

Material Imprimible

Curso de Administración Pública

Módulo 4

Contenidos:

- Valores humanos del sector público
- Régimen de Empleo Público
- Agentes y funcionarios del Estado
- Nuevos servidores públicos
- Instituto Nacional de Administración Pública

Valores humanos del sector público

La permanente complejidad que los asuntos públicos conllevan, sumado a los nuevos desafíos que nos traen las nuevas tecnologías, los cambios geopolíticos y los nuevos retos que nos tocan enfrentar, nos dan cuenta de la necesidad de readaptar y transformar los modelos de gestión pública y la visión de los servidores públicos.

La sensación ciudadana que existe sobre la gestión pública, está automáticamente ligada con procesos lentos, burocráticos, pesados, donde los agentes públicos, en lugar de estar al servicio de la sociedad, están a merced de gestión política.

Esto hace replantearse de qué se trata el valor humano puesto al servicio público.

En la Carta de Calidad en la Gestión Pública se señala que las administraciones públicas deben ser transparentes en su gestión, abiertas al escrutinio público, tolerantes a las críticas y permeables a las propuestas de mejora y de cambio proveniente de la ciudadanía, desterrando la patrimonialización del empleo público y toda otra práctica clientelar, así como las prácticas discrecionales, al cubrir los puestos de trabajo con prácticas irregulares, sin responsabilidad por la creación de valor público. Desde antaño, la preocupación por la gestión humana en el sector público se ha concentrado en lo que se conoce como administración de personal, en lugar de gerenciamiento de talento humano.

Y, ¿por qué creen que ocurre esto? Porque se asocia al empleo público con algo totalmente obsoleto, perezoso y estanco, que atenta contra la competitividad, y el desarrollo y profesionalización de la función pública.

La administradora gubernamental, Alicia Cuñaro, en su trabajo “La Reforma del Estado y los Recursos Humanos”, explica que, históricamente, y con la posible inexactitud que implica toda generalización del acceso a puestos en la Administración Pública, estuvo vinculado con mecanismos

clientelísticos, familiares y, en general, criterios de selección alejados de la idoneidad como requisito básico.

Se puede presuponer, entonces, que los empleados públicos no conformaron una muestra del mejor nivel de recursos humanos existente para cada período.

Esto es así, debido tanto a la paupérrima capacitación del personal, así como a la ausencia de sistemas de evaluación de desempeño serios, objetivos y transparentes, y a la existencia de un contrato de permanencia entre el empleado y la Administración.

Y esta asociación está dada, en gran parte, por la creencia popular acerca de los alcances que la estabilidad del empleo público conlleva, y el halo de zona de confort que ello parecería irradiar.

Ya se ha visto que el Artículo 14 bis de la Constitución Nacional establece, entre otros, el derecho a la estabilidad del empleado público. Esta especie de seguro, es el máximo grado de protección legal en la relación de empleo perteneciente al Estado.

Ahora bien, analicemos juntos qué establece este Artículo. Sostiene que “el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada, descanso y vacaciones pagados, retribución justa, salario mínimo vital móvil, igual remuneración por igual tarea”.

Y, además, “participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección, protección contra el despido arbitrario, estabilidad del empleado público, organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial”. Esto significa que los valores o recursos humanos del Estado no podrán ser apartados de sus funciones, sin que medien las razones que expresamente indique la que regule la relación laboral, y que más

adelante estudiaremos, y en los expresos términos que ésta establece como causales de extinción de la estabilidad.

Pero, ¿saben qué comprende la estabilidad? Pues, abarca la relación de empleo en sí misma, la categoría o escalafón, el grado de avance en el régimen de carrera que el empleado tenga, y la remuneración normal, regular, habitual y permanente de dicho nivel y grado.

Entonces, como podemos observar, la estabilidad no alcanza a un puesto de trabajo determinado, por lo que el empleado puede ser destinado a otro puesto equivalente si fuera necesario. Lo que se protege es el vínculo laboral y los derechos adquiridos por los trabajadores del Estado.

El académico y jurista Mario Ackerman explica la importancia de la estabilidad en el Estado, para asegurar a sus trabajadores la continuidad de su trabajo pese a las reformas que puedan sufrir, o los alternantes cambios en la gestión pública que podría desembocar en masivas cesantías.

Siguiendo al abogado Eduardo Álvarez, se puede entender a la estabilidad como la creación de un sistema de provisiones que la sociedad pone a disposición de sus integrantes, confiriéndoles expectativas y posibilidad de conservación del empleo, concluyendo que la estabilidad sería una permanencia jurídicamente garantizada.

Estabilidad

Es momento de continuar conociendo acerca de la estabilidad. Por empezar, debemos decir que no hay un único tipo, sino que hay dos maneras en la que se puede clasificar: propia e impropia.

Al respecto, describe el Dr. Grisolía que “en las relaciones laborales privadas rige la estabilidad impropia, que no prohíbe el despido ni lo anula, sino que se limita a establecer una compensación económica reparatoria.

Es decir que no existe la reinstalación en el empleo, sino que la reparación por el despido incausado se traduce en el pago de una indemnización”.

Y agrega que “en el ámbito del empleo público, el derecho a la protección contra el despido arbitrario se vincula con la estabilidad del empleado público, que es propia y está asegurada por la nulidad de la cesantía arbitraria y la obligación estatal de reincorporación”.

La doctrina es prácticamente pacífica, al igual que la jurisprudencia más reciente, al señalar que la estabilidad opera como una garantía en favor de trabajador de cualquier estrato del Estado, y en todas sus diversas órbitas, es decir nacional, provincial o local, estableciendo que, en caso de una cesantía sin justa causa, éste está obligado a reincorporar al trabajador estatal.

Continuando con este autor, se puede decir que la Estabilidad Propia es vulnerada cuando:

- “La cesantía se dispone sin causa legal suficientemente razonable.
- Se dispone sin sumario previo y sin forma suficiente de debido proceso
- Y se declara en comisión al personal”.

En cambio, no sería vulnerada cuando:

- “Hay causal legal razonable, acreditada por un sumario previo
- Se suprime el empleo.
- Se dispone la cesantía por razones de verdadera racionalización o economía administrativa, fehacientemente acreditada.
- Y el empleado está en condiciones de jubilarse con beneficio ordinario”.

Así, estamos en condiciones de afirmar que la estabilidad propia sería aquella que no admite la posibilidad de extinguir el vínculo laboral sin causas predeterminadas, y, por ende, cualquier acto de disolución del

vínculo es nulo o ilegítimo, de modo que el trabajador puede reclamar la reincorporación al empleo.

Esta clase de estabilidad puede ser absoluta o relativa. Veamos de qué se tratan estas variantes.

Hablamos de estabilidad absoluta cuando su violación implica, sin ningún atenuante, la reincorporación del trabajador despedido. El mejor ejemplo de esto es el caso de los delegados gremiales. Y es relativa aquella que permite, frente a la resistencia del empleador de reincorporar a la persona despedida, ser sustituida por una indemnización, que fijará el juez.

Por su parte, la estabilidad impropia es aquella que admite el despido incausado del trabajador por decisión unilateral del empleador, pero en tal caso le fija un régimen indemnizatorio con el fin de disuadirlo y de reparar, con ello, los daños que sufre el trabajador al perder el empleo.

La Ley N°20.744 de Contrato de Trabajo es el mayor ejemplo de la estabilidad impropia, ya que fija claramente los rubros que deben componer una indemnización.

La Doctora en derecho y ciencias sociales, Miriam Ivanega, considera que el derecho a la estabilidad, en favor del trabajador del Estado, comprende la atribución del agente público de conservar su empleo, el nivel escalafonario alcanzado y avanzar en la carrera administrativa, siempre que se respeten las condiciones de ingreso y promoción establecidas en el régimen jurídico aplicable, y mientras no existan causales legítimas para extinguir la relación jurídica.

Ahora bien, quizás se pregunten cómo se alcanza la estabilidad. Deben reunirse los siguientes requisitos:

- Haberse producido el ingreso a la Administración Pública Nacional mediante el pertinente proceso de selección, en el que se acredite debidamente la idoneidad.

- Prestar servicios efectivos por el término de 12 meses, que es el período de prueba, contados desde la toma de posesión del cargo. Durante este período, se computa el goce de la licencia por vacaciones. Sin embargo, cualquier otra licencia que se tome interrumpe el cómputo del plazo y retrasa la llegada de la estabilidad.
- Lograr una evaluación del desempeño buena o superior durante el período de prueba.
- Aprobar las actividades de capacitación que se establezcan.
- Obtener el certificado de aptitud psicofísica definitivo, en el supuesto de que el obtenido para el ingreso fuese provisorio.

Aquí conviene remarcar lo que explica el abogado Adolfo Nicolás Balbín, que sostiene que “conforme surge del Artículo 16 de la Constitución Nacional, para ocupar cargos o empleos públicos se requiere la condición de la idoneidad”.

Veamos un ejemplo. En el fallo Madorrán, la Corte Suprema estableció que la estabilidad del empleado público “concuera con el Artículo 16 de la Constitución Nacional dado que, si ha sido respetada, como es debido, la condición de idoneidad que exige esta cláusula para la admisibilidad en los empleos, es razonable pensar que el propio Estado estará interesado en continuar teniendo a su disposición un agente, salvo que, si de su conducta se trata, medien razones justificadas de cese”.

Pero tengamos en cuenta que, además de la idoneidad, el trabajador que ingrese a desempeñarse a la Administración Pública, deberá cumplimentar:

- La existencia de una vacante incluida en la estructura del organismo como de planta permanente o estable, debidamente presupuestada.

- El ingreso por concurso, según el cargo a cubrir, en el que se demuestren las condiciones de idoneidad.
- El acto de nombramiento.
- Y el transcurso del período de prueba.

Luego de lo estudiado anteriormente, es posible que se estén preguntado a quiénes alcanza la estabilidad. Vamos a analizarlo.

Conforme la Ley N°25.164, que veremos puntualmente a continuación, en su Artículo 7 establece que “el personal podrá revistar en el régimen de estabilidad, en el régimen de contrataciones, o como personal de gabinete de las autoridades superiores. La situación del personal designado con carácter *ad honorem* será reglamentada por el Poder Ejecutivo, de conformidad con las características propias de la naturaleza de su relación”.

En el mismo sentido, el Artículo 27 preceptúa que “el personal vinculado por una relación de empleo público regulada por la ley de cita, y que revista en la planta permanente, no podrá ser privado de su empleo ni ser objeto de medidas disciplinarias, sino por las causas y en las condiciones que expresamente establece la ley”.

Como podemos observar, entonces, aquellos que se desempeñen en el Estado, y que no sea dentro del marco de la Ley Nacional de Empleo, no serán considerados empleados de planta permanente y, por ende, no gozan de estabilidad propia.

El jurista Miguel Marienhoff sostiene que, si bien la incorporación de personas a la Administración Pública, mediante el procedimiento del contrato *ad-hoc*, aparecía como un medio correcto y plausible, en la práctica se encontraba desprestigiado debido al abuso del que había sido objeto.

Agregó, asimismo, que dicho procedimiento había sido concebido para incorporar a la Administración Pública a técnicos y especialistas, cuya

situación requería rodearlos de garantías y condiciones particulares, aunque, en línea con el desprestigio señalado, detalló que la contratación se había convertido en una expresión de favoritismo hacia personas sin méritos.

Continuando con Miriam Ivanega, vemos que, amén de las características puntuales que podría tener el régimen de los contratados, dependiendo de la jurisdicción o provincia en que se utilice o regule, existen determinados componentes que, en general, son compartidos por dicho personal.

Y, entre ellos, enuncia:

- La carencia de estabilidad, de carrera administrativa, así como también el apartamiento del régimen disciplinario a que se somete el personal de planta permanente, salvo que expresamente así se establezca.
- La duración por tiempo determinado, y que, vencido el paso, no se admite la tácita reconducción.
- La ausencia de derecho de licencias, justificación o franquicias.
- La facultad de la Administración de rescindir el contrato en cualquier momento.
- La ausencia de derecho a indemnización cuando se decida revocar el contrato de manera anticipada.

Por lo tanto, podemos afirmar que la diferencia esencial que existe entre las diversas categorías de agentes que ponen su fuerza de trabajo en favor del Estado, se enclava justamente en el goce del derecho a la estabilidad. Ahora bien, ¿cómo creen que se puede perder la estabilidad? Durante cualquier tiempo dentro del período de prueba, la designación en la planta permanente puede ser cancelada con expresión de los motivos o razones apropiadas.

Eso sí, la decisión nunca puede ser arbitraria, es decir, carecer de sustento y únicamente sostenerse en el propio deseo de la autoridad que la dicta, sin expresar razones conducentes. Ya que, el acto de cancelación debe estar suficientemente motivado. Con esto nos referimos a que debe expresar las razones que justifican la decisión y permiten medir el mérito de su contenido.

Pero, más allá de la connotación negativa que se suele asociar con la estabilidad, en los nuevos modelos de Administración Pública, donde imperan la efectividad, la eficacia y la eficiencia, este factor puede brindar profesionalización en las competencias de talentos humanos.

Quizás se pregunten por qué decimos esto, y es porque cuando un trabajador, en lugar de preocuparse por mantener su trabajo, pone el esfuerzo en especializarse y profesionalizar sus conocimientos, habilidades, empatía, inteligencia emocional y valores, el resultado será la obtención de competencias relevantes que colaboren a crear valor público en pos de la ciudadanía.

La Guía de Competencias Laborales en el Sector Público, explica que las competencias son las capacidades de desempeño observable en el propio puesto y equipo de trabajo, intencionalmente orientado a alcanzar las metas esperadas, en términos de valor público, situado en el contexto de la organizacional real.

Entonces, las competencias laborales de las personas que integran la Administración Pública, constituyen un elemento central en la construcción de capacidades estatales.

Por lo tanto, podemos decir que la administración del futuro es una administración de las competencias, del saber.

Ley Marco de Empleo Público Nacional

Como mencionamos anteriormente, vamos a ver en profundidad a la Ley N°25.164, conocida como Ley Marco de Empleo Público Nacional.

Fue sancionada en 1999 y reglamentada por el Decreto 1421/2002. Se trata de la norma por la que se regulan los derechos, deberes y prohibiciones de buena parte del personal de la Administración Pública Nacional, así como los requisitos de ingreso, según los diferentes tipos de personal, el régimen disciplinario y las causas del egreso de un trabajador.

Es la primera ley sobre empleo público sancionada por el Congreso Nacional, pues sus antecesoras lo habían sido por gobiernos de facto.

No obstante, en muchas entidades del Estado, el personal se rige por la Ley N°20.744 de Contrato de Trabajo, o por Convenio Colectivo propio.

Pero, volviendo a la Ley Marco, vale decir que se aplica sobre el personal de la Administración Nacional, central y descentralizada, dependiente del Poder Ejecutivo Nacional. Por ello, no es aplicable al personal de provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Poder Judicial de la Nación, Poder Legislativo Nacional y Ministerio Público.

Entonces, veamos a quiénes no aplica esta norma:

- Al presidente y vicepresidente.
- A los ministros y jefe de Gabinete de Ministros.
- A los secretarios y subsecretarios.
- A los funcionarios extra escalafonarios, y a quienes fueran designados en jerarquías equivalentes al ministro, secretario o subsecretario.
- A los miembros de las fuerzas militares y de seguridad, como la Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Servicio Penitenciario Federal, Prefectura Naval Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria.
- Al clero.

- A los miembros del Servicio Exterior de la Nación.
- Y al personal expresamente alcanzado por otras normas.

Entonces seguramente se pregunten a quién sí ampara esta Ley. Veamos:

- Al personal bajo el régimen de estabilidad laboral permanente, o de carrera, al que solo ingresa mediante un proceso de selección denominado concurso.
- Al personal transitorio designado o contratado por tiempo determinado, integrado tanto por contratados a término fijo, así como a aquellos designados a cargo de Planta No Permanente, o Transitoria.
- Al personal de Gabinete para asesorar o prestar asistencia administrativa directa a las autoridades superiores. Su designación puede ser cancelada en cualquier momento, o automáticamente al cesar la autoridad superior a la que asiste.
- Y al personal *ad honorem* para prestar asesoramiento sin retribución alguna, excepto el reintegro de gastos efectivamente incurridos.

El Sistema Nacional de Empleo Público es el Convenio Colectivo Sectorial, que comprende al personal estable o de carrera, al designado en cargos de Planta Transitoria, o contratado bajo el régimen previsto en la ya citada Ley Marco, y cuya remuneración se equipara a la del mencionado personal de carrera, sea de quienes procedían del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, al que reemplaza, o hubieran sido designados o contratados con posterioridad.

Por la cantidad de trabajadores comprendidos, se constituye como el convenio de mayor extensión, con el agregado de que este personal presta servicios en todos los ministerios, incluidas la presidencia de la Nación y un buen número de entidades descentralizadas.

Ahora bien, ¿cuáles creen que serán los derechos que posee el personal comprendido bajo esta normativa? Antes de enumerarlos, tenemos que aclarar que estos derechos no son taxativos, es decir que pueden ser incorporados o fortalecidos mediante la celebración de Convenios Colectivos Generales y Sectoriales.

Ahora sí, veamos cuáles son:

- La estabilidad, que ya hemos estudiado anteriormente.
- La retribución justa por sus servicios, más los adicionales que correspondan.
- La igualdad de oportunidades en la carrera.
- La capacitación permanente.
- La libre afiliación sindical y negociación colectiva.
- Las licencias, justificaciones y franquicias.
- Las compensaciones, indemnizaciones y subsidios.
- La asistencia social para sí y su familia.
- La interposición de recursos.
- La jubilación o retiro.
- La renuncia.
- La higiene y seguridad en el trabajo.
- Y la participación, por intermedio de las organizaciones sindicales, en los procedimientos de calificaciones y disciplinarios de conformidad, con lo que se establezca en el Convenio Colectivo Trabajo.

Podemos afirmar que el personal permanente goza de la totalidad de los derechos enunciados. En cambio, el personal designado en cargos de planta transitoria, o los contratados, gozan sólo de algunos.

En particular, su condición de transitorios los excluye del derecho a la estabilidad, a la igualdad de oportunidades en la carrera y a la capacitación permanente.

Habiendo ya analizado los derechos, corresponde ahora estudiar las obligaciones que tienen los agentes, y que hacen a la dignidad de su trabajo en el servicio público.

Así, la letra de la Ley Marco menciona:

- Prestar el servicio personalmente, con eficiencia, eficacia y rendimiento laboral, que, entre otras cuestiones, implica aprobar las pruebas de suficiencia y las actividades de capacitación que se determinen.
- Observar las normas legales y reglamentarias, y conducirse con colaboración, respeto y cortesía en sus relaciones con el público y con el resto del personal.
- Responder por la eficacia, rendimiento de la gestión y del personal a su cargo, y obedecer toda orden emanada del superior jerárquico competente, que reúna las formalidades del caso y tenga por objeto la realización de actos de servicio compatibles con la función del agente.

Existen otros factores que hacen, además, a características éticas, de fidelidad o de respeto irrestricto a los principios de legalidad, dedicación imparcial y neutral en nuestros desempeños, tales como:

- Observar el deber de fidelidad y guardar discreción o reserva absoluta de todo asunto del servicio que así lo requiera.
- Excusarse de intervenir en toda actuación que pueda originar interpretaciones de parcialidad.
- Seguir la vía jerárquica correspondiente en las peticiones y tramitaciones realizadas.
- Llevar a conocimiento de la superioridad todo acto, omisión o procedimiento que causare o pudiere causar perjuicio al Estado, configurar delito o resultar una aplicación ineficiente de los

recursos públicos, asegurándole la reserva de su identidad en todos los casos.

- Velar por el cuidado y la conservación de los bienes del patrimonio del Estado, y de los terceros que específicamente se pongan bajo su custodia.

Otros que hacen a diversas circunstancias u otros imperativos legales son:

- Presentar las declaraciones juradas y situación patrimonial y mantener los datos de su legajo.
- Concurrir a la citación como testigo en un sumario, cuando se lo requiera en calidad de testigo.
- Someterse al examen psicofísico con la frecuencia que determine conforme al protocolo dispuesto por las autoridades sanitarias.
- Y cumplir con las disposiciones sobre incompatibilidad y acumulación de cargos, para lo cual deberá declarar bajo juramento los empleos o cargos públicos y/o contratos que lo vinculen con la Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal, su condición de jubilado o retirado y las actividades privadas que desempeñe.

Es decir que ninguna persona podrá desempeñarse, ni ser designada, en más de un cargo o empleo público remunerado dentro de la jurisdicción y competencia del Poder Ejecutivo Nacional.

Asimismo, se declara incompatible el desempeño de un cargo público con la percepción de jubilaciones, pensiones y/o retiros civiles o militares provenientes de cualquier régimen de previsión nacional, provincial y/o municipal.

Además, el desempeño de una función o cargo remunerado, o prestación contractual, con o sin relación de dependencia bajo cualquier modalidad en la Administración Pública Nacional, es incompatible con la percepción

de un beneficio previsional o haber de retiro proveniente de cualquier régimen de previsión nacional, provincial o municipal.

En los casos que se admitiera legalmente, por ejemplo, el caso de los profesionales del arte de curar, se debe verificar que no haya superposición horaria entre un trabajo y otro, y que haya un lapso de tiempo suficiente para asegurar el normal desplazamiento en función de las distancias entre uno y otro.

A su vez, que se cumpla el horario completo y habitual en cada empleo, y que no se contraríen normas de ética, eficiencia o disciplina administrativa inherentes a la función pública, y que puedan afectar la independencia funcional de los servicios.

Por su parte, y además de los deberes, los agentes tienen expresamente prohibido bajo sanción grave:

- Patrocinar trámites o gestiones administrativas referentes a asuntos de terceros, que se vinculen con sus funciones, por hasta después de un año de su egreso.
- Dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar o prestar servicios remunerados o no, a personas que exploten concesiones o privilegios de administración en el orden nacional, provincial municipal, o que fueran proveedores o contratistas.
- Y recibir directa, o indirectamente, beneficios originados en contratos, concesiones o franquicias que celebre u otorgue la administración en orden nacional, provincial o municipal.

Esto resulta de aplicación en el período de carencia de tres años de su egreso. Y, ¿qué creen que implica eso? Que el agente deberá abstenerse de tomar intervención en cuestiones particularmente relacionadas con las personas o asuntos a los cuales estuvo vinculado.

Tampoco puede:

- Mantener vinculaciones que le signifiquen beneficios u obligaciones con entidades directamente fiscalizadas por el ministerio, dependencia o entidad en el que se encuentre prestando servicios, por hasta tres años.
- Valerse directa, o indirectamente, de facultades o prerrogativas inherentes a sus funciones para fines ajenos a dicha función, o para realizar proselitismo o acción política.

Ello incluye al accionar del empleado que, con motivo o en ejercicio de sus funciones, se aprovechare de una relación jerárquica, induciendo u obligando a otro agente a acceder a sus requerimientos sexuales, haya o no acceso carnal.

Los procedimientos para denunciar y determinar eventuales conductas condenables garantizarán la reserva de identidad del denunciante.

Otras cuestiones que se encuentran prohibidas son:

- Aceptar dádivas, obsequios u otros beneficios, u obtener ventajas de cualquier índole con motivo u ocasión del desempeño de sus funciones.
- Representar, patrocinar a litigantes o intervenir en gestiones extrajudiciales contra la Administración Pública Nacional.
- Desarrollar toda acción u omisión que suponga discriminación por razón de raza, religión, nacionalidad, opinión, sexo, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- Hacer uso indebido, o con fines particulares, del patrimonio estatal.

Funcionarios y agentes

Tal como venimos analizando, en la Administración Pública existen dos jerarquías de servidores, más allá de su condición de revista frente a la estabilidad: por un lado, están los funcionarios de gobierno, y por otro, los

agentes de la Administración Pública. Veamos las características de cada uno.

Los funcionarios políticos están sujetos a normativas constitucionales y normativas especiales, y su desempeño suele ser transitorio, ya que forman parte de los elencos de gobierno.

No suelen detentar categoría de empleados de planta permanente, por lo tanto, no gozan de la estabilidad propia, antes estudiada.

Por su parte, los agentes de la administración tienden a tener cargos permanentes y estabilidad laboral, amparados bajo la Ley Marco, o bien el Convenio Colectivo propio del organismo al que pertenecen.

En relación a ésta última categoría de servidores públicos, los agentes, y considerando las diversas reformas del Estado a partir de la década del 90, comenzaron a gestarse nuevas ideas y categorías superadoras en torno al empleo público.

Esto se debió a la necesidad de hacer frente a los complejos desafíos que debieron enfrentar las organizaciones, y en especial la Administración Pública. Esto trajo numerosas transformaciones cuantitativas y cualitativas.

En este contexto, y siempre atendiendo a la gestión de los recursos humanos del Estado, tal como reseña la Guía de Competencias Laborales en el Sector Público, surgieron conceptos como los de:

- Talento líquido, inspirado en la modernidad líquida propuesta por el sociólogo Zygmunt Bauman.
- Versatilidad, basado en la adaptabilidad como competencia clave para la gestión en entornos complejos.
- Y perfil de habilidades, lo que combina un área de especialidad y la capacidad de interactuar con otras áreas del conocimiento.

En sintonía con estos conceptos, es indispensable construir un paradigma flexible, que reconozca tanto la transferencia de aprendizajes y experiencia

entre especialidades, así como la importancia de mantener permanentemente actualizadas las capacidades laborales del personal.

Esto ocurre porque resulta imperioso reforzar la idoneidad que requiere el servicio público, a través de un sistema de capacitación integrado con la promoción en la carrera.

Asimismo, si se pretende una gestión pública de calidad, y que colabore con la mejora continua de los procesos y servicios públicos, se debe contemplar la variable de la evaluación permanente, orientada a resultados, y con el eje de acción puesta en el ciudadano.

Lo que sucede es que, si las capacidades estatales no se combinan con acciones concretas, que aseguren su impacto en la vida ciudadana, no se logran los resultados buscados.

De esa premisa se deduce que los servidores públicos tienen un rol protagónico. De manera que la efectividad, la eficacia y la eficiencia dependen en buena medida de las competencias de la burocracia, de su nivel ejecutivo y del talento que este colectivo despliegue en el desempeño de sus funciones, en la gestión de los procesos que provocan los resultados, sus impactos y los avances en términos de desarrollo.

Las competencias laborales de las personas que integran la organización constituyen un elemento central en la construcción de capacidades estatales, imponiéndoles un esfuerzo para simplificar y transparentar al máximo la aplicación de las competencias en la gestión de las personas.

Entonces, ¿cuál creen que será una de las llaves del éxito de una gestión? Contar con un staff de valores humanos con un alto desempeño laboral y académico.

Si la prioridad es impulsar el proceso de reforma y modernización, es preciso gestionar el talento disponible en el servicio civil, con estrategias que logren activar, poner en valor y desarrollar las competencias necesarias.

De este modo, los acuerdos y las normas innovadoras se convertirán en mejoras efectivas en el desempeño de las organizaciones públicas y en sus resultados, y son la esperanza más firme para que se ponga fin a las inequidades existentes entre las diversas modalidades en que el Estado contrata.

Si bien es importante que se arme un nuevo prototipo de visión de agente del Estado, con competencias, profesionalización, ética y compromiso, también hay que exigir un Estado que, como empleador, pueda estar a la altura de las circunstancias, erradicando la precarización, la inequidad y las prácticas poco transparentes.

Por lo tanto, la existencia de concursos públicos para ocupar espacios dentro de la Administración Central, así como las búsquedas de personal abiertas a la comunidad, con publicación de los resultados, sería el primer puntapié que el Estado debiera dar para comenzar a gestar el cambio.

Instituto Nacional de la Administración Pública

A nivel Nacional, el Instituto Nacional de la Administración Pública es el organismo descentralizado, creado por la Ley N°20.173, que tiene por finalidad:

- Entender en la capacitación, actualización, especialización y formación de los recursos humanos requeridos por el Sector Público, en función de las prioridades y modalidades del proceso de desarrollo, modernización y cambio social y económico de la nación.
- Y desarrollar investigaciones sobre la Administración Pública.

Sus funciones específicas son fortalecer, tanto las capacidades estatales, como las de las organizaciones públicas, fomentando la participación y recuperando los conocimientos de las y los trabajadores del Estado en todos sus niveles, alentando la aplicación de saberes a la gestión cotidiana

del Estado y revalorizando el vínculo entre la generación de conocimiento y el diseño e implementación de políticas públicas.

También, debe impulsar actividades de formación y actualización accesibles, que promuevan el desarrollo de la carrera profesional de los funcionarios públicos, como así también la igualdad de oportunidades y trato, cubriendo las necesidades de desarrollo individuales y las especificidades organizacionales, tomando como principal premisa la colaboración horizontal y el intercambio de experiencias.

A su vez, se debe encargar de:

- Impulsar estudios sobre el Estado y la Administración Pública, orientados a las grandes cuestiones vinculadas con las organizaciones, la gestión y el empleo público.
- Y colaborar con las provincias y municipios en el fortalecimiento de sus capacidades, elaborando de manera conjunta programas de formación e investigación que respondan a sus necesidades.

Por su parte, el Artículo 3 de la Ley N°20.173 establece que, para cumplir con los objetivos anteriormente descriptos, el Instituto Nacional de la Administración Pública deberá:

- Promover y realizar estudios e investigaciones referidas a los aspectos estructurales y de comportamiento del Sector Público.
- Formar funcionarios públicos, perfeccionando y actualizando sus conocimientos, de acuerdo a las necesidades de capacitación del Sector Público, y a las exigencias de las carreras establecidas en los estatutos y escalafones respectivos.
- Programar y coordinar la asistencia técnica para y del exterior.

Además, y tal como se puede observar en el Artículo 8 de la referida norma, el Instituto Nacional de la Administración Pública actuará con personería jurídica, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, con las atribuciones que a continuación se expresan.

Por un lado:

- Asignar el desarrollo de planes de capacitación a los distintos organismos del Estado, de acuerdo a sus necesidades específicas y supervisar su cumplimiento.
- Recabar de los organismos nacionales, provinciales y municipales, paraestatales y autárquicos, la colaboración e información que estime necesarias para cumplir con sus finalidades.
- Encomendar la realización de estudios, tareas y obras necesarias a organismos nacionales, provinciales y municipales y contratar con los mismos, en forma directa, su ejecución.
- Contratar a personas, empresas u organismos para realizar estudios y tareas que se consideren convenientes para cumplir con sus finalidades.
- Aprobar los programas de cooperación técnica y de apoyo financiero interno y externo, para cumplir con sus finalidades, con conocimiento del Poder Ejecutivo Nacional.
- Y, administrar los fondos que se le adjudiquen, conviniendo con el Tribunal de Cuentas de la Nación el régimen de fiscalización adecuado.

También encontramos:

- Proponer el proyecto de presupuesto anual.
- Intervenir en el proceso de evaluación de eficacia y eficiencia de los agentes del Estado, y entender en la determinación de los planes y programas de capacitación del personal, y en la reubicación del mismo, conforme a sus condiciones, cuando se encontrare en disponibilidad.
- Nombrar, promover y remover a su personal.

- Adquirir, construir, arrendar, administrar y enajenar bienes muebles e inmuebles de toda clase, con ajuste a las disposiciones pertinentes.
- Y aceptar herencias, legados y donaciones.

Además de estar en juicio como actor o demandado, por intermedio de los apoderados que designe al efecto con relación a los derechos y obligaciones de que pueda ser titular, pudiendo transigir, comprometer en árbitros, prorrogar jurisdicciones, desistir de apelaciones y renunciar a prescripciones adquiridas.

Otra de sus atribuciones incluye contratar servicios, obras y suministros con arreglo a las leyes pertinentes, debiendo establecer en la reglamentación interna los montos, procedimientos y facultades de los funcionarios de su jurisdicción, en la tramitación y aprobación de dichas contrataciones, mediante la institución de un régimen adecuado.

Y las últimas que vamos a mencionar son:

- Realizar todos aquellos actos que resulten necesarios para el cumplimiento de sus programas operativos, de acuerdo con la legislación vigente.
- En general, realizar cuantos más actos fuesen necesarios para el debido cumplimiento de sus finalidades.
- Y proponer al Poder Ejecutivo Nacional las medidas de gobierno pertinentes para lograr la mayor eficacia y eficiencia del Sector Público, a través del recurso humano.

Es momento de analizar cuáles son los objetivos del Instituto Nacional de la Administración Pública.

Según encontramos en la planilla anexa al Artículo 6° del Decreto 170/2017, algunas de sus funciones son aprobar, en su carácter de órgano rector del Sistema Nacional de Capacitación, los planes de capacitación y formación

propuestos por los Ministerios y Organismos Descentralizados, así como los créditos aplicables a la carrera administrativa.

También, debe colaborar en la ejecución de la política de capacitación y formación para el personal de las distintas Jurisdicciones y Entidades del Sector Público Nacional, estableciendo pautas metodológicas y didácticas, y brindar asistencia técnica a requerimiento de los gobiernos provinciales y municipales, en el ámbito de su competencia.

Por otro lado, supervisar la operación y funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación, estableciendo normas de calidad de las acciones de formación, y evaluando su impacto en el desempeño del personal y en las unidades organizativas en las que trabajen, en cumplimiento de los objetivos y metas de las distintas Jurisdicciones y Entidades.

Entender el diseño y ejecución de programas de capacitación y de formación, destinados a los funcionarios que conforman la alta dirección pública, en el ámbito de su competencia.

Así como participar en la acreditación, supervisión y evaluación de los planes, programas y acciones de formación y capacitación del Sector Público Nacional, en línea con la carrera administrativa. Y administrar los datos del registro de prestadores de servicios formativos.

A su vez, entender en la determinación de los aspectos procedimentales del funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación y en el establecimiento de las pautas metodológicas, circuitos y plazos para la presentación de los planes de capacitación y formación a ser aplicados en las Jurisdicciones y Entidades del Sector Público Nacional.

Brindar asesoramiento a las distintas jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional en el desarrollo de los planes de formación específicos, que comprendan la capacitación estratégica en políticas de

modernización de la Administración Pública Nacional, y colaborar en la instalación de capacidades institucionales y humanas.

Se encarga también de:

- Asistir técnicamente en la elaboración y/o desarrollo de programas de capacitación específicos e investigación, a requerimiento de los gobiernos provinciales y municipales.
- Promover y realizar estudios e investigaciones que releven buenas prácticas de Administración Pública, y contribuyan a la mejora de la gestión y modernización del Estado Nacional.
- Coordinar la red nacional de documentación e información sobre Administración Pública, manteniendo un centro de referencia en materia de Administración Pública, resguardando en forma sistematizada la información y documentación correspondiente.

Y, por último, mencionaremos:

- Entender en la elaboración de planes y programas tendientes a la vinculación y la cooperación técnico-académica en el ámbito de su competencia, con universidades nacionales e internacionales, entidades o centros académicos, de formación o investigación, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.
- Favorecer el desarrollo y la implementación de metodologías y entornos de capacitación y formación en el ámbito de su competencia.

Por su parte, y ya habiendo estudiado el Instituto Nacional de Administración Pública a nivel nacional, ahora resulta conveniente estudiar el modelo a nivel Federal, el cual está a cargo de la Dirección de Capacitación Federal.

La misma tiene por objeto fortalecer las capacidades estatales de las organizaciones públicas de las distintas regiones de la República

Argentina, a través de la capacitación presencial y virtual de los trabajadores y las trabajadoras de las administraciones públicas provinciales y municipales.

A nivel Nacional, también existe el Fondo de Capacitación y Recalificación Laboral, conocido como FoPeCap, que está integrado por cinco representantes del Estado y cinco representantes de entidades sindicales, quienes se encargan de identificar las necesidades y demandas de formación y capacitación del personal comprendido, y administrar los recursos financieros que se les asignen.

¿Saben cuál es el marco legal que permitió la conformación de este fondo? Fue la Ley N°25.164 de Regulación del Empleo Público Nacional la que facultó al Poder Ejecutivo Nacional para crear el FoPeCap.

Esto lo podemos observar en el Artículo 43, donde se establece la facultad del Poder Ejecutivo de crear un fondo de capacitación permanente y recalificación laboral que funcionará en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Luego, en el Artículo 44 encontramos que el Fondo tendrá por objetivo elaborar programas de capacitación, recalificación de puestos de trabajo y toda otra acción tendiente a facilitar la movilidad funcional, y la readaptación de los empleados públicos a los cambios tecnológicos, funcionales u organizacionales propios de la administración moderna.

Por su parte, el Artículo 45 prevé que el órgano de administración de este fondo, su composición y modalidades de funcionamiento, será establecido en el marco de la negociación colectiva, y los recursos a asignar deberán responder al carácter de los diferentes programas de modernización de los organismos jurisdicciones.

Cada organismo miembro puede elaborar una propuesta de capacitación específica relacionada con su competencia y solicitar financiación del Fondo para su desarrollo.

Continuando con lo que venimos estudiando, cabe preguntarnos si el FoPeCap es el único organismo orientado a la capacitación. La respuesta es no.

Existe otro canal de capacitación del empleado público, que es el Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública de la República Argentina, que tiene como principal misión articular políticas y prioridades de modernización del Estado nacional y de los Estados provinciales.

Luego, a nivel federal existe la Dirección de Capacitación Federal, que es la responsable de llevar a cabo ciclos de videoconferencias en diferentes temáticas, tanto para la Administración Pública Nacional como provincial y municipal.

A lo largo y ancho de todo el país implementa procesos de co-construcción de políticas públicas locales, por lo que resulta relevante garantizar la capacitación de todo el talento humano de la Administración Central.

Su objetivo general es fortalecer las capacidades estatales de las organizaciones públicas provinciales y municipales de la República Argentina, a través de la generación de oportunidades de capacitación para los trabajadores y las trabajadoras de la Administración Pública, por medio de capacitaciones presenciales y virtuales, como videoconferencias o cursos autogestionados.

En cuanto a las funciones, esta dirección apunta a:

- Impulsar, a nivel federal, la formación continua de los trabajadores y las trabajadoras estatales, a través de capacitaciones presenciales, videoconferencias y cursos autogestionados, de acuerdo a las necesidades formativas emergentes, con relación al diseño y la implementación de políticas públicas provinciales y municipales.

- Y facilitar la coordinación inter e intra estatal en todos los niveles del Estado, a partir de las acciones formativas de los Institutos de la Administración Pública de las provincias y órganos equivalentes.

A su vez, busca acercar el Estado a los trabajadores y las trabajadoras provinciales y municipales por intermedio de cursos de modalidad virtual, con la intención de fomentar un modelo de gestión por competencias, que facilite el aprendizaje y la incorporación de nuevos procesos y tecnologías que estimulen las mejores prácticas profesionales.

También se encargará de acompañar el desarrollo de programas y proyectos provinciales mediante la aplicación de capacitaciones específicas para equipos de trabajo del sector público.

Para esto consta de diversos ejes de trabajo. Comencemos por el eje ejecutivo, que se implementa para los trabajadores y las trabajadoras con funciones ejecutivas o mandos medios de provincias y municipios.

Este eje cuenta módulos generales de capacitación, orientados hacia el diseño, evaluación y monitoreo de políticas públicas, empleo público y fortalecimiento organizacional, innovación del sector público y Gobierno Abierto, Comunicación gubernamental, y Coordinación de equipos de trabajo en el Estado.

También tiene módulos sectoriales de capacitación, orientados hacia la perspectiva de género en la Administración Pública, cambio climático y medioambiente, desarrollo productivo, políticas educativas, niñez y adolescencia, y políticas sociales y salud.

Mientras que, el eje transversal se implementa para los trabajadores y las trabajadoras de nivel operativo de las administraciones públicas provinciales y municipales.

Al igual que el eje anterior, éste cuenta con módulos generales de capacitación sobre los temas de diseño y gestión de proyectos,

herramientas de trabajo en equipo y comunicación, atención ciudadana, gestión de procesos administrativos y herramientas tecnológicas para la gestión.

Y también encontramos a los módulos sectoriales, que tratan sobre tópicos relacionados con la perspectiva de género en la gestión pública, proyectos de cambio climático y medioambiente, proyectos de desarrollo productivo, gestión de programas educativos, gestión de programas de salud y cursos de oficios.

Luego, mencionaremos también al eje de acción con proyectos y programas provinciales, que propone un apoyo a programas y proyectos de las gestiones provinciales, mediante la aplicación de capacitaciones específicas, a partir de las necesidades de capacitación emergentes.

En este marco, se detectarán áreas provinciales que requieran capacitaciones como modo de fortalecer la gestión de sus proyectos, para luego propiciar articulaciones con organismos de temáticas afines, con el objetivo de generar sinergia entre los recursos formativos.

El eje municipal se implementa para los trabajadores y las trabajadoras de las administraciones públicas municipales de las distintas provincias. Los contenidos incluyen los módulos orientados hacia marketing territorial, desarrollo sustentable de las ciudades, y desarrollo local.

Mientras que, el eje virtual, se implementa para los trabajadores y las trabajadoras de las administraciones públicas nacionales, provinciales y municipales de las diferentes jurisdicciones del país.

Pero, a su vez, cada provincia puede tener su propio instituto de capacitación de empleados del Estado.

Así, la provincia de Buenos Aires cuenta con el Instituto Provincial de la Administración Pública, donde se forman y capacitan las trabajadoras y los trabajadores de la Administración Pública provincial, de acuerdo a las particularidades de cada territorio.

Otro ejemplo es la provincia de Mendoza, que también cuenta con su propio instituto, el cual fue creado mediante el Decreto Provincial 548/2017, y que forma parte de un Plan de Modernización trazado a nivel provincial, que permite un proceso de cambio organizacional, tendiente a conformar un Estado comprometido con el ciudadano.

En este sentido, se busca profesionalizar la función de las personas que trabajan en la Administración Pública y de la Alta Dirección, para jerarquizar su función, facilitar su aprendizaje y garantizar la incorporación de las nuevas tecnologías.

De este modo, las personas que trabajan en la Administración Pública, y las autoridades provinciales, podrán reconocer un instituto de excelencia e impronta provincial, que les permita hacer carrera y brindar un mejor servicio al ciudadano.

Otras provincias que cuentan con sus propios institutos, si bien mantienen las mismas líneas de acción que los otros anteriormente descriptos, son Jujuy, Santiago del Estero, Neuquén, Tucumán, Tierra del Fuego, San Luis, Santa Cruz, San Juan, Salta, Río Negro, Misiones, La Rioja, La Pampa, Formosa, Entre Ríos, Córdoba. Por su parte, en CABA existe el Instituto Superior de la Carrera.

Otra instancia para especializar, por ejemplo, a abogados dentro del ámbito de la Administración Pública, es a través de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado, dependiente de la Procuración del Tesoro de la Nación.

Lo cierto es que cada vez hay mayor cantidad de canales para la formación y evolución de capacidades, que el propio Estado ofrece para sus dependientes. En general, están abiertos tanto a los funcionarios, así como a los agentes, tanto de planta permanente como contratados.