	Planificación de la oferta formativa transversal	Se define a partir de la combinación de los objetivos políticos del INAP y la consulta a los trabajadores vehiculizada principalmente a través de los ministerios
Restantes órganos rectores	Planificación de la oferta específica para sus trabajadores; ausencia de participación en la definición de la oferta formativa transversal respecto de aquellas temáticas que cada uno rectoría.	Procesos de detección de necesidades internos y participación en la oferta específica de ciertos ministerios que los convocan



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Ministerios	Planificación de la oferta específica para sus trabajadores, impidiendo el aprovechamiento de microtransversalidades; y convocatoria en determinados temas específicos, de los órganos rectores; intervenciones sobre todos ellos de la ONP	Gran diversidad de situaciones de acuerdo con los ministerios. Algunos implementan entrevistas y cuestionarios para la detección de necesidades; en otros organismos el personal no presta colaboración para la detección de requerimientos formativos; otros replican la oferta del INAP.
-------------	---	--

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Capítulo 6: Conclusiones

6.1 Introducción

La presente tesis se propuso analizar el funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación (SNC), en el marco del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), coordinado por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) correspondiente a la Administración Pública Nacional argentina, entre 2006 y 2015. Para ello, se tomó como punto de partida, la aprobación de un Decreto nacional -No. 214/06- que en términos de Mintzberg (1995) puede ser interpretado como una normativa orientada a estandarizar un conjunto de comportamientos, entre los cuales se encuentran aquellos enmarcados en el SNC.

A través de esta investigación, se buscó contribuir con la literatura académica especializada en administración pública, aportando conceptualizaciones acerca de la coordinación y la gestión de la capacitación nacional, desde la perspectiva de los Sistemas Sociales propuesta por Luhmann (1975). De esta forma, se esperaba realizar un aporte a un área de vacancia, en la cual, si bien se habían identificado investigaciones orientadas a examinar el rol del INAP, su vínculo con actores subnacionales, y las capacitaciones desarrolladas en el nivel nacional, se apreciaba la ausencia de indagaciones acerca del funcionamiento del Sistema integralmente y más aún desde una perspectiva técnica organizativa. Adicionalmente, se buscó generar herramientas teóricas que pudieran ser de utilidad para una potencial redefinición del funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación.

En ese marco, el enfoque teórico empleado se nutrió de un herramental organizacional variado y por primera vez aplicado al análisis de la gestión de la capacitación nacional argentina. Ello implicó examinar en profundidad la forma en que unidades organizativas diferenciadas por su naturaleza jurídica, rol y participación en la estructura organizativa, integrantes de un Sistema (Luhmann, 1975); establecieron complejos mecanismos de coordinación, mixturando estrategias con dosis diversas de comunicación informal, supervisión directa y estandarización normativa de productos, procesos y habilidades; y



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

planificaron la oferta formativa de la Administración Pública Nacional (Alizo, 2020), en el período previamente referido.

De esta forma, con el propósito de dar cuenta del funcionamiento del SNC, en primer lugar, se caracterizó a las unidades que componen el Sistema de acuerdo con su posición dentro de la organización, roles, funciones y estructura de gestión de la capacitación. En segundo lugar, se describieron las estrategias de coordinación establecidas entre los actores definidos, entre el año 2006 y el año 2014. En tercer lugar, se analizó la forma en que se ha elaborado la planificación de la oferta de capacitaciones a partir de la aprobación del referido Decreto.

En relación con la perspectiva analítica propuesta, se articuló una serie de conceptos centrales que intervinieron en la construcción del enfoque organizacional para el análisis de la gestión de la capacitación. Para comenzar, resultó central partir de la definición de estructura organizativa de Mintzberg (1995) de modo tal que, cada unidad organizativa dentro de este Sistema, fueron considerada en relación con su posición dentro del nivel nacional, el rol desempeñado y las subunidades creadas para la gestión de la oferta formativa.

Adicionalmente, se capturó la especificidad de los distintos mecanismos de coordinación que pueden ser utilizados dentro de cada organización (Mintzberg y Glouberman, 1998), sin perder de vista un aspecto trascendente de la articulación organizativa, que alude a la potencial complementariedad de los mismo (Blutman y Cao, 2023b). En ese sentido, se buscó rastrear las estrategias llevadas a cabo por el INAP, los órganos rectores y los ministerios, partiendo del supuesto que dentro de ellas participarían -en diferente cuantía- los tres mecanismos principales de coordinación, es decir, la supervisión directa, la normalización y la adaptación mutua.

Finalmente, se definió el concepto de planificación (Alizo, 2020), distinguiendo tres grandes formas de plasmarla a nivel organizacional -la tradicional, la estratégica situacional y la estratégica participativa. Partiendo de esta base, se buscó caracterizar la planificación de la oferta formativa en el SNC entre 2006 y 2015 y visualizar el modo en que cada unidad de la estructura nacional abocada a la gestión de la capacitación se involucró en esta.

A los efectos de analizar el funcionamiento del referido Sistema, se recopiló normativa y bibliografía que permitiera comprender el funcionamiento del Sistema Nacional de



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Capacitación desde la perspectiva formal. A su vez, el análisis de los referidos documentos fue enriquecido por los aportes de entrevistados que han desempeñado cargos de gestión de la capacitación dentro del INAP, de las jurisdicciones y de los órganos rectores. De esta forma, se buscó construir un conocimiento basado en la perspectiva de sujetos expertos que pudieran reflexionar desde y para el Estado.

La metodología utilizada fue cualitativa, de tipo descriptiva, en el marco de la teoría fundamentada, y el diseño elegido fue transversal. Se combinó el análisis documental de la normativa y la bibliografía recopilada con la realización de entrevistas. De esta forma, se buscó producir conocimiento acerca de la Administración Pública desde la mirada de la propia investigación, es decir, abordando a los sujetos expertos.

Entre los entrevistados se destacaron perfiles a cargo de la gestión de la capacitación en el INAP, en los ministerios y en los órganos rectores. Ello permitió profundizar en las distintas miradas que los integrantes del Sistema Nacional de Capacitación tienen con respecto a su funcionamiento.

Por último, el período de análisis seleccionado, desde el año 2006 hasta el año 2015, permitió reconstruir las implicancias del Decreto No. 214/06 en el funcionamiento del Sistema Nacional de la Capacitación, y evitar que tales implicancias pudieran ser atribuidas a un cambio en la gestión gubernamental. Se destaca que desde el año 2003 hasta diciembre del 2014 no hubo rotación del partido político en el gobierno.

6.2 Hallazgos

El interrogante principal que inició la presente tesis fue ¿Cómo ha funcionado el Sistema Nacional de Capacitación (SNC), en el marco del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), coordinado por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) correspondiente a la Administración Pública Nacional argentina entre 2006 y 2015? Una de las hipótesis iniciales, se planteó que la aprobación del Decreto 214/06 impulsó cambios sustanciales en el funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación, en particular en el marco del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). Ello desencadenó articulaciones más estrechas entre el INAP, y los ministerios que implicaron la incorporación de nuevas funciones en cada uno de ellos, pero que no lograron afectar la forma en que se ha



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

planificado la oferta de capacitación en lo sustancial. Esta ha continuado representando el producto de un proceso tradicional, centralizado en el INAP. Adicionalmente, se parte del supuesto de que existe un vínculo fluido del INAP con los órganos rectores de la administración nacional, que se plasma entre otras cuestiones en la planificación de la oferta formativa, dada la paridad en el rol que desempeñan dentro de la organización.

De la investigación realizada se desprende que, en primer lugar, es posible advertir una serie de transformaciones profundas que lograron alterar el comportamiento de las unidades que integran la estructura del Sistema Nacional de Capacitación, convalidando parcialmente la hipótesis formulada. Nos referimos, específicamente, a la creación de instancias organizativas, dentro del INAP, los órganos rectores y los ministerios para favorecer las interacciones y estimular la coordinación dentro del SNC. De igual modo, se redefinieron las funciones del INAP, otorgándole mayor peso relativo a la articulación por sobre la prestación de servicios de capacitación.

En segundo lugar, se advirtió que se descentralizó la gestión de la oferta de capacitación, incorporando la perspectiva de ministerios y organismos, tanto en lo específico como en lo transversal. En este punto, es posible visualizar que la expectativa de planificación tradicional, expresada en la hipótesis, no se convalida con el análisis realizado, permitiendo refutarla parcialmente.

En tercer lugar, se destaca que, las transformaciones en la estructura y en la planificación de la oferta de capacitación no lograron dar cumplimiento total a las expectativas expresadas en el Decreto 214/06. Un claro ejemplo de ello, lo constituye la escasez de capacidades institucionales que presentan los gestores de la capacitación en ministerio y organismos, así como, la ausencia de recursos para ejercitar el control del cumplimiento de los procedimientos administrativos y estratégicos del INAP sobre las restantes unidades que conforman el Sistema.

De esta forma se observa que, a pesar de las interacciones que se producen entre las distintas unidades que conforman la estructura del Sistema, su funcionamiento no resulta plenamente sistémico. En este punto, se refuta otro aspecto de la hipótesis, a partir del cual, se esperaba hallar articulaciones fluidas entre el INAP y los órganos rectores, dada su condición de



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

paridad administrativa y su pertenencia a un mismo segmento fundamental dentro de la estructura nacional.

Finalmente, un cuarto aspecto de gran relevancia dentro de la presente tesis, vinculado con los requerimientos del Decreto 214/06 para el colectivo de trabajadores del SINEP, es la integración de este Sistema Nacional de Capacitación, a un sistema mayor, de gestión del empleo público nacional. Dentro del SINEP -al igual que en su antecedente, el SINAPA-, la capacitación pasó a formar parte de un engranaje mayor, permitiendo la promoción de grado y tramo a los empleados públicos. No obstante, la articulación de las unidades responsables de la coordinación de ambos sistemas – el INAP y la ONEP- expresa la ausencia de diálogo y planificación conjunta de políticas estratégicas para estimular la profesionalización de la función pública. de esta forma, se visualiza una integración incompleta del Sistema Nacional de Capacitación, al Sistema Nacional de Gestión del Empleo Público que reproduce tensiones propias del diseño organizativo nacional. A continuación, se profundiza en los hallazgos realizados en el marco de cada objetivo específico, que han permitido dar respuesta a este objetivo general.

En relación con el primer objetivo específico planteado, se identificaron tres tipos de unidades que intervienen en el Sistema Nacional de Capacitación: el INAP, los órganos rectores y los ministerios. Los tres fueron abordados de acuerdo con el segmento organizacional al que pertenecen -los dos primeros a la *tecnoestructura*, aunque el INAP en carácter de órgano rector de este Sistema en particular, y el tercero a la *línea media* (Blutman y Cao, 2023)- el rol que desempeñan y las tareas que realizan.

De esta forma, se aprecia la diversidad de unidades característica de todo Sistema Social (Luhmann, 1975), con el agregado de expresar una tensión organizativa propia de los dos segmentos a los que pertenecen. Nos referimos a la tensión que se produce entre los integrantes de la *tecnoestructura* (en este caso el INAP y los órganos rectores) que normalizan procesos transversales y aquellos que deberían aplicar dicha normativa a sus jurisdicciones dentro de la *línea media* (los ministerios) (Blutman y Cao, 2023).

Adicionalmente, se describió la creación de estructuras específicas para la gestión de la capacitación en cada una de las tres unidades. Por un lado, el INAP conformó un equipo de



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

asesores especializado orientado a brindar asistencia técnica a las jurisdicciones en la elaboración de los Planes de capacitación. Dicho equipo fue diseñado con miras al asesoramiento técnico, pero fue incorporando funciones más complejas – por ejemplo, apoyar a los responsables de la gestión de la capacitación jurisdiccional frente a sus superiores- de acuerdo con las capacidades institucionales disponibles en cada organismo.

En lo que respecta a las jurisdicciones y órganos rectores, se incorporaron a las estructuras organizativas las Coordinaciones Técnicas de Capacitación (CTC) diseñadas para absorber las responsabilidades de coordinar, monitorear y evaluar las actividades formativas. A su vez, se introdujeron en los ministerios a los Consejeros Gremiales, quienes en algunos casos brindaron soporte a las CTC, en otros añadieron contenidos a las capacitaciones planificadas y en menor medida se mantuvieron al margen de la gestión de la capacitación.

En ese marco, se destacaron dos hallazgos particularmente importantes para comprender el funcionamiento del Sistema a partir del año 2006. Por un lado, el INAP concentró energías y presupuesto en las tareas de coordinación, en detrimento del que fue un rol central hasta comienzos del siglo XXI: la prestación de servicios de capacitación. Como contrapartida, las jurisdicciones y órganos rectores comenzaron a desarrollar un mayor número de actividades formativas de distinta naturaleza.

Por otro lado, determinadas jurisdicciones ministeriales – el Ministerio de Economía y el de Relaciones Exteriores- expresaron que la aprobación del Decreto 214/2006 implicó la traducción a un lenguaje formal, estandarizado, de procesos que habían comenzado a incorporarse con anterioridad. De esta forma, el Convenio Colectivo de Trabajo no constituyó, en ciertos ministerios, un desencadenante de la introducción de los procesos de gestión de la capacitación. Adicionalmente, este grupo de jurisdicciones presenta mayores capacidades institucionales, presupuesto propio para financiar horas cátedra, e incluso – en el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores- un acceso descentralizado a la plataforma a través de la cual se brindan capacitaciones virtuales.

En relación con el segundo objetivo, se analizaron las estrategias de coordinación - supervisión directa, normalización y adaptación mutua- implementadas entre las unidades del Sistema, de acuerdo con Mintzberg (1995) y Mintzberg y Glouberman (1998). Se logró



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

advertir que el INAP ha empleado la normalización como principal estrategia de coordinación, a través de una serie de normas que estandarizan el proceso de acreditación de las actividades de capacitación, evaluación de los Planes que recibe anual y trianualmente y la registración de los prestadores de capacitaciones. Adicionalmente, no siempre mediante la normativa, el Instituto ha pautado la forma de elaboración de los Planes de Capacitación que acredita.

La supervisión directa ha sido un recurso escasamente utilizado, dado que, sus contrapartes no dependían funcionalmente de este; y la adaptación mutua ha sido expresión de intentos sin estabilidad en el tiempo. Una excepción a ello lo constituye el equipo asesor creado a los efectos de asistir a los organismos y ministerios en la gestión de la capacitación, ejercitando la comunicación informal como vía legítima de articulación.

En lo que respecta a los órganos rectores, el ejercicio de la coordinación se vislumbró de forma compleja. No hay un mecanismo en particular que haya predominado por sobre el resto, a pesar de la elevada expectativa que existía sobre la apelación a la adaptación mutua como instancia de diálogo con el INAP, dada la pertenencia de este último al amplio conjunto de los órganos rectores. Al interior de sus estructuras, una combinación equilibrada entre supervisión directa y adaptación mutua parece haber sido el camino para la gestión de la capacitación.

Acerca de este actor en particular, se destacan las tensiones manifiestas con el INAP. En particular llama la atención el desacople con la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) a quien reportan las Direcciones de Personal, de las que dependen las Coordinaciones Técnicas de Capacitación (CTC), contrapartes del INAP. Allí se expresan las tensiones propias de un diseño organizativo en el que el INAP y la ONEP no fueron diseñados como unidades que requerían una articulación particular, a pesar de que avanzada la década del 90' la capacitación haya pasado a ser concebida como un eslabón más de la gestión del empleo público.

Finalmente, el principal mecanismo impulsado por los ministerios -en particular hacia el interior de sus estructuras- ha sido la supervisión directa. La gestión de la capacitación ministerial se ha estructurado en torno a extensas cadenas jerárquicas donde las responsabilidades están claramente identificadas, al igual que, los actores responsables de la



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

supervisión. La normalización ha sido escasamente utilizada y la adaptación mutua menos aun, en especial, entre sí. Si algunas instancias de comunicación informal con el INAP han logrado prosperar a lo largo del tiempo, queda claro que este recurso ha sido prácticamente inexplorado entre las CTC, probablemente en parte debido a su alta rotación de personal.

Con respecto al tercer objetivo, se analizó la planificación de la elaboración de la oferta formativa dentro del mencionado Sistema, entre 2006 y 2014. De esta forma, se observó una distribución informal, de los contenidos a gestionar por cada tipo de actor. En ese sentido, el INAP ha sido, por regla general, el encargo de planificar y efectuar capacitaciones transversales; mientras que las jurisdicciones han centralizado la gestión de las capacitaciones sustantivas, es decir, han participado activamente en aquellas actividades formativas que tienen implicancias en los procesos orientados al cumplimiento de su misión institucional.

A ello se debe que, se haya identificado una ruptura en la forma de planificar la oferta formativa con antelación a la aprobación del Decreto 214/2006. Si con anterioridad al Convenio Colectivo de Trabajo, las capacitaciones eran, mayoritariamente, planificadas por el INAP y estaban imbuidas de un sentido normativo, es decir, consistentes con el enfoque tradicional (Lira Cossio, 2006); puede decirse que a partir del 2006 se observa una tendencia hacia un esquema participativo (Felcman y Blutman, 2018). Sin embargo, este esquema no se reprodujo en la planificación de las reglas que estructuran el funcionamiento general del Sistema, como se advierte en la escasa incidencia de las perspectivas jurisdiccionales respecto de las fechas y formas de presentación de los Planes de Capacitación.

Este comentario acerca de la marginal incidencia de los ministerios y los órganos rectores en la definición de las reglas de juego ha sido introducida debido a la insistencia con que los entrevistas han hecho alusión a dicha cuestión. De esta forma, se aprecia la conflictividad que la demarcación del funcionamiento del Sistema genera entre los actores que lo integran.

A pesar de ello, los ministerios comenzaron a participar en la planificación de la oferta formativa de cada jurisdicción, concentrando la gestión de los contenidos específicamente relacionados con su misión institucional. En esa línea, algunas jurisdicciones desarrollaron procesos de detección de capacidades, e incluso, se reservó un espacio dentro de los Planes



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

de Capacitación a ser completados en base a dichas detecciones respecto de las necesidades transversales que el INAP tomaría en cuenta a la hora de elaborar su propia oferta.

Un punto por destacar con respecto a la gestión ministerial es la restricción que plantea el Sistema a la planificación conjunta de actividades formativas. Distintos especialistas enfatizaron que, debido al diseño organizativo histórico, al funcionamiento del Sistema y al rol del INAP dentro de este (nuevamente en relación con su participación preponderante en la definición de las reglas de juego), no ha sido posible que los trabajadores de un ministerio participen de los cursos que brinda otro, ni que dos jurisdicciones ministeriales elaboren sus ofertas formativas de manera coordinada, de acuerdo con las demandas comunes y las microtransversalidades que pudieran presentar. De esta forma, no es posible hacer un uso eficiente de los recursos destinados a la capacitación, ya que, prima la divisionalidad del diseño organizativo y una cultura organizacional que tiende a la gestión compartimentalizada de los ministerios.

En lo que respecta al vínculo con los órganos rectores del INAP, se ha visualizado que, la incorporación de estos a la planificación de la oferta formativa transversal coordinada por el INAP ha sido más una excepción que la regla. Sin embargo, un notable hallazgo lo constituyó la declaración de los responsables de la gestión de la capacitación ministerial que comentaron haber incluido, en más de una oportunidad, a los órganos rectores en la planificación de sus ofertas formativas específicas. De ello se desprende que, por un lado, en reiteradas oportunidades las planificaciones jurisdiccionales se hayan nutrido de contenidos transversales; y por el otro, que los enlaces dentro del Sistema sean menos lineales que lo supuesto.

Finalmente, otro hallazgo encontrado dentro de la investigación realizada ha sido la identificación de una participación específica dentro del funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP). Si bien, de acuerdo con la literatura especializada, esta Oficina constituye uno de los órganos rectores con mayor capacidad de regulación de la administración nacional, desde la perspectiva de los entrevistados consultados, las intromisiones de la ONP en la planificación de la capacitación, han excedido, en buena medida la programación presupuestaria, involucrando



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

cuestionamientos a la pertinencia de las actividades efectuadas por los distintos actores responsables de la gestión de la capacitación nacional.

De esta forma, se aprecian grandes transformaciones en el funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación, enmarcado en el Sistema Nacional de Empleo Público, entre 2006 y 2014 tanto en su aspecto formal como informal. Si bien esta tesis no aprende agotar el tema seleccionado, se destaca la contribución que desde la óptica organizacional es posible realizar a la hora de examinar fenómenos complejos de las administraciones públicas.

6.3 Futuras líneas de investigación

Para complementar estos hallazgos, sería sustantivo a futuro poder explorar el funcionamiento de este Sistemas dentro de la Administración Pública Nacional incorporando algunos actores que, por razones de naturaleza jurídica, complejidad y extensión no han sido considerados en esta tesis. Para comenzar, algunos especialistas han puesto énfasis en la relevancia que la creación del Fondo Permanente para la Capacitación y la Recalificación Laboral (FoPeCap) ha tenido en materia de empleo público. Parecería relevante examinar el funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación, integrando al FoPeCap, en particular, debido a las tensiones que los expertos señalan en su relación con el INAP.

Adicionalmente, un capítulo aparte lo constituyen los organismos descentralizados. La conformación de esta categoría resulta en sí misma problemática, dada la diversidad de organismos que no dependen de los Sistemas Administrativos Financieros (SAF) de los ministerios y sus particularidades. En la práctica operan muchas veces con la complejidad de un ministerio, y participan del Sistema Nacional de Capacitaciones, al igual que estos. Una mirada al funcionamiento de este Sistema podría enriquecerse considerando la participación de los organismos descentralizados, sus naturalezas jurídicas, estrategias de coordinación dispuestas y formas de planificación de la oferta formativa.

Finalmente, desde una perspectiva centrada en el funcionamiento de los Sistemas de la administración nacional, se podrían establecer comparaciones entre redes coordinadas por distintos órganos rectores – como ocurre con la Oficina Nacional de Presupuesto y sus contrapartes jurisdiccionales. Esto haría posible profundizar el grado de conocimiento alcanzado acerca de aquellas unidades organizativas que integran las *tecnoestructuras* y



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

ejercen la articulación de complejas organizaciones como las Administraciones Públicas Nacionales haciendo uso de mecanismo, estrategias, y recursos diferenciados. De esta forma, podrían compararse las redes que estas unidades coordinan en función de los dispositivos normativos, de gestión y operativos que disponen.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Bibliografía

Alessandro, M. y Gilio, A. (2010). Cuando el origen importa: presidentes y congresos en la creación de organismos descentralizados en la Argentina (1983-2009). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (48), 149-174.

Alizo, M. A. (2020). *Plan Reto. Alternativa de Sustentabilidad para la Venezuela del Siglo XXI*. Editorial Académica Española.

Aubain, F., Blutman, G., Cao, H., González Galmarini, F., y Greco, D. (2023). Un acercamiento al futuro del empleo público en la Argentina. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 4(115).

Ayala, C., Vázquez, N., y Von Zeschau, J. (5-7 de diciembre de 2016). *Reflexiones teórico-metodológicas en torno a la evaluación de impacto de la capacitación en la Administración Pública*. IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Barrientos, J. W. (2013). Teoría de las contingencias múltiples dinámicamente entrelazadas abriendo la caja negra del ajuste contingente. *Ciencias administrativas*, (2), 21-32.

Bercovich, P. (2021). *El proceso de detección de necesidades formativas para la alta dirección pública nacional, en el marco del INAP, entre 2015 y 2019* [Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales]. Repositorio Digital FLACSO Ecuador.

Blutman, G., y Cao, H. (2022). Escenarios futuros del Estado y la administración pública, en Solano, M. E., Lopardo, J., y Novomisky, S. (Eds.) *El Estado del mañana Prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes*. INAP.

Blutman, G., y Cao, H. (2023). Escenarios futuros para el Estado y la Administración Pública. *Colección*, 34(1), 33-66.

Blutman, G., y Cao, H. (2023b). *Materia Estado. El futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales*. INAP.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Boemo, N. (19-21 de octubre de 2022). *Formación y Capacitación: desarrollo de capacidades y producción de conocimiento en la función pública*. [Discurso principal] 2º Congreso Federal de Empleo Público, Argentina.

Bonifacio, J. A. (2003). *La política de formación de funcionarios del INAP*. INAP.

Bonifacio, J. A. (12-15 de noviembre de 2019). *Coaliciones promotoras para construir una función pública profesional transversal y multinivel en Argentina*. [Discurso principal] XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Argentina (pp. 12-15).

Cabrera Méndez, M. (2010). *Introducción a las fuentes de información*. Universitat Politècnica de València.

Cao, H., y Levy, M. (2023). La estructura de la Administración Pública Nacional argentina. Una mirada del pasado reciente y de sus posibles escenarios futuros. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, (112).

Cao, H., y Levy, M. (2023b). El rol de los órganos rectores en la Administración Pública Nacional Argentina. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 9(2), 34-45.

Cao, H., Levy, M., Pando, D., y Salas, E. (2024). Avances y desafíos en la gestión de la carrera y la capacitación del personal del Sistema Nacional de Empleo Público en Argentina (2015-2023). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 14(27), 152-181.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Chandler, A. (1962). *Strategy and Structure*. Doubleday & Company.

Ciulli, V. (2023). La cooperación internacional en el INAP Argentina en los contextos de la transición democrática y de las reformas estructurales (1983-1999). *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, (133).

Cortez Russo, M., y Rodríguez Quilcate, D. (2019). *Propuesta de mejora de la estructura organizacional en base al modelo de Mintzberg que podría mejorar la rentabilidad de la empresa Casa Russo*. Trujillo.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Coutinho, M. E (2018). De la periferia al centro. El derrotero institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros en la Presidencia argentina. *Grupo de Investigaciones en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*, 5 (98-110), 477-492.

Cremonte, M. (2006). El nuevo Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional: La opción por la autonomía. *Derecho del Trabajo. Observatorio del Derecho Social*.

De Lange, D. E., Armanios, D., Delgado-Ceballos, J., and Sandhu, S. (2016). From foe to friend: Complex mutual adaptation of multinational corporations and nongovernmental organizations. *Business & Society*, 55(8), 1197-1228.

Denkowska, S., Fijorek, K., Wegrzyn, G. (2020). Formal and Non-Formal Education and Training As an Instrument Fostering Innovation and Competitiveness in EU Member Countries. *Journal of Competitiveness*, 12(3), 82–98.

Diéguez, G., Zuvanic, L., Rubio, J. y Valsangiacomo, A. (2019). *GPS del Estado. Cuánto y cómo cambió el sector público nacional*. CIPPEC.

Dimitri, P. J. (2004). *Los hábitos de citación de los investigadores que publicaron para el Instituto Nacional de la Administración Pública*. INAP.

Doberti, J. I., Sábato, D., y Levy, M. (2023). Policy Analysis by the Federal Government: The Contribution of the National Institute of Public Administration – Juan Ignacio Doberti, en Cardozo, N., y Bulcourf, P. (Eds.) *Policy Analysis in Argentina*. Bristol University Press.

Döhler, M. (2015). The Bias of Structures: How Multidivisional Organizations Work in the Public Sector. *Public Organization Review*, 17(1), 83-100.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Earle, D. (2010). *How can tertiary education deliver better value to the economy?* Tertiary education occasional paper.

Enrique, A. (2021). La gestión de la capacitación en los organismos de la Administración pública nacional: un abordaje desde la perspectiva de los/las Coordinadores/as Técnicos de Capacitación. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, (54).

Eraut, M. (2000). Non-formal learning and tacit knowledge in professional work. *British journal of educational psychology*, 70(1), 113-136.

Falivene, G., y Silva, G. (20-24 de septiembre de 2003). *Formación directiva para la creación de una cultura del conocimiento y de la calidad en las organizaciones públicas*. Iº Congreso de Administración Pública, Argentina.

Felcman, I., G. Blutman y A. Azcorra (2012), Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020. (PEA2). *Centro de Investigaciones en Administración Pública*, 3(2).

Felcman, I., y Blutman, G. E. (2018). La planificación estratégica participativa. Conceptos e instrumentos para nuevos modelos de gestión pública. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 7(14).

Ferrer Patier, M. T., y Pérez Scapolatempo, M. S. (2018). *Capacitación a empleados de la administración pública* [Trabajo de Seminario, Universidad Nacional de Tucumán].

Flisfisch, A., Franco, R., y Palma, E. (1980). *Dimensiones de una planificación participativa*. CEPAL.

Furlong, J. (24-27 de octubre de 2000). *Evolución institucional del INAP de Argentina: antecedentes, desafíos y estrategia de desarrollo en la presente etapa*. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.

García, M. A. C. (2019). Fuentes de información. *Boletín Científico De Las Ciencias Económico Administrativas Del ICEA*, 8(15), 57-58.

Glaser B. G. y Strauss, A. L. (1967): *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Aldine.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | posgrado

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

González, L. (18-20 de septiembre del 2013). *Un proceso de mejora continua de la gestión de la capacitación: la optimización de los procesos y el desarrollo de las capacidades de los agentes*. VII Congreso Argentino de Administración Pública, Argentina.

Goovaerts, P., Trinh, H. T., Demond, A., Franzblau, A., Garabrant, D., Gillespie, B., y Adriaens, P. (2008). Geostatistical modeling of the spatial distribution of soil dioxins in the vicinity of an incinerator. 1. Theory and application to Midland, Michigan. *Environmental science & technology*, 42(10), 3648-3654.

Gore, E. (2009). Prácticas colectivas y redes de aprendizaje. *Revista Irice*, (20), 13-19.

Hall, R. H. (1983). *Organizaciones, estructura y proceso*. Editorial Dossat.

Halliburton, E. (2006). *Manual para el análisis, evaluación y reingeniería de procesos en la Administración pública*. Subsecretaría de la Gestión Pública y del Proyecto de Modernización del Estado.

Hellriegel, D., y Slocum Jr, J. W. (1973). Organizational design: A contingency approach: A model for organic management design. *Business Horizons*, 16(2), 59-68.

Hernández Carrera, R. M. (2014). La investigación cualitativa a través de entrevistas: su análisis mediante la teoría fundamentada. *Cuestiones Pedagógicas*, 23, 187-210.

Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C., y Baptista-Lucio, P. (2014). Selección de la muestra. *Metodología de la Investigación*, 6(1), 170-191.

Holmes, C. (2013). Has the Expansion of Higher Education Led to Greater Economic Growth? *National Institute Economic Review*, 224, 29-47.
<https://doi.org/10.1177%2F002795011322400103>.

Iacoviello, M., y Zuvanic, L. (2006). Desarrollo e integración de las gestiones de recursos humanos en los Estados Latinoamericanos. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (7), 45-92.

INAP. (2013). *Guía Metodológica para la Formulación del Plan Estratégico de Capacitación y del Plan Anual de Capacitación*. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Jiménez Nieto, J. I. (1982). *Sobre los programas de capacitación superior en la administración pública*. INAP.

Kumar, P. (2015). An Analytical study on Mintzberg's Framework: Managerial Roles. *International Journal of Research in Management & Business Studies*, 2(3), 12-19.

Laiton, M. P. U. (2015). Metodologías de planificación participativa y gestión asociada como campos de intervención del Trabajo Social. *Trabajo Social*, (17), 169-185.

Lawrence, P. R. and Lorsch, J. W. (1967). *Organization and Environment*. ILL.

Leamer, E. E. (1999). Effort, wages, and the international division of labor. *Journal of Political Economy*, 107(6), 1127-1162.

Leathers, C. G. (1971). Intellectual Activism: A Schumpeterian Threat to the New Industrial State. *Nebraska Journal of Economics and Business*, 3-11.

Lelek, T. (2014). Trend Analysis of Human Resources Development Representing the Base for Researchers in Selected Economies. *Journal of Competitiveness*, 6 (1), 71-86.

Levy, M. (2024). El Sistema Nacional de Capacitación. Actores y dinámicas desde una perspectiva organizacional. *Síntesis Clave*, (177).

Levy, M. (2024b). La estructura del estado: una radiografía del pasado con mirada a futuro. *Revista en Gobierno y Administración Pública*, (6), 85-93.

Lijterman, E. (2018). Políticas de promoción de la economía social en Argentina: una aproximación desde los saberes expertos. *Revista de Ciencias Sociales*, (62), 65-85.

Lira Cossio, L. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*. CEPAL.

Luhmann, N. (1975). Komplexität. En Luhmann, N. (Ed). *Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 2, 204-220.

Luhmann, N. (1995). *Social Systems*. Stanford, CA: *Stanford University Press*.

Lunenburg, F. C. (2012). Organizational structure: Mintz-berg's framework. *International Journal of Scholarly*, 14(1).



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Makón, M., Cormick, H., y Rey, M. (2001). *El papel del INAP en la política de modernización del Estado: capacitación para la nueva gestión pública*. INAP.

Manterola, C., Quiroz, G., Salazar, P., y García, N. (2019). Metodología de los tipos y diseños de estudio más frecuentemente utilizados en investigación clínica. *Revista médica clínica las condes*, 30(1), 36-49.

Matheson, C. (2009). Understanding the policy process: The work of Henry Mintzberg. *Public Administration Review*, 69(6), 1148-1161.

Matus, C. (1987). Planificación y gobierno. *Revista de la CEPAL*, (31).

Matus, Carlos (1994), *El Líder sin Estado Mayor. Dirección de Políticas y Proyectos Sociales*. ILPES.

Mintzberg, H. (1995). *La estructuración de las organizaciones*. Ariel Economía.

Mintzberg, H., y Glouberman, S. (1998). *Managing the care of health and the cure of disease. Part II: Integration*. INSEAD.

Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. *Management Science*, 26(3), 322-341.

Oszlak, O. (1994). Las demandas de formación de administradores públicos frente al nuevo perfil del estado. II Reunión de la Red de Investigación y Capacitación en Administración Pública, INAP, 1994: Córdoba.

Oszlak, O. (27-28 de junio del 2002). *Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública*. IV Reunión de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, Santo Domingo.

Pereyra, E. (2023). *El Instituto Nacional de la Administración Pública. 50 años de historia*. INAP.

Pérez Decarolis, W. (1977). *Teoría y análisis de los Sistemas*. Instituto Nacional de la Administración Pública.

Qian, Y., Roland, G., y Xu, C. (1999). Coordinating Changes in M-form and U-form Organizations.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBA económicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Rebella, M. (2017). *La certificación de competencias laborales como herramienta de mejora en la gestión de la capacitación de la Administración Pública Nacional* [Trabajo final de especialización, Universidad Nacional de Buenos Aires]. <http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/>

Ricci, D. (2015). *Estado de derecho y principio de legalidad*. Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Ríos, M. U. C. (2021). Formación de la Administración Pública en entornos de red abierta de aprendizaje en Argentina, Chile y Uruguay. Vínculos entre Universidad, Estado y ONG. *Análisis Carolina*, (29), 1.

Rivera, F. J. U. (2011). Argumentación y construcción de validez en la Planificación Estratégica-Situacional de Matus. *Cadernos de Saúde Pública*, (27), 1847-1858.

Robbins, S. P., y Coulter, M. (2005). *Administración*. Pearson educación.

Rodríguez, D. (2005). *Diagnóstico organizacional*. Ediciones Universidad Católica de Chile. Alfaomega Grupo Editor.

Romero, J. P. (2015). *La capacitación de los trabajadores públicos en el marco del Sistema Nacional de Empleo Público*, (Doctoral dissertation, Universidad del Salvador).

Rueffler, C., Hermisson, J., y Wagner, G. P. (2012). Evolution of functional specialization and division of labor. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 109(6), 326-335.

Salas, E., y Wegman, M. (2016). *Para el servicio civil que merece un país en serio*. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

Salazar, D., y Romero, G. E. (2006). Planificación. ¿Éxito Gerencial? *Multiciencias*, 6 (1).

Sandoval Escudero, C. (2014). Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina. *Serie Desarrollo territorial*, 17, (2).



1821 Universidad
de Buenos Aires

Sarquís, M. N. (2022). La planificación de la capacitación en la Administración Pública Nacional argentina. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, (108).

Schneider, A., Wickert, C., y Marti, E. (2017). Reducing complexity by creating complexity: A systems theory perspective on how organizations respond to their environments. *Journal of Management Studies*, 54(2), 182-208.

Schweinheim, G. (2017). El sistema de administración financiera en la Argentina. Estado Abierto. *Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2(1), 115-166.

Schweinheim, G. (2018). El sistema de administración financiera en la Argentina: orígenes, desarrollo y escenarios futuros, en Estado Abierto, 2 (1), 115-166.

Silva, G. J. M., Romero, B. J., Hernández, F. L., y Vega, J. F. Y. (2021). Planificación estratégica situacional: Un proceso metódico-práctico. *Revista Venezolana de Gerencia*, 26(94), 762-783.

Sozzo, M. (2016). Postneoliberalismo y política penal en Argentina (2003/2014). *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*, 1, 189-283.

Stoner, J. (1997). *Administración*. Editorial Prentice May.

Strauss, A. L., y Corbin, J. (1990). *Basics of Qualitative Research*. London. SAGE.

Teglia, D. M. (2022). La Estabilidad Impropia En El Empleo Público Regido Por La Ley De Contrato De Trabajo. Examen Del Fallo Madorrán. Citas Jurisprudenciales. Instrucción Ptn.: Análisis del marco normativo, jurisprudencia e instrucción PTN sobre la estabilidad de los empleados públicos bajo relación de dependencia en organismos que se rigen por la Ley de Contrato de Trabajo. *Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados y Abogadas del Estado*, (7), 315-326.

Unger, J. P., Macq, J., Bredo, F., y Boelaert, M. (2000). Through Mintzberg's glasses: a fresh look at the organization of ministries of health. *Bulletin of the World Health Organization*, 78(8), 1005-1014.

Valentinov, V. (2014). The complexity–sustainability trade-off in Niklas Luhmann's social systems theory. *Systems Research and Behavioral Science*, 31(1), 14-22.



1821 Universidad
de Buenos Aires

.UBAeconómicas | **posgrado**

ENAP Escuela de Negocios y Administración Pública

Vázquez, N. (2020). Los cursos de capacitación INAP. Una mirada desde la gestión del conocimiento organizacional. *Revista Sobre El Estado, La Administración Y Las Políticas Públicas*, 4(2), 173-191.

Vázquez, N., y Silva, G. (2023). Planificación participativa de la capacitación como proceso de construcción de saberes y consolidación de capacidades organizativas. El caso del Diplomado en Gestión Pública de la Economía Social y Popular del Ministerio de Desarrollo Social. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, (113).

Villoria, M. (2008). Profesionalización del empleo público: ética y lucha contra la corrupción en las instituciones públicas de América Latina. En Longo, F., y Ramió Matas, C. (Comps.) *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Fundación CIDOB.

Zappino, J., y Levy, M. (2020). El desgranamiento en la capacitación: El caso INAP. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, 1(50).