



FLACSO
ARGENTINA

FACULTAD
LATINOAMERICANA DE
CIENCIAS SOCIALES

Sede Argentina

MAESTRIA EN DISEÑO Y GESTION DE PROGRAMAS SOCIALES

Ciclo 2017-2018

TESIS

Políticas de capacitación en el marco del empleo público provincial

Análisis de casos -Buenos Aires, Chaco y Mendoza-

Karina Nieto

Asesor de tesis: Dr. Juan Negri

Fecha de entrega: Febrero del 2020

Índice

Introducción	4
Capítulo 1: Consideraciones metodológicas	5
a) Problema de investigación	5
b) Contexto temporal de la investigación	5
c) Población de estudio y objetivos.....	5
d) Selección de casos y tipo de muestra	6
e) Resumen de técnicas de relevamiento y análisis.....	7
Capítulo 2: Marco teórico -conceptual	8
I. Construcción de capacidades en las administraciones públicas provinciales.....	8
a) Las capacidades estatales y el rol de la capacitación del empleo público provincial	8
b) La función directiva pública y las burocracias provinciales	11
II. Acerca del federalismo y el empleo público provincial.....	13
III. Clasificaciones provinciales y desigualdades regionales.....	15
a) Posibles clasificaciones de las provincias argentinas	15
b) Desarrollos regionales y empleo público provincial	18
IV. Acciones formativas para la gestión pública provincial	21
a) Los Institutos Provinciales de la Administración Pública y la capacitación.....	21
b) Desarrollos regionales desiguales y oportunidades formativas	23
Capítulo 3: Análisis de casos provinciales	25
I. IPAP Provincia de Chaco.....	25
a) Desarrollo productivo de la provincia de Chaco y el rol del empleo público.....	25
b) Características institucionales del IPAP Chaco y políticas de capacitación	28
c) Representaciones sobre el rol de la capacitación y oportunidades de acceso	30
d) Necesidades de capacitación y oferta curricular del IPAP Chaco	33
II. IPAP Provincia de Buenos Aires.....	36
a) Estructura productiva de la provincia de Buenos Aires y empleo público.....	36
b) Características institucionales del IPAP Buenos Aires y políticas de capacitación	38
c) Representaciones sobre el rol de la capacitación y oportunidades de acceso	41
d) Necesidades de capacitación y oferta curricular del IPAP Buenos Aires	45
III. IPAP Provincia de Mendoza.....	49
a) Estructura productiva de la provincia de Mendoza y empleo público	49
b) Características institucionales del IPAP Mendoza y políticas de capacitación	51
c) Representaciones sobre el rol de la capacitación y oportunidades de acceso	53

d) Necesidades de capacitación y oferta curricular del IPAP Mendoza	55
Capítulo 4: Perfiles comparados de los IPAP en el contexto provincial.....	58
I. Perfiles de los IPAP: Características del acceso a las oportunidades de capacitación	58
a) IPAP Chaco: “Perfil institucional”	58
b) IPAP Mendoza: “Perfil coordinador”	60
c) IPAP Buenos Aires: “Perfil institucional/coordinador”	62
d) Matriz comparativa del perfil de los IPAP en el marco provincial	65
II. Necesidades de capacitación y herramientas de enseñanza- aprendizaje	66
a) Recolección de las necesidades de capacitación	66
b) Oferta curricular y coexistencia de formatos de enseñanza - aprendizaje.....	68
III. Perspectivas sobre el rol de la capacitación del empleo público provincial	71
Capítulo 5: A modo de conclusión.....	73
Bibliografía consultada.....	77
Anexo metodológico	83

Introducción

La República Argentina es un país Federal en el cual coexisten diferentes niveles de desarrollo en contextos territoriales y poblacionales diversos. A lo largo de la historia del país, ha estado presente el problema de la asimetría entre provincias y regiones en cuanto a su caracterización socioeconómica, lo cual conduce a pensar a las políticas públicas en el marco de la heterogeneidad.

En las diferentes provincias del país, las políticas locales se implementan a través de los agentes del servicio civil de cada jurisdicción, por lo cual a la hora de analizar la capacidad de los Estados provinciales en relación al diseño e implementación de sus respectivos programas y proyectos, se requiere comprender a las burocracias de cada ámbito provincial, en cuanto a su rol en la generación de valor público.

En Argentina, las administraciones públicas provinciales adquieren un rol protagónico en materia de políticas, por lo cual resulta crucial lograr un servicio civil capacitado, que cuente con la posibilidad de acceder a instancias de formación continua. Entendemos que las capacidades son un tipo particular de recurso, que suelen funcionar, dentro de un eslabonamiento de oportunidades, en el cual se distinguen posicionamientos previos más o menos favorables para el acceso a nuevas posibilidades de desarrollo.

Al analizar la situación de las provincias, se debe tener en cuenta entonces que no se trata de un todo homogéneo, sino que nos referimos a una heterogeneidad de realidades signadas por diferentes aspectos, entre los cuales no sólo adquieren importancia los atributos socio económicos, sino también los procesos decisorios de la política y otros rasgos de base presentes en cada escenario provincial. Por lo tanto la construcción de capacidades en las administraciones públicas de los niveles subnacionales, significa un proceso complejo, atravesado por múltiples necesidades y condicionamientos, que se originan en los contextos provinciales y sus características.

Para dar respuesta a las necesidades formativas de los trabajadores del sector estatal de las provincias argentinas, existen diferentes formatos institucionales en cada jurisdicción, que se erigen en tanto órganos rectores de la capacitación para los empleados públicos. Entre ellos, identificamos a los Institutos Provinciales de la Administración Pública (IPAP) y otros organismos con funciones equivalentes, los cuales poseen el mandato de generar oportunidades formativas para los empleados del sector.

La propuesta llevada a cabo en la presente investigación, consiste en analizar las políticas de capacitación que se implementan a través de dichos institutos, en provincias con perfiles diferentes entre sí, a fines de establecer reflexiones acerca de posibles vínculos entre las desigualdades regionales y los rasgos de las mencionadas políticas, así como también, observar probables variaciones tanto en la generación como en el acceso a las oportunidades formativas para los trabajadores de distintos Estados provinciales.

Capítulo 1: Consideraciones metodológicas

a) Problema de investigación

La investigación se propone vincular las políticas de capacitación de los agentes de las administraciones públicas provinciales de la República Argentina, con el nivel de desarrollo relativo de las diferentes jurisdicciones, teniendo en cuenta que las desigualdades regionales podrían implicar un diferencial en las oportunidades de acceso a la formación para los empleados públicos. En este sentido, los principales interrogantes sobre los cuales nos proponemos indagar en la presente tesis son los siguientes: ¿De qué modo las políticas de capacitación vigentes para el empleo público provincial implementadas a partir de los Institutos Provinciales de la Administración Pública (IPAP), podrían relacionarse con las desigualdades regionales presentes en nuestro país? ¿Cómo varían las oportunidades de formación para el empleo público provincial según las características de las diferentes jurisdicciones?

b) Contexto temporal de la investigación

En el año 2019 finalizó un período de gestión del gobierno nacional y de casi todos los gobiernos provinciales en la República Argentina, momento analíticamente apropiado para elaborar balances y lecturas posibles sobre las políticas públicas implementadas hasta el momento en el contexto federal. La presente investigación aborda en el escenario del mencionado año, el análisis de las políticas de capacitación para el empleo público provincial llevadas a cabo a partir de los IPAP, ofreciendo una mirada retrospectiva del trayecto del rol de la capacitación de dichos institutos desde sus inicios, en cada caso provincial de indagación.

c) Población de estudio y objetivos

Unidad de análisis: Los Institutos Provinciales de la Administración Pública de la República Argentina (IPAP)

Unidades de observación:

- Referentes de los IPAP
- Agentes de empleo público, participantes de las capacitaciones brindadas por los IPAP, que desempeñen mandos medios dentro de la administración pública provincial.

Objetivo general: Analizar las políticas de capacitación implementadas por los IPAP, en el marco del empleo público provincial.

Objetivos específicos:

- Comparar las políticas de capacitación para los agentes de empleo público, entre provincias de perfil diferente.
- Analizar las prácticas de capacitación y perspectivas de los empleados del sector público provincial, con respecto a la oferta curricular de los Institutos Provinciales de la Administración Pública.
- Describir aspectos de las actividades formativas ofrecidas por dichos institutos provinciales, teniendo en cuenta la recolección de necesidades de capacitación y las modalidades de enseñanza-aprendizaje.

- Detectar perfiles de los Institutos Provinciales de la Administración Pública, en relación a la ejecución de políticas de capacitación en los diferentes contextos.
- Identificar aspectos de la estructura de oportunidades de capacitación en las administraciones públicas provinciales, que pueden operar como condicionantes en cuanto al acceso a las posibilidades de participación en instancias formativas.

d) Selección de casos y tipo de muestra

Teniendo en cuenta la heterogeneidad de las realidades provinciales en la República Argentina, la propuesta metodológica consiste en la selección de tres provincias de perfiles diferentes. Tomando en consideración la distribución regional del país y las diferencias de contextos socio-productivos, se seleccionaron los siguientes casos provinciales:

1. **Chaco:** De acuerdo a la distribución regional tradicional utilizada para la planificación de políticas públicas de nuestro país, la provincia chaqueña pertenece a la región NEA (Nordeste argentino). Según la última reagrupación planteada por el Ministerio del Interior, la provincia se incluye asimismo en el ámbito regional denominado Gran Norte Argentino, que incluye Nordeste (NEA) más Noroeste (NOA). Según diferentes clasificaciones provinciales disponibles en investigaciones anteriores, esta jurisdicción se encuentra dentro del segmento de provincias argentinas con menor desarrollo relativo. El índice provincial de desarrollo sostenible establecido por el PNUD en el 2017, la ubica en el último tercio.
2. **Buenos Aires:** Esta provincia pertenece a la Región Pampeana. Según la división administrativa que ofrece el INDEC, dicho territorio se define como el área geográfica situada en el centro-este de Argentina, por lo cual Buenos Aires, suele ser agrupada regionalmente junto a otras provincias centrales. Por otra parte es la jurisdicción con mayor cantidad de habitantes del país y la más diversificada a nivel productivo. Según categorizaciones provinciales originadas en diversos autores, ocupa una posición avanzada en términos de desarrollo relativo. Sin embargo según el informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (2017), la provincia ocupa el puesto 16° en el ranking nacional, ya que en relación a la distribución del ingreso per cápita, la provincia de Buenos Aires es una de las jurisdicciones con mayor grado de inequidad.
3. **Mendoza:** Esta jurisdicción pertenece a la región de Cuyo y es la provincia con más cantidad de habitantes dentro de su región. En el último ranking de desarrollo del PNUD se ubica en el 3° puesto, por lo cual queda posicionada dentro del segmento de provincias más avanzadas. Sin embargo según otras clasificaciones provinciales disponibles, Mendoza se posiciona en rangos de intermedios a altos en cuestión de desarrollo.

Dentro de cada uno de los casos provinciales definidos para la investigación, el análisis se dirigió hacia los Institutos Provinciales de la Administración Pública presentes en cada una de las mencionadas jurisdicciones.

En cada caso se aplicaron entrevistas en profundidad a dos referentes de los respectivos IPAP. Luego se reclutaron a partir de informantes clave de cada instituto, al menos cuatro agentes de empleo público de cada provincia, que participan de las actividades de capacitación en el marco de su correspondiente IPAP y cuyo rol se encuentra comprendido dentro de los mandos medios públicos provinciales.

El muestreo que se aplicó en la presente investigación, es no probabilístico y se denomina “intencional o por conveniencia”. Este tipo de muestra consiste en la selección de los sujetos

que proporcionan información acorde al propósito de la investigación, en base a la accesibilidad. El modo de contacto con dichos sujetos ha sido logrado entonces a través del relacionamiento inicial con informantes claves de cada IPAP estudiado, a partir de los cuales ha sido posible convocar a las personas entrevistadas.

e) Resumen de técnicas de relevamiento y análisis

El trabajo de campo se realizó durante el año 2019. Se tuvo en cuenta para el relevamiento y posterior análisis de la información, la situación de las políticas llevadas a cabo por los IPAP al momento de la recolección de la información, con una mirada retrospectiva hacia los inicios institucionales en cada caso. Para el desarrollo del presente análisis se trabajó con distintos tipos de datos y fuentes:

- Datos cualitativos primarios, a través de la aplicación de entrevistas en profundidad a referentes y participantes de las actividades de cada IPAP de observación. En este caso los datos se encuentran constituidos por los discursos de los entrevistados.
- Datos cuantitativos secundarios, recolectados a partir del análisis de investigaciones previas e informes realizados por organismos públicos y centros especializados de investigación.
- Fuentes bibliográficas, que den cuenta de aspectos normativos y fundacionales de los IPAP, así como también informes de gestión disponibles, planificación de la oferta curricular y otros documentos provinciales.
- Consulta de materiales teóricos vigentes en la literatura sobre el tema de indagación, cuyo análisis y sistematización permitió la construcción del marco conceptual del presente trabajo.

CUADRO 1: Resumen metodológico: Técnicas de relevamiento y fuentes

Metodología	Técnica	Unidad de observación	Fuente	Muestra
Cualitativa	Entrevista en profundidad	Referentes provinciales de los IPAP de las provincias seleccionadas	Primaria	2 casos por provincia
Cualitativa	Entrevista en profundidad	Participantes de actividades de los IPAP seleccionados	Primaria	4 casos por provincia
Cuantitativa	Relevamiento de estadísticas provinciales	Documentos provinciales	Secundaria	--
Cualitativa	Recopilación de Normativas provinciales	Documentos provinciales	Secundaria	--
Cualitativa	Recopilación de programas y proyectos provinciales de capacitación	Documentos provinciales	Secundaria	--

Fuente: Elaboración propia

En suma, la cantidad de entrevistas realizadas a referentes y participantes de las capacitaciones en los IPAP seleccionados, fueron dieciocho. Complementariamente se realizaron entrevistas a expertos en temas de políticas públicas federales (Funcionarios y ex funcionarios), totalizando más de veinte entrevistas cualitativas, en el marco de la presente investigación.

A través de la elaboración de una matriz de aspectos a relevar de cada una de las provincias seleccionadas, se organizó la información de manera tal que permita comparar las políticas de

capacitación entre provincias de perfil diferente, para verificar si existen variaciones y en qué consisten.

Para el posterior análisis de la información, se construyeron matrices de discursos comparativos sobre cada dimensión presente en las guías de pautas aplicadas en las entrevistas. La interpretación de la información fue llevada a cabo en primera instancia relacionando los discursos de cada caso provincial entre sí, y luego se procedió a la comparación de los principales conceptos emergentes entre las diferentes provincias analizadas, poniendo en relación los aspectos del problema de investigación, los objetivos de indagación, el marco conceptual y los datos relevados, tanto primarios como secundarios.

Capítulo 2: Marco teórico -conceptual

I. Construcción de capacidades en las administraciones públicas provinciales

a) Las capacidades estatales y el rol de la capacitación del empleo público provincial

Desde la década del '60, Argentina desarrolló diferentes procesos de descentralización que tornaron relevante pensar las capacidades del Estado en todos los niveles de gobierno. El desplazamiento de funciones hacia jurisdicciones subnacionales, implicó la importancia de los gobiernos locales en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. En este contexto existen capacidades heterogéneas, según jurisdicción, para dar respuesta a los diferentes desafíos de las gestiones de las provincias.

En relación con el rol protagónico que adquieren las administraciones públicas provinciales en materia de políticas en nuestro país, adquiere importancia lograr un servicio civil capacitado, que cuente con la posibilidad de acceder a programas de formación continua. En este sentido, los agentes de la administración pública, además de poseer una especialización de base, deben disponer de características y habilidades personales que faciliten la constitución de equipos de trabajo y la acción en tanto facilitadores de co-construcción de políticas públicas.

Según el CAF (2015), el adecuado cumplimiento de las etapas de las políticas públicas y la continuidad en los circuitos de aprendizaje y mejora, son las bases necesarias para la provisión satisfactoria de bienes y servicios públicos. Asimismo, esto depende de la presencia de capacidades en las organizaciones. La detección de cuáles son estas capacidades y el modo en el cual se articulan con la producción eficiente de bienes y servicios es un reto. Un Estado efectivo requiere capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas. Ello en parte, depende de la presencia de una burocracia de calidad.

Las políticas públicas se implementan a través de los agentes del servicio civil, por lo tanto para comprender la capacidad del Estado en cuanto a la ejecución de dichas políticas, es preciso pensar el accionar de los trabajadores del sector público. En este sentido cabe incorporar el concepto de productividad burocrática que ofrece Oscar Oszlak, en relación con el grado de éxito que logra el aparato institucional para cumplir objetivos. "La productividad burocrática puede definirse como la capacidad de la burocracia para generar valor público" (Oszlak, 2005:1).

La necesidad de optimizar los niveles de capacidad del Estado para lograr una administración pública eficaz, eficiente y sostenible cobró relevancia dentro de la agenda política latinoamericana a partir de los procesos democratizadores ocurridos en la región durante la década del ochenta, momento en el cual se concibió a la capacidad estatal como factor crucial para consolidar el Estado de derecho y garantizar el crecimiento económico orientado a la igualdad social (Ricardo, 2016).

Según el CAF (2015) la capacidad estatal, se define como el conjunto de condiciones que colaboran en garantizar la habilidad institucional del Estado, para llevar a cabo tareas de modo efectivo, eficiente y sustentable. Las habilidades institucionales requieren ser pensadas en vinculación con las políticas públicas ya que las condiciones que dichas capacidades implican, aseguran potencialmente los logros a alcanzar.

Según establece el CAF (2015), las capacidades estatales se subdividen en las siguientes dimensiones:

- **Capacidad burocrática y administrativa:** El Estado necesita un aparato burocrático para diseñar e implementar las políticas. Implica la habilidad para invertir los ingresos impositivos de forma eficiente en bienes públicos.
- **Capacidad Legal:** Incluye diferentes aspectos, tales como la capacidad de hacer cumplir los contratos y los derechos de propiedad, con un sistema judicial que resuelva las disputas de acuerdo a la ley, entre otros.
- **Capacidad en infraestructura:** Consiste en el alcance territorial del Estado, es decir hasta qué punto geográfico se ejerce control o en el cual las políticas pueden ser implementadas.
- **Capacidad fiscal:** Es la habilidad del Estado de recaudar impuestos.

Por otra parte Hilderbrand y Grindle (1997), definen cinco dimensiones de la capacidad gubernamental:

- Ámbito económico, político y social en el cual el gobierno lleva adelante sus actividades.
- El contexto institucional: Reglas que enmarcan el accionar gubernamental.
- La red de trabajo: Conjunto de organizaciones involucradas en la ejecución de una tarea determinada.
- La organización.
- El recurso humano.

El caso de la capacitación de los agentes de las administraciones públicas provinciales se refiere a la dimensión del recurso humano. En este sentido en el presente análisis se indagan las prácticas de capacitación en el marco de un mapa federal diverso, en el cual entran en juego aspectos vinculados al entorno institucional de las provincias y a su macro-contexto, es decir, factores políticos, presupuestarios, normativos y culturales en tanto posibles condicionantes de las oportunidades de capacitación (Hilderbrand, 1997).

Según Iacoviello, “la capacitación y desarrollo de recursos humanos incluye toda actividad orientada a aumentar las capacidades y el potencial del individuo, de modo de mejorar su desempeño actual y futuro” (Iacoviello, 1997:1). El citado concepto de capacitación es

inherente a la idea de desarrollo, ya que consiste en capacitar para la carrera actual y futura de los empleados, tanto dentro de determinada organización como en el mercado de trabajo en general. Si bien tradicionalmente se ha entendido el concepto de capacidad estatal como equivalente de la habilidad que poseen los aparatos burocráticos, la complejidad de funciones atribuibles al Estado implicó sumar a las capacidades administrativas, las habilidades relacionales o políticas. La capacidad estatal no sólo alude al cumplimiento de objetivos de forma eficiente y eficaz, sino que también implica la capacidad potencial de acción a futuro.

Según indica la Carta Iberoamericana de la Función Pública, “el logro de una función pública profesional y eficaz es, para cualquier sociedad democrática, un propósito permanente que encuentra en todo caso múltiples áreas de mejora de los arreglos institucionales existentes” (CLAD, 2003:112). En relación con lo postulado por dicho documento los responsables de los recursos humanos deberán contar con una alta cualificación profesional. En este sentido se torna relevante que el personal directivo al frente de las unidades estatales posea la capacitación adecuada en relación a las habilidades técnicas y sociales requeridas para gestionar equipos humanos, lo cual incluye el entrenamiento en destrezas de índole relacional e interpersonal.

Las capacidades son un tipo particular de recurso que suelen operar como condicionantes para dinamizar de modo eficaz y eficiente otros recursos. En la literatura se referencian las acciones formativas en torno al concepto de capital humano, en tanto que apuntan a fortalecer conocimientos, destrezas, aptitudes y valores que se asocian al vínculo entre el esfuerzo y el logro y a la disposición de probables gratificaciones a futuro en función de dicha asociación. Sin embargo se distingue otro tipo de connotación acerca de las capacidades que no se circunscriben al capital humano, sino que se refiere al posicionamiento de los recursos dentro de una estructura de oportunidades. El acceso a oportunidades incide sobre el bienestar de las personas, porque habilita tanto el uso de recursos propios como la generación de nuevos beneficios. Según Katzman “las estructuras de oportunidades se definen como probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades” (Katzman, 1999: 9). De acuerdo a esta óptica, el acceso a determinados bienes, servicios o actividades provee recursos que facilitan a su vez la conexión con otras oportunidades.

Al analizar la situación de las provincias, se debe tener en cuenta que no se trata de un todo, sino que nos referimos a una heterogeneidad de realidades signadas por diferentes aspectos relacionados con el tipo y cantidad de composición poblacional, el desarrollo humano y los rasgos propios de la institucionalidad política (CEPAL- Steinberg, C., Cetrángolo, O. y Gatto, F. 2011). Para el abordaje de la administración pública de un país federal como Argentina, caracterizado por fuertes asimetrías territoriales, Cao emplea el principio de equiparación. “Este principio sostiene que, aunque pueden encontrarse excepciones, si una región alcanza un desarrollo relativo en un elemento, es muy probable que tenga ese mismo nivel de desarrollo en los restantes elementos que lo componen” (Cao, 2008:1). En este sentido los grados de desarrollo de determinadas regiones probablemente encuentren su correlato en distintos aspectos de los servicios públicos, así como también en la calidad de funcionamiento de los circuitos administrativos de la burocracia estatal y su tecnologización.

En todo el país, coexisten niveles de desarrollo muy diferenciados en contextos territoriales y poblacionales diversos, lo cual conduce a pensar a las políticas públicas en el marco de la heterogeneidad. A la hora de pensar la capacitación del empleo público, se verifican puntos de partida divergentes. Las necesidades y perfiles que surgen de cada contexto provincial son diferentes, por lo tanto en pos de establecer políticas de capacitación para las distintas administraciones públicas, también es crucial considerar el rasgo heterogéneo para evitar reproducir desigualdades preexistentes (CEPAL, 2011).

b) La función directiva pública y las burocracias provinciales

La Alta Dirección Pública (ADP) la conforman el conjunto de funcionarios de primera línea de las administraciones gubernamentales que operan como conector entre las esferas políticas y la burocracia. La ADP se compone entonces por funcionarios de primera línea de las administraciones gubernamentales que no son autoridades políticas ni tampoco forman parte de la burocracia operativa de línea, a los cuales se suele denominar “empleados públicos”. En el caso de Argentina, este grupo se refiere a los directores nacionales, coordinadores y jefes de departamento, los cuales ocupan los niveles escalafonarios más altos dentro del régimen de la administración pública nacional (Zuñanic, 2016).

En la presente investigación se analizan las políticas de capacitación para el empleo público del nivel de gobierno provincial, para lo cual resulta relevante considerar, entre otras fuentes, la información proporcionada por agentes de las administraciones públicas provinciales, que desempeñen mandos medios y que sean participantes habituales de las capacitaciones para el empleo público, ofrecidas en el marco de su jurisdicción. Dichos agentes forman parte de la ADP provincial, entendiendo que tal concepto incluye al conjunto de directores, coordinadores y jefes de las administraciones públicas de sus respectivas jurisdicciones. Estos agentes ocupan un mando medio entre el poder político (ministros, secretarios y subsecretarios) y los agentes operativos de empleo público de las provincias.

A partir de la literatura identificamos diferentes modelos de función directiva pública. Existe un primer modelo de dirección pública burocrática, caracterizado por la profesionalización de la función directiva en el marco de una carrera vertical y cerrada, en el cual la dirección pública es el eslabón más alto de la carrera y por ende, los puestos directivos son vitalicios. Un segundo modelo es el de dirección pública “politizada”, en el cual las designaciones se basan en el criterio de confianza política, por lo cual, tanto la decisión de selección como de remoción del cargo, no se basa prioritariamente en las competencias directivas requeridas para la función. Finalmente, existe el modelo gerencial, cuyas características permiten articular la esfera de la dirección pública con el de los profesionales de carrera (Villoria, 2014).

En vínculo con la expuesta tipología, Zuñanic (2016) clasifica los sistemas de dirección pública en América Latina de la siguiente manera:

- Los relacionados al modelo gerencial: Es el caso de Chile y Perú.
- Los de larga data, generalmente basados en el modelo de carrera: Es el caso de países tales como Brasil, Costa Rica y Uruguay.

- Los altamente politizados, en las cuales el espacio directivo resulta predominantemente ocupado por funcionarios políticos, lo cual es característico de Argentina.

Los agentes públicos provinciales de la República Argentina, se alinean en dos campos de acción diferenciados: Uno relacionado a la ejecución de políticas públicas y otro a la política partidaria, lo cual Moscovich (2016) conceptualiza en tanto “doble status” de las burocracias provinciales. Por una parte, las burocracias son responsables de la implementación de las políticas públicas a través de la ejecución de programas y proyectos. Gracias a su vasto conocimiento del territorio provincial, son capaces de detectar a los destinatarios de las políticas, para garantizar su éxito. “Estas funciones transforman a las burocracias en las ruedas de las políticas federales en las provincias” (Agranoff, 2001 en Moscovich 2016:3). Por otro lado, la burocracia de los Estados provinciales se corresponde con actividades político-partidarias, por lo cual la distribución de empleos públicos funcionaría en este sentido como un medio para sostener esquemas de poder.

En este marco, los cargos directivos públicos suponen recambios periódicos y por lo tanto implican trayectos de gestión cortoplacistas, lo cual condicionaría asimismo la construcción de capacidades en la administración pública, de forma sostenida en el tiempo. “La política de construcción e implementación de un sistema de servicio civil en la Argentina, (...) se ha caracterizado por esfuerzos aislados, no integrados entre sí y que no tendieron a incluir a actores sociales, políticos e institucionales de una manera que aumentara su institucionalidad y su impacto intertemporal” (Iacoviello, Zuvanic y Tommansi, 2003:2).

De acuerdo a los datos cuantitativos del Instituto Nacional de la Administración Pública, los participantes de las capacitaciones para ADP provincial, suelen presentar amplia antigüedad en el empleo público, aunque permanecen tiempos menores en los cargos directivos. La permanencia dentro del empleo público provincial se relaciona con la importancia que tiene el sector estatal como empleador en las provincias, ya que el rasgo económico regional suele relacionarse con el de sus sectores públicos. Sin embargo los diferentes puestos directivos suelen ser ocupados por lapsos relativamente más cortos.

CUADRO 2: Antigüedad en el empleo público y en el cargo directivo, en agentes provinciales participantes de capacitaciones de INAP%

	Antigüedad en la administración pública %	Antigüedad en rol directivo %
Menos de 1 año	5,1	20,1
De 1 a 5 años	20,1	52,4
De 6 a 15 años	41,7	19,8
Más de 15 años	33,1	7,7

Fuente: Datos del Programa Federal de Formación en Políticas Públicas de INAP (2017)

En general en el empleo público a nivel provincial, conviven perspectivas orientadas hacia la valoración de la innovación, junto a modelos culturales conservadores. Según Cao, para lograr una transformación cualitativa en este sentido, se requiere resignificar la tarea del Estado, en pos de la ampliación de la institucionalidad y la participación ciudadana. Esto supone

“Conducción política de calidad, profesionalización del Estado, construcción sistemática de información gerencial, incorporación de tecnología informática y de gestión. Supone, también, nuevas formas de relación con la sociedad, lo que igualmente tensionará formas tradicionales de construcción política” (Cao, 2012:36).

Según el citado autor, se requiere de un tipo de planificación estatal que permita la articulación e integralidad de las políticas públicas, para lograr poner en acción dichas ideas. En pos del desarrollo de este tipo de herramientas, resulta crucial la capacitación del personal del ámbito público, sin embargo las instancias de capacitación han sido históricamente bajas desde el punto de vista cuantitativo y no se han perfilado necesariamente a fortalecer la articulación estatal y la planificación (Cao, 2012). En la presente investigación se analizará entonces la vigencia de diferentes políticas de capacitación para los agentes del empleo público provincial y sus variaciones de acuerdo a cada caso.

II. Acerca del federalismo y el empleo público provincial

La Argentina es un país federal por lo cual coexisten tres ámbitos de la administración pública con funciones propias: La administración pública nacional, la administración pública provincial y la administración pública municipal. Los países federales originalmente se caracterizaban por un tipo de funcionamiento dual de la gestión pública, en el cual el ámbito nacional y subnacional actuaban de modo independiente. Sin embargo dicha concepción se ha ido transformando hacia una orientación en la cual se valora la coordinación de políticas entre los distintos niveles de gobierno.

Este viraje implica el reconocimiento de una realidad provincial fragmentada, para lo cual resulta relevante la creación de herramientas de cogestión de políticas y programas (Cao, 2008). Ante la necesidad de vincular actores de niveles estatales diferentes, surgieron ámbitos institucionales de encuentro entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional, orientados a consensuar la coordinación de políticas públicas. Dichos espacios reciben la denominación de “Consejos Federales”, cuyo papel principal consiste en la coordinación operativa de las políticas públicas en las que participan ambos niveles gubernamentales (Rey, 2013).

Según la literatura, el federalismo es un sistema basado en la distribución territorial de poder y autoridad entre instancias de gobierno, definido en la Constitución de un país, de forma tal que los gobiernos nacionales y subnacionales resultan independientes en su propio campo de acción (CEPAL, 1995). Históricamente la Argentina poseía un federalismo centralizado, por el cual el gobierno nacional era el actor predominante con respecto de las provincias. Desde esta óptica era imprescindible fortalecer el Estado central para la consolidación institucional del país (Rey, 2013). En este marco la distribución funcional y presupuestaria significaba 75% a Nación, 22% a las provincias y 3% a los municipios. A pesar de las transformaciones acaecidas en el país, estas proporciones generalmente se mantuvieron más de medio siglo (Cao, 2008).

A partir de la crisis de 1930, aconteció un reordenamiento económico y social, que incluyó un importante aumento de la actividad del sector público en cuanto a la regulación de la economía y en la participación en el empleo. En este proceso el Estado nacional obtuvo un rol

predominante en detrimento de provincias y municipios. Sin embargo en la década del 70 comenzó una nueva etapa de modificación del sector público, mediante la puesta en marcha de políticas descentralizadoras. “Las dos oleadas más importantes de ajuste y descentralización fueron llevadas adelante por la dictadura del “Proceso de Reorganización Nacional” (años 1976 – 1983) y el gobierno de Carlos Menem (años 1989 – 1999)” (Cao, 2008:2).

El nuevo esquema de funciones significó una marcada reducción del gasto público de parte del nivel nacional y en contrapartida un aumento de dicho gasto por parte del nivel provincial y municipal. Estos cambios evidenciaron asimetrías tanto en los gastos como en los ingresos jurisdiccionales, ya que las provincias debieron asumir con sus propios recursos la responsabilidad de sostener los sistemas de gestión provincial en esferas relevantes tales como la salud, la educación y la seguridad. Por otra parte, el proceso descentralizador otorgó autonomía para regular la esfera política, económica y social.

La evolución del empleo público siguió una lógica similar, como efecto del proceso de descentralización de las funciones estatales que se inició paulatinamente en la década del sesenta y continuó luego en el transcurso de la década del noventa, se estima que el 80% de los empleados públicos argentinos trabaja en las estructuras estatales de las provincias y municipios (CIPPEC, 2016). El empleo público presenta una composición heterogénea y compleja, cuya importancia se verifica entonces a nivel federal y regional. En este contexto, las administraciones públicas provinciales son muy significativas en tanto empleadoras en el país.

Según estimaciones efectuadas por el CIPPEC, los trabajadores del sector estatal en Argentina representan alrededor de 18% de ocupados, lo cual implica en valores absolutos, casi 3,9 millones de empleados. A partir de dicho datos, el peso relativo del empleo público supera el promedio observado en la región latinoamericana.

Para indagar acerca del lugar que ocupa el empleo público en el marco provincial, deben ponerse a consideración el contexto de heterogeneidad que caracteriza el mosaico federal argentino, tanto en cuanto a sus rasgos socio-productivos, demográficos e institucionales, entre otros aspectos. Dichas desigualdades fueron gestadas en los procesos de organización de la nación acontecidos a fines del siglo XIX.

En dicho período, la región pampeana obtuvo una posición de superioridad económica a partir de las bases del modelo agroexportador, lo cual implicó una brecha con los otros territorios. Los autores generalmente coinciden que en la mencionada etapa se ha fortalecido la preponderancia de Buenos Aires en relación al resto de las regiones y provincias del país. Sin embargo, las diferencias regionales y el comportamiento desigual de las economías provinciales han sido rasgos previamente existentes (Sánchez, 2016).

El estudio de las heterogeneidades provinciales de la República Argentina, ha sido foco de interés para diversos investigadores. En el apartado siguiente nos proponemos sistematizar clasificaciones regionales y provinciales halladas en la literatura, a fines de proporcionar un marco de análisis para los casos de indagación propuestos en la presente investigación.

III. Clasificaciones provinciales y desigualdades regionales

a) Posibles clasificaciones de las provincias argentinas

La República Argentina es un país federal, conformado por 23 provincias y una ciudad autónoma que dictan sus propias constituciones y se administran mediante sus respectivos poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Los gobiernos provinciales ejercen en su territorio el dominio sobre los recursos naturales existentes y las atribuciones para establecer regulaciones sobre su uso (PNUD, 2016). Para la planificación y desarrollo de políticas públicas, se ha planteado tradicionalmente una distribución regional conformada por seis regiones: Centro, Cuyo, Patagonia, Nordeste (NEA), Noroeste (NOA) y Pampeana.

CUADRO 3: Distribución regional de Argentina

Región	Provincias que componen cada región del país
Centro	Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba
Cuyo	Mendoza, San Juan y San Luis
Patagonia	Neuquén, Río Negro, Tierra del Fuego, Chubut, Santa Cruz
NEA	Misiones, Chaco, Formosa, Corrientes
NOA	Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja
Pampeana	Buenos Aires, CABA, La Pampa

Fuente: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda

Asimismo el Ministerio del Interior actualmente ha planteado reagrupamientos regionales, para lo cual utiliza la categoría regional denominada “Gran Norte Argentino” que incluye el Noroeste (NOA) y el Nordeste (NEA) de nuestro país. Las regiones argentinas, han sido definidas para potenciar el desarrollo social y económico de las provincias que las integran bajo la premisa de su proximidad territorial y de la existencia de necesidades comunes (Ministerio del Interior de la República Argentina, 2019).

Por otra parte, según la división administrativa que ofrece el INDEC, la región pampeana se define como el área geográfica situada en el centro-este de Argentina, por lo tanto la componen la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), la Provincia de Buenos Aires y La Pampa, junto a las provincias centrales (Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba).

Según los reagrupamientos regionales propuestos por los citados organismos, se tomará en consideración, para la selección de casos de análisis en el marco de la presente investigación, la siguiente distribución del mapa regional argentino:

CUADRO 4: Reagrupamiento de regiones de Argentina

Región	Provincias que componen cada región del país
Cuyo	Mendoza, San Juan y San Luis
Gran Norte Argentino (NEA + NOA)	Misiones, Chaco, Formosa, Corrientes, Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja
Pampeana (Pampeana + Centro)	Buenos Aires, CABA, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Pampa
Patagonia	Neuquén, Río Negro, Tierra del Fuego, Chubut, Santa Cruz

Fuente: Elaboración propia, en base a clasificaciones del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda e INDEC.

De acuerdo a los últimos datos censales disponibles, la región con mayor cantidad de habitantes es la Pampeana, en la cual se destaca la provincia de Buenos Aires ya que concentra el 39% de la población del país (25% pertenece al Gran Buenos Aires y 14% al interior de la provincia). Continúa en orden descendente la región denominada Gran Norte Argentino (21,4%), en la cual más del 50% de los habitantes se acumula en las provincias de Tucumán, Salta, Misiones y Chaco. Luego se posiciona la región cuyana que representa 7,1% de la población del país, en la cual la provincia de Mendoza es la que presenta la población mayor. Por último se encuentra la región patagónica con poblaciones considerablemente más pequeñas que la media de habitantes del territorio nacional, ya que las provincias que la componen, representan individualmente menos del 2% de la población total del país. (Ver Cuadro 5)

CUADRO 5: Cantidad de habitantes por región y por provincia

REGION	Cant. De habitantes	%
Pampeana/ Centro	26.573.593	66,2
Buenos Aires	15.625.084	38,9
Córdoba	3.308.876	8,2
Santa Fe	3.194.537	8
CABA	2.890.151	7,2
Entre Ríos	1.235.994	3,1
La Pampa	318.951	0,8
Gran Norte Argentino (NEA + NOA)	8.591.021	21,4
Tucumán	1.448.188	3,6
Salta	1.214.441	3
Misiones	1.101.593	2,7
Chaco	1.055.259	2,6
Corrientes	992.595	2,5
Santiago del Estero	874.006	2,2
Jujuy	673.307	1,7
Formosa	530.162	1,3
Catamarca	367.828	0,9
La Rioja	333.642	0,8
Cuyo	2.852.294	7,1
Mendoza	1.738.929	4,3
San Juan	681.055	1,7
San Luis	432.310	1,1
Patagonia	2.100.188	5,2
Río Negro	638.645	1,6
Neuquén	551.266	1,4
Chubut	509.108	1,3
Santa Cruz	273.964	0,7
Tierra del Fuego	127.205	0,3

Fuente: Elaboración propia en base a los datos censales 2010. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

Las posibles clasificaciones provinciales varían de acuerdo a los criterios de comparación de las diferentes jurisdicciones. Si bien resultan relevantes los datos demográficos acerca de la composición y tamaño poblacional de cada una de las regiones, se requieren adicionar otros elementos de análisis para lograr dar cuenta de la heterogeneidad provincial presente en el territorio nacional.

Como antecedentes teóricos, podemos citar el trabajo realizado por Nuñez Miñana (1972), en el cual se proponía indicar niveles regionales de desarrollo, aplicando este concepto para estudiar la actividad económica provincial en relación con la población. Para esto dicho autor tomó en cuenta las siguientes dimensiones: Calidad de la vivienda, automóviles per cápita y calidad de los recursos humanos, en lo cual incidió como dimensión, el nivel de instrucción de la población (Nuñez Miñana en Cao, Rubins y Vaca, 2003). En base a dicho análisis, se definió el siguiente agrupamiento provincial:

- **Provincias avanzadas:** Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe.
- **Provincias intermedias:** Entre Ríos, Neuquén, Tucumán, San Juan, San Luis.
- **Provincias de menor desarrollo:** Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones y Santiago del Estero.
- **Provincias especiales:** Chubut, La Pampa, Río Negro y Santa Cruz.

Dentro de la literatura clásica se destaca también Aldo Ferrer (1963), quien ofrece una clasificación provincial en la cual adquieren relevancia las variables relacionadas con procesos de industrialización y aspectos demográficos. Desde esta óptica se identifican las provincias más dinámicas – es decir las que pudieron desarrollar economías regionales y generar empleo para su población-, las de dinamismo intermedio – aquellas que lograron cierto grado de dinamismo interno por su vínculo con zonas industrializadas- y por último las que se han denominado “estancadas” -es decir con menores índices de actividad económica y de los niveles de vida-. La distribución provincial propuesta según las mencionadas categorías ha sido la siguiente:

- **Provincias dinámicas:** Capital Federal (Actualmente CABA), Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.
- **Provincias con dinamismo intermedio:** Chaco, Mendoza, Salta, San Juan, Jujuy, Tucumán y las provincias patagónicas.
- **Provincias con actividad económica menor:** Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, San Luis, Santiago del Estero.

Cao, Rubins y Vaca (2003) vinculan los conceptos de la literatura clásica y detectan que en las provincias dinámicas o avanzadas se reiteran los elementos de las clasificaciones anteriores referenciadas. En cuanto a las provincias intermedias, se toman en cuenta a las jurisdicciones que han logrado desarrollar economías regionales desde una posición original periférica. Por último en cuanto a las provincias de menor desarrollo relativo se refieren a las que se encontraban en una posición desfavorable con respecto al desarrollo de economías regionales. A partir de estos conceptos, los citados autores, arriban a la siguiente clasificación:

- **Provincias avanzadas:** Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe.
- **Provincias intermedias:** San Juan, San Luis, Salta, Tucumán y Entre Ríos.
- **Provincias de menor desarrollo:** Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones y Santiago del Estero.
- **Provincias de baja densidad:** Chubut, La Pampa, Tierra del Fuego, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

b) Desarrollos regionales y empleo público provincial

Con el propósito de analizar diferencias entre las distintas provincias de la República Argentina, el PNUD en el año 2002 ha desarrollado el índice de Desarrollo Humano ampliado (IDHA), a partir del cual se clasificó a las provincias. Para la construcción de este índice se tuvo en cuenta la medición de la longevidad, la tasa de mortalidad infantil por causas prevenibles, los logros educacionales incorporando la tasa de sobreedad en la escuela primaria y el índice de calidad educativa. Asimismo se agregaron el estándar de vida las tasas de empleo y desempleo (PNUD, 2002:58). A partir de estos indicadores el PNUD clasificó a las provincias en tres grupos: Nivel de desarrollo humano alto, medio y bajo. La clasificación resultante fue la siguiente:

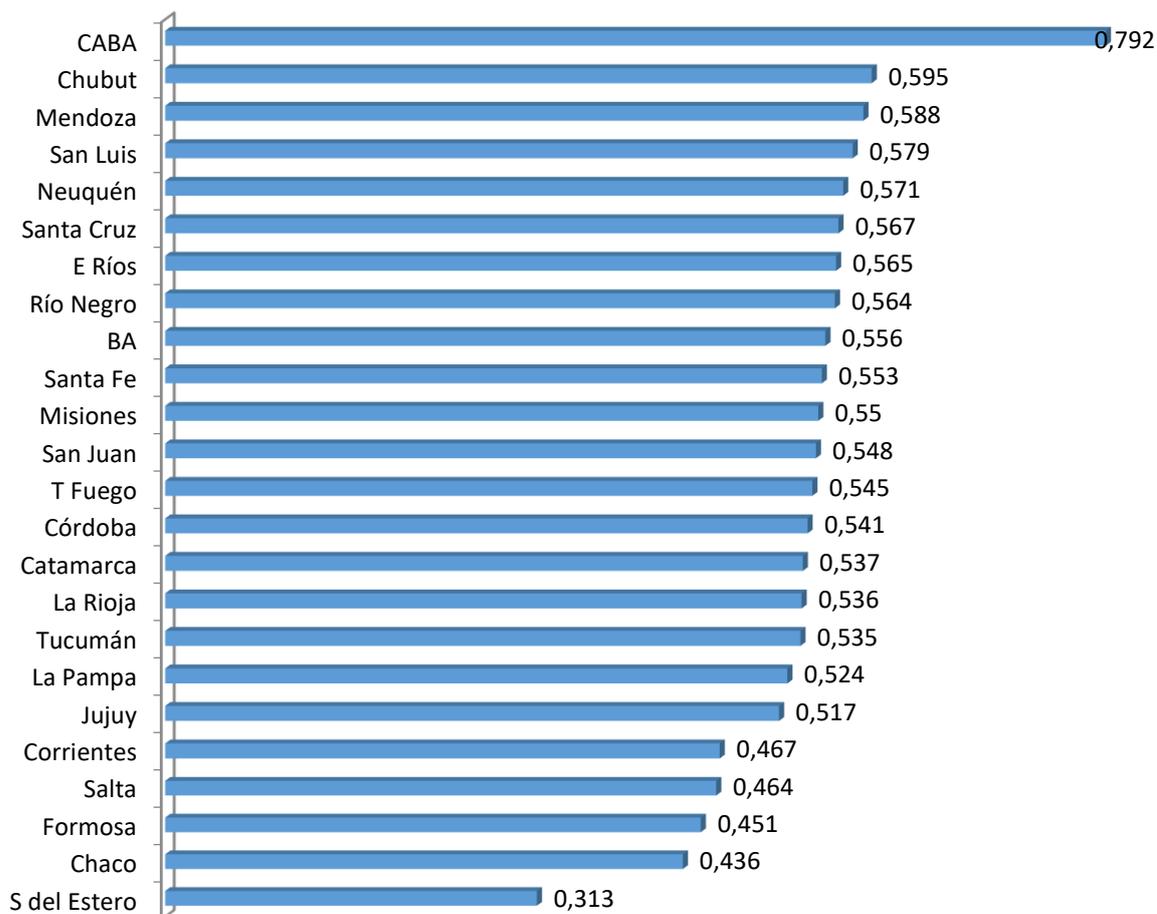
- **Nivel de Desarrollo Humano Alto:** CABA.
- **Nivel de Desarrollo Humano Medio:** Córdoba, Tierra del Fuego, Mendoza, La Pampa, Buenos Aires, Santa Cruz, Santa Fe, Neuquén, Entre Ríos, Chubut, San Luis.
- **Nivel de Desarrollo Humano Bajo:** Río Negro, San Juan, Santiago del Estero, La Rioja, Tucumán, Catamarca, Salta, Misiones, Chaco, Corrientes, Jujuy y Mendoza.

Para la construcción de la citada clasificación, el PNUD analizó cada jurisdicción según su capacidad para generar riqueza sostenida y las políticas que puedan fortalecer sus ventajas competitivas, pues se considera que la capacidad económica por sí sola no deriva necesariamente en bienestar para la población. En los segmentos planteados, CABA no ha sido integrada a otras jurisdicciones, ya que se diferencia ampliamente en términos de competitividad y dinámica económica.

En el año 2017, el PNUD Argentina ha construido un Índice de Desarrollo Sostenible Provincial (IDSP), a modo de aproximación al grado de desarrollo sostenible de las provincias y su posición relativa dentro del país. Dicho índice se compone de variables que se orientan a analizar la dimensión del crecimiento económico (ingreso per cápita y capital humano), la inclusión social (pobreza relativa, empleo formal e informal, salud y educación) y la sostenibilidad ambiental (emisiones de gases de efecto invernadero, y generación y disposición de residuos).

A partir de los resultados que obtuvo cada provincia de la Argentina en las mencionadas dimensiones, se generó una jerarquización nacional, cuyos datos se plasman a continuación (Gráfico 1).

GRÁFICO 1: PNUD Índice de Desarrollo Sostenible Provincial (IDSP)



Fuente: PNUD Argentina 2017

En relación al lugar que ocupa el empleo público en el país, existen en el país 3,9 millones de personas que trabajan en el Estado, según la estimación realizada en el año 2016 por el CIPPEC. Entre ellos 19% lo hace en el sector público nacional, 56% en el sector público provincial, y el 29% en el sector público municipal. El volumen del empleo público provincial, se relaciona con el proceso de transferencia de los servicios públicos básicos que comenzó en los setenta, y se profundizó en los noventa, sobre todo en servicios tales como educación y salud (Dieguez y Gasparin, 2016).

Con respecto al peso del empleo público en las distintas provincias, contamos con la fuente estadística del Ministerio de trabajo (Ver Cuadro 6). Las provincias donde el valor relativo del empleo público es más relevante por sobre el sector privado registrado, son aquellas ubicadas en Noroeste (NOA) y Nordeste (NEA) argentino. Las brechas mayores entre empleo público y privado, en las cuales se verifica mayor importancia relativa del trabajo estatal, se observa en las siguientes provincias: Catamarca, Formosa, La Rioja, Jujuy, Santiago del Estero y Chaco.

Mientras que a la inversa, el segmento de provincias con más peso relativo del sector privado registrado se compone de las siguientes jurisdicciones: Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires, Chubut, Tierra del Fuego y Mendoza.

CUADRO 6: Empleo público sobre empleo privado, según provincia

PROVINCIA	Empleo privado	Empleo público	Nacional	Provincial	Municipal
Buenos Aires	68%	32%	5%	19%	8%
Catamarca	31%	69%	3%	58%	7%
Chaco	42%	58%	4%	46%	8%
Chubut	62%	38%	7%	25%	6%
Ciudad Bs As	77%	23%	15%	8%	0%
Córdoba	71%	29%	5%	18%	6%
Corrientes	49%	51%	7%	36%	8%
Entre Ríos	53%	47%	6%	32%	10%
Formosa	31%	69%	6%	54%	9%
Jujuy	38%	62%	3%	52%	7%
La Pampa	52%	48%	7%	32%	9%
La Rioja	33%	67%	6%	56%	6%
Mendoza	60%	40%	4%	31%	5%
Misiones	55%	45%	5%	33%	7%
Neuquén	56%	44%	5%	31%	8%
Río Negro	58%	42%	3%	33%	6%
Salta	51%	49%	4%	37%	8%
San Juan	54%	46%	5%	36%	5%
San Luis	58%	42%	7%	28%	7%
Santa Cruz	54%	46%	6%	34%	6%
Santa Fe	69%	31%	3%	21%	6%
Santiago del Estero	40%	60%	3%	48%	10%
Tierra del Fuego	61%	39%	6%	28%	5%
Tucumán	54%	46%	4%	35%	6%

Fuente: SIPA/ Ministerio de Trabajo 2017

IV. Acciones formativas para la gestión pública provincial

a) Los Institutos Provinciales de la Administración Pública y la capacitación

En el marco de la heterogeneidad provincial a la cual nos referimos en el apartado anterior y teniendo en cuenta la importancia relativa que ocupa el empleo público a nivel cuantitativo en nuestro país, nos adentraremos en la caracterización de las políticas de capacitación implementadas para los trabajadores del Estado, desde los Institutos Provinciales de la Administración Pública.

En términos generales entendemos el rol de la capacitación en tanto acción formativa fundamental para el desarrollo y calidad de vida de la población. Según Bonifacio, el rol de la capacitación para los trabajadores públicos, pondera a su vez otras capacidades estatales. La profesionalización de la función pública, es una de las estrategias posibles para impulsar las capacidades institucionales del Estado y cumple con el rol de fortalecer otras estrategias a la vez que significa una contribución propia. En este sentido, la formación del servicio civil potencia sus resultados agregando valor al desarrollo de las capacidades estatales (Bonifacio, 2009).

Por otra parte, la formación de los trabajadores estatales, tanto en cuanto a su orientación como a su magnitud, incumbe asimismo aspectos decisorios que provienen del ámbito de la política y se ancla en proyectos de Estado, que le dan origen y le otorgan su impronta. Los contenidos curriculares de las actividades de capacitación para el sector público, se orientan a la colaboración de los agentes estatales en la ejecución de programas y proyectos con determinado enfoque. “Este currículum no es neutro, como no fue neutro el Estado que instauró el régimen conservador de principios del siglo XX o el régimen neoliberal de los noventa” (Bernazza, 2012:115).

Las concepciones políticas en las funciones estatales, no son indiferentes en la consecución de resultados. Según el tipo de bienes, servicios o normativas institucionales disponibles (y a producir), los modos de articulación de los recursos varían según el modo de entender la política pública, por lo cual existen formas más apropiadas que otras en la coordinación de los recursos en pos de conseguir las metas planteadas. “La capacidad estatal es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (Bertranou, 2015:37).

En el caso de los institutos destinados a brindar capacitación para el empleo público en las provincias argentinas, los mismos adquieren características propias a partir de las decisiones gestadas en el marco del esquema político que los ha impulsado o continuado, tanto en la definición como en la implementación de sus programas formativos.

En la República Argentina coexisten diferentes formatos institucionales para el desarrollo de actividades de capacitación destinadas a los empleados del sector público. En el contexto de la Comisión de Capacitación y Empleo Público del Consejo Federal de Modernización (COFEMOD), se encuentran representados diferentes formatos institucionales de la capacitación para los trabajadores estatales de las provincias, los cuales son los órganos rectores de las acciones formativas para la administración pública en cada jurisdicción. (Ver cuadro 7)

CUADRO 7: Órganos rectores de capacitación provincial en Argentina

Formato institucional	%
Direcciones de RRHH	38
IPAP	33
Direcciones de calidad/ modernización/justicia	17
Otros Institutos	12

Fuente: Elaboración propia en función de los datos del COFEMOD 2019

Según los datos de las provincias argentinas presentes en la Comisión de Capacitación y Empleo Público del Consejo Federal de Modernización, 38% de las provincias son representadas por funcionarios de Direcciones provinciales de RRHH, que además cuentan con áreas específicas de capacitación al interior de las mismas. Por ejemplo: Córdoba, Neuquén, San Juan, Entre Ríos, La Rioja, Santa Fe, Chubut, Corrientes.

Mientras que el 33% de las provincias dispone formalmente de su Instituto de la Administración Pública (IPAP), por ejemplo Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Jujuy, Mendoza, Río Negro, Santiago del Estero y Tucumán. En otras provincias, tales como Santa Cruz, La Pampa, Entre Ríos y Tierra del Fuego, el área de capacitación referente pertenece a direcciones de calidad, modernización, justicia, etc. (17%). Asimismo existen otros tipos de ámbitos institucionales con distintas denominaciones como Ciudad de Buenos Aires, Salta, y Misiones (12%).

Los rasgos de los mencionados órganos rectores de capacitación, varían según cada caso provincial, tanto en su antigüedad como en su composición y enfoque. En algunas jurisdicciones coexisten dichos organismos con Escuelas Superiores de Gobierno y otros ámbitos de capacitación, los cuales pueden tener mayor o menor grado de institucionalización, o bien poseer trayectos que cobran sentido únicamente en el marco de determinados proyectos políticos. Por su parte los IPAP se caracterizan en general por tener un espíritu fundacional asociado al propósito de trascendencia institucional más allá de los recambios de gestión, aunque cada gobierno provincial imprima en el desarrollo del instituto sus propias metas y modalidades de trabajo.

Según la óptica instalada por el Consejo Federal de Modernización, el fortalecimiento de los institutos provinciales u organismos con funciones equivalentes, se orienta a la creación de competencias locales y a la generación de capacidades pedagógicas y tecnológicas a desarrollar en el marco de la administración pública provincial. En este sentido, resulta crucial homogeneizar las posibilidades de acceso a las oportunidades de capacitación para los empleados estatales de todo el país, teniendo en cuenta que la capacitación se orienta a generar una ética de responsabilidad en el desarrollo de la función pública, actualizar saberes profesionales y mejorar los servicios para la ciudadanía, así como gestar en los organismos una metodología de trabajo que incluya una adecuada planificación estratégica de las políticas públicas en el nivel subnacional.

b) Desarrollos regionales desiguales y oportunidades formativas

Conceptualmente, las desigualdades socioeconómicas se evidencian tanto en el plano individual como colectivo, y pueden manifestarse según la distribución territorial, entre países o dentro de los mismos. En este sentido la dimensión espacial adquiere interrelación con la desigualdad por lo cual la transformación de los territorios se torna imprescindible para superar las desigualdades de las poblaciones que los habitan (Kessler, 2014). En el caso de Argentina, el problema acerca de la asimetría entre provincias y regiones en cuanto a su desarrollo socioeconómico, ha estado presente en el transcurso de la historia del país.

El aspecto económico engendra disparidades regionales a causa de la existencia de diferencias en cuanto a las ventajas para el desarrollo productivo, presentes en cada jurisdicción del territorio nacional, por ende, la mayoría de los procesos económicos pueden ser fuente de inequidades. Sin embargo, la explicación acerca del desarrollo desigual, también puede fundamentarse en las condiciones institucionales y políticas locales más que en la caracterización del sistema económico (Cuervo Morales- Morales Gutierrez, 2009).

En el marco de la reflexión sobre la desigualdad, resulta relevante citar la contribución de autores como Katzman y Sen, quienes plantean que el acceso al bienestar se corresponde con el posicionamiento de los sujetos dentro de una estructura de oportunidades dada, a partir de la cual, mayores posibilidades de acceso a determinados aspectos básicos tales como la educación, la salud, las mejoras en los niveles de ingreso y la calidad de vida, entre otras variables, significa la obtención de mayores oportunidades de desarrollo.

Según dicha conceptualización, en determinado eslabonamiento de recursos el capital físico puede observarse como capacidad para atesorar otros beneficios. “Diferentes recursos pueden cumplir el rol de capacidades en un fluido intercambio de posiciones, donde el lugar que ocupa cada recurso es una secuencia de eslabonamientos que se define ante cada desafío” (Katzman, 1999:22).

Por otra parte en el texto “Nuevo examen de la desigualdad” Sen sostiene que, en la medida que los funcionamientos son constitutivos del bienestar, la capacidad representa la posibilidad para alcanzarlo. “La capacidad es principalmente un reflejo de la libertad para alcanzar funcionamientos valiosos” (Sen, 1995: 63). En este sentido se generan aspectos reproductivos del bienestar o de la ausencia del mismo, es decir que a mayor disponibilidad de recursos, mayor posibilidad de apropiación de recursos nuevos.

En pos de reflexionar acerca de la dimensión formativa de los trabajadores de la administración pública subnacional, es relevante asimismo tomar en consideración los rasgos del sistema educativo como punto de partida de instrucción formal. Dicho sistema en el país se encuentra signado por las fragmentaciones entre provincias (y dentro de las mismas) y representa un circuito reproductivo de situaciones de aprendizaje diferentes, según desigualdades preexistentes.

La acción educativa tradicionalmente ha sido asociada a la posibilidad de movilidad social, bajo el supuesto que impulsa la equiparación de oportunidades de desarrollo de las personas. Sin embargo la formación se encuentra enmarcada en un sistema que reviste estructuras de chances desiguales, por lo cual no necesariamente se encuentra en condiciones de garantizar dicha función igualadora.

En este sentido, la concentración de conocimiento y capacidades de aprendizaje e innovación puede ser analizada en el marco de la tendencia al desarrollo desigual según provincias y regiones en Argentina, en el cual las asimetrías previas suscitan efectos autorreforzantes y acumulativos. El desarrollo de la innovación generalmente no se distribuye de modo equitativo entre los países o dentro de ellos, por ende encontramos círculos virtuosos de desarrollo y círculos viciosos de subdesarrollo en los cuales las desigualdades tienden a persistir y reproducirse (Niembro, 2016).

Para la comprensión de los Institutos Provinciales de la Administración Pública de los diferentes casos de estudio y de las políticas de capacitación que implementan para los trabajadores estatales, es relevante tomar en cuenta su interrelación con aspectos socioeconómicos e ideológicos - culturales así como también el accionar de los actores, en un marco heterogéneo, ya que existen distintos rasgos institucionales y provinciales en la República Argentina.

En el ámbito público, la distribución de funciones y capacidades vigentes en los diferentes niveles de gobierno, implica la necesidad de reflexionar sobre estrategias para la superación de las desigualdades entre jurisdicciones. Desde esta matriz interpretativa, las posibilidades de participación en instancias formativas de parte de los trabajadores del sector público provincial, asumen asimismo un rol dentro de un esquema previo de oportunidades. En el caso específico del presente análisis sobre los IPAP, existen diferencias en cuanto a las capacidades institucionales, así como también al contexto político y socioeconómico provincial.

Uno de los grandes desafíos tanto para nuestro país como para la región latinoamericana, es continuar haciendo hincapié en la construcción de capacidades en un marco institucional, así como fortalecer la interrelación entre los diseñadores e implementadores de políticas públicas. No sólo resulta importante, crear un diseño adecuado de las políticas, sino también generar capacidades en todos los niveles de gobierno (CEPAL, 2014). Los perfiles y necesidades de capacitación de las provincias son diferentes, por lo cual resulta crucial hallar caminos para homogeneizar las posibilidades de acceso a las oportunidades formativas de los trabajadores del sector estatal, respetando las identidades y los procesos locales de diferenciación.

Capítulo 3: Análisis de casos provinciales

I. IPAP Provincia de Chaco

a) Desarrollo productivo de la provincia de Chaco y el rol del empleo público

La estructura productiva de la provincia de Chaco se basa fundamentalmente en la producción primaria, dentro de la cual es relevante el cultivo del algodón. Asimismo es importante la producción de soja y la de maíz y girasol en una proporción menor. En cuanto al sector manufacturero se caracteriza por el desenvolvimiento de actividades de bajo grado de industrialización. Con respecto a la composición empresaria en la provincia tienen relevancia las empresas agropecuarias y las empresas de servicios y comercio. En relación al tamaño de las empresas obtienen mayor incidencia las microempresas (66%) y las pequeñas empresas (19%) y una participación minoritaria de firmas medianas (7%) y grandes (8,5%) (Ministerio de producción y trabajo 2019).

En este marco productivo provincial, el Estado adquiere gran relevancia en tanto empleador. Según los datos del Ministerio de trabajo el peso relativo del empleo público en la provincia de Chaco es de 58% vs. 42% del sector privado. El empleo público en la provincia ascendía en el año 2015, a alrededor de 96 mil trabajadores, en términos absolutos, teniendo en cuenta tanto el nivel de gobierno provincial como municipal. Las estimaciones realizadas indican la existencia de 82 trabajadores estatales por cada 1.000 habitantes.

Según el II informe de Seguimiento del Empleo Público realizado por el Ministerio de Trabajo, en Argentina entre 2017 y 2016, la cantidad de empleos dependientes de las administraciones provinciales se incrementó en 36,3 mil puestos (1,6%). La dinámica del empleo público no fue homogénea en las distintas provincias, en el caso de la Provincia de Chaco se registró un movimiento ascendente de los puestos de trabajo estatales (2,8%), lo cual ubica a la provincia por encima de la media del empleo público provincial a nivel país.

El lugar predominante que ocupa el Estado provincial como generador de empleo aparece, asimismo en el imaginario de los referentes entrevistados, como la principal fuente de trabajo en la provincia. Según las percepciones relevadas en el trabajo de campo, el empleo público implicaría una inserción laboral estable, aunque subyacen modalidades de contratación signadas por la precariedad. La contracara de la valoración de las posibilidades de ingreso al ámbito estatal, tiene lugar en parte por la escasez de oportunidades de inserción en otros sectores inmersos en un desarrollo provincial incipiente. Dentro de las representaciones que surgen del análisis cualitativo, la provincia se encuentra en un estadio de desarrollo menor a nivel productivo en relación a otras provincias, y en este marco resulta valorable el esquema de oportunidades que brinda el sector público para la inserción en el empleo. En palabras de los entrevistados:

“Es una provincia pobre, que se está desarrollando”. (Referente institucional IPAP)

“Hoy Chaco es granero...la primera imagen que viene a la mente es el algodón como cultivo...un hachero debajo de un quebracho talando un árbol...es una provincia de perfil extractivo”. (Director provincial)

“Faltan oportunidades laborales, en relación a otras provincias”. (Directora provincial)

Dada la relevancia de las actividades primarias agrícolas para la economía provincial, la población se encuentra expuesta de modo directo a variables climáticas tales como inundaciones o sequías, lo cual incide en la vulneración de la población en el acceso a los aspectos de subsistencia y desarrollo, al mantener dependencia directa del adecuado desarrollo de cultivos.

“Con las lluvias se perdió todo”. (Jefa de área)
“En el último tiempo Chaco está siendo golpeada por la naturaleza”. (Directora provincial)

A partir del estudio cualitativo, se indagó inicialmente acerca de los significados del trabajo en la administración pública a efectos de contextualizar el rol de las políticas de capacitación. Según las percepciones relevadas, el empleo público como concepto presenta una mirada que reviste contradicciones. Por una parte se reconoce la importancia y el valor del Estado como generador de oportunidades de empleo en la provincia, perspectiva que coexiste asimismo con una idea devaluada del empleo estatal en cuanto a las posibilidades de desarrollo y a las características de la población empleada en el sector.

La línea de pensamiento que reconoce el valor del Estado como fuente de empleo, se relaciona con la importancia que tiene la actividad estatal en la provincia en comparación con el desarrollo productivo a nivel privado, inserto en un tipo de escenario económico local signado por la predominancia de actividades primarias y el escaso avance industrial. Asimismo se reconoce como atributo positivo del empleo público la posibilidad de conseguir estabilidad laboral, por lo cual el acceso al trabajo en el sector estatal, se encuentra asociado a la expectativa de obtener protección socio laboral a largo plazo.

“Como empleada pública siento que el Estado me da oportunidades”. (Coordinadora de capacitación IPAP)
“En el empleo público se ingresa para tener un sueldo fijo y una jubilación al terminar la vida laboral”. (Director provincial)

Por otra parte se visualiza al trabajo en el sector público, en tanto espacio con escasos incentivos para el desarrollo profesional y supeditado a los cambios provenientes de sucesivas gestiones. El empleo público se percibe expuesto a decisiones de funcionarios designados por motivos de confianza y no en relación a la capacitación para los diferentes cargos. Emergen asimismo preocupaciones, con respecto a la confiabilidad del accionar proveniente del ámbito político, lo cual se considera que desacredita al trabajo estatal.

“Hay poca confianza hacia el empleo público por situaciones poco claras de la esfera política”. (Director provincial)
“En el empleo público hay gente capacitada pero se descrea de la política. La gente piensa que si hay beneficios es porque estamos cerca de las elecciones”. (Directora provincial)

En el conjunto de representaciones emergentes, se percibe al sector privado como fuente de trabajo cualitativamente superior al empleo público.

“Al empleo privados se lo ve como más eficiente, tiene mejor fama, no está viciado por las decisiones de los superiores”. (Director provincial)
“En el pensamiento colectivo el empleo público es de mala calidad y en el sector privado parece que fuese al

revés”. (Referente institucional IPAP)

“El privado parece más claro para el desarrollo de carrera dentro de la organización”. (Director provincial)

A pesar de las opiniones favorables hacia el sector privado como fuente de demanda de fuerza de trabajo de calidad, tanto las oportunidades de inserción como las posibilidades de estabilización en el ámbito laboral provincial, serían más frecuentes en el ámbito estatal. Además el sector público aloja trabajadores que, en relación al sector privado, permanecerían más al resguardo con respecto a los vaivenes de la actividad económica y sus ciclos expansivos o recesivos.

“Hay más empleo público que privado”. (Director provincial)

“Está muy resentido el sector privado, no creció la producción”. (Jefa de área)

En la administración pública provincial subsisten diferentes modalidades de contratación y si bien el Estado en tanto empleador, garantizaría mayor estabilidad en relación el sector privado, puede encubrir asimismo modalidades de precarización. Ejemplo de esto son las denominadas “becas de capacitación” en el Estado. Este mecanismo de contratación implica que el Estado teóricamente paga por capacitarse a los ingresantes al Estado, no obstante estas personas se encuentran ante el requerimiento de cumplir con obligaciones laborales pero sin acceder a los derechos establecidos para los trabajadores estatales. Por otra parte la estadía del trabajador en esta etapa suele prolongarse, quedando el empleado atrapado en una situación de precariedad tanto desde el punto de vista del acceso a derechos laborales como en cuanto a su desarrollo dentro de la organización.

“Estar becado implica toda la exigencia de un empleado pero no lo sos, pone en juego la identidad dentro de la organización”. (Jefa de área)

“Hay gente que puede estar diez años con una beca de capacitación”. (Coordinadora)

Aun teniendo en cuenta la vigencia de diferentes modalidades de contratación en el Estado, el sector público en la provincia representaría un ámbito oferente de posibilidades de inserción laboral en vinculación a la idea de estabilidad en el tiempo, en cuanto al acceso al mundo del trabajo y a los derechos. Por otra parte las representaciones sobre el sector privado, si bien se asocian más a la idea de eficiencia y/o desarrollo profesional, y por lo tanto puede erigirse en tanto aspiracional laboral para algunos segmentos, es percibido como cortoplacista en cuanto al trayecto laboral que habilita, tanto por las características propias del sector como por el bajo grado de desarrollo productivo privado en Chaco. Por lo tanto el Estado adquiere un rol predominante en relación a la inserción en el ámbito del trabajo y de este modo se constituye en tanto fuente de la subsistencia de buena parte de la población.

En cuanto a la composición de la administración pública provincial, coexisten perfiles diversos de empleados. Una diferenciación posible podría establecerse en relación a los motivos de ingreso al sector. La esfera política accede a los respectivos cargos generalmente bajo designaciones de confianza, lo cual suele generar resquemores en los empleados públicos, cuando los funcionarios no son capaces de liderar adecuadamente los procesos de gestión. Las tensiones entre poder político y burocracia, pueden originarse por desacuerdos en las decisiones de los primeros, ya que los empleados deben cumplir sus instrucciones, bajo la premisa que algunos funcionarios no asumirían los procedimientos establecidos de forma apropiada, o bien no se encontrarían capacitados para el desempeño de su cargo.

Asimismo se señala como motivo de interrupción en el desarrollo laboral en el sector público, los desplazamientos del personal de sus respectivas tareas en el marco de cambios de superiores jerárquicos. En estos casos, la llegada de nuevos jefes suele habilitar el ingreso de empleados convocados a partir de decisiones políticas. En un ámbito laboral signado por la discontinuidad de funciones directivas y por lo tanto, en las labores de los empleados, el rol de la construcción de capacidades se ve cuestionado.

“Muchas veces termina entrando personal que no tiene que ver con el organismo, por relaciones políticas o por lo que sea”. (Director provincial)

Otro aspecto de diferenciación que emerge a partir de las percepciones de los entrevistados se refiere a las características y actitudes individuales de los empleados. Se establecen distinciones entre personas, pero también entre grupos, áreas y sectores que demostrarían mayor o menor proactividad para dar respuesta ante las necesidades de la cotidianeidad del servicio público. Estas diferenciaciones suelen aparecer en los discursos, como descripción de condicionantes acerca del grado de participación de los empleados en las actividades formativas que brinda el Estado.

b) Características institucionales del IPAP Chaco y políticas de capacitación

El Instituto Provincial de la Administración Pública de la provincia de Chaco fue creado en el año 2011, mediante la ley 7.135, promulgada en el año 2012. Se constituyó entonces el IPAP, como ente autárquico, que tiene por objeto el gobierno y la gestión del sistema provincial de capacitación, investigación y modernización del sector público provincial. Anteriormente a la creación del IPAP, la provincia de Chaco contaba con la Dirección de Capacitación provincial, pero en el marco de la gestión del período 2011-2013 del gobernador Capitanich, se impulsó la creación del instituto.

En el contexto de la mencionada gestión, el sentido de la generación del IPAP se encontró vinculado a la necesidad de articular políticas para definir estrategias provinciales de desarrollo. Si bien existían diferentes emprendimientos locales asociados con estrategias de crecimiento, las políticas para tal fin resultaban dispersas. En este sentido se consideró relevante garantizar políticas públicas favorables a la capacitación de la función pública, entendiendo que dichos agentes son artífices de la implementación de las políticas en la provincia.

“El IPAP centraliza la producción de capacitaciones para el sector público, antes había capacitaciones por sectores pero no formalizadas”. (Jefa de área)

El IPAP Chaco define del siguiente modo su visión y misión institucional:

-Visión: Ser un organismo de capacitación e investigación, protagonista del desarrollo integral de la administración pública provincial, basado en la calidad y excelencia.

-Misión: Desarrollar actividades de capacitación e investigación que contribuyan a incorporar buenas prácticas en los agentes públicos y concebir modelos de gestión innovadores fundados en la ética y la transparencia, propiciando una cultura de participación ciudadana.

La provincia de Chaco participa actualmente del COFEMOD - Consejo Federal de Modernización- y antes del COFEFUP - Consejo Federal de la Función Pública-. Dichos ámbitos son espacios de

participación en políticas públicas federales junto a las otras provincias del territorio nacional. Los referentes de la provincia de Chaco que participan en el Consejo Federal relatan las motivaciones para la creación del instituto del siguiente modo:

“Nosotros habíamos estado en el PRODIP -Programa de Formación de Directivos Públicos- y notamos que en la provincia estaban muy débiles los mandos medios en cuanto al nivel de conocimiento y hasta de sus propias tareas, en las diferentes áreas trabajan según lo que les parecía, sin sustento normativo o metodológico”.
(Referente institucional IPAP)

Según el artículo 3 de la ley de creación del IPAP los objetivos del instituto son los siguientes:

- a) Planificar y ejecutar programas de capacitación, especialización, actualización y formación de los recursos humanos de los organismos públicos asociados a los lineamientos establecidos para la modernización y profesionalización del empleo público;*
- b) Evaluar el impacto de las capacitaciones realizadas en su ámbito, a fin de asegurar óptimos resultados en el desempeño de los servidores públicos;*
- c) Promover, organizar, desarrollar y evaluar planes y proyectos de investigación básica multidisciplinarios a fin de contribuir a la formación de bagaje teórico, conceptual y metodológico para diagnosticar el estado de la Administración Pública y proponer acciones que garanticen su desarrollo;*
- d) Programar, coordinar y desarrollar proyectos de investigación que contribuyan a la innovación de los modelos de gestión del Estado para el logro de la eficiencia, eficacia, transparencia y equidad de los bienes y servicios públicos prestados.*

El caso de este instituto tiene como particularidad la conformación de un cuerpo directivo integrado por presidente y dos vocales (una vocalía académica y otra de investigación), los cuales deben acceder a su cargo por concurso de acuerdo a lo establecido por la ley. El directorio es el encargado de definir las políticas de capacitación. Luego se encuentra por debajo una estructura jerárquica formada por tres direcciones (Capacitación, Investigación y Secretaría general), en las cuales trabajan empleados de planta permanente o transitoria. Estas a su vez cuentan con departamentos tales como gestión de cursos, relaciones institucionales, gestión administrativa y mesa de entradas. También existen áreas no estructuradas como por ejemplo el área TICs y diseño, que si bien no se encuentran dentro de la estructura orgánica, se están construyendo porque los referentes del IPAP reconocen la necesidad de las mismas.

A partir del análisis cualitativo, se percibe como aspecto desfavorable en el Estado, el cambio sistemático de funcionarios en relación a la continuidad de políticas y por lo tanto al desarrollo de los empleados en la organización estatal y su sentido de pertenencia. En relación a dicho emergente, el tipo de configuración del IPAP, por el cual cuenta con un cuerpo directivo en el cual sus vocalías son concursadas, adquiere valoración como formato que garantiza continuidad más allá de posibles recambios de autoridades.

“La falta de continuidad de las políticas públicas desmotiva al personal”. (Jefa de área)

El instituto diseña una planificación anual, cuya oferta curricular refleja la realización de 170 actividades de capacitación en el año 2018 con la participación de 7.594 agentes de empleo público chaqueño. Según los datos reflejados en los diferentes informes anuales de gestión, la cantidad de

actividades de capacitación realizadas y participaciones de los agentes públicos en las mismas fueron las siguientes:

CUADRO 8: Cantidad de participaciones anuales de IPAP Chaco

	2014	2015	2016	2017	2018
Actividades de capacitación	78	69	85	93	170
Participantes	5.083	6.385	4.072	6.370	7.594

Fuente: Elaboración propia en base a documentos provinciales

En total se observan hasta el año 2018 casi 500 actividades formativas implementadas por el IPAP y al contabilizar las participaciones en las mismas desde sus inicios, se registran más de 29.504. Si se estima porcentualmente el acceso a las capacitaciones que brinda el IPAP en función de la cantidad de participaciones anuales y tomando como base el valor absoluto de empleados públicos provinciales, se obtiene un porcentaje provincial de participación en capacitaciones del 31%. Este valor es sólo una aproximación ya que los datos absolutos disponibles en cuanto a la participación en capacitaciones, se refieren a cada año en particular y no especifica la existencia o no de simultaneidades en la participación a lo largo del tiempo. Si se realiza el mismo cálculo exclusivamente en base a la participación registrada en el año 2018, se obtiene que sólo 8% de los empleados públicos de la provincia accedió a las capacitaciones ofrecidas por el instituto.

Estos datos dan cuenta de un desarrollo incipiente en cuanto a la capacitación, que si bien se encuentra en un marco institucionalizado y cuenta con una planificación de acciones en términos de oferta formativa, tiene pendiente un trecho por recorrer en función de lograr mayor acceso a las oportunidades de capacitación de parte de los servidores públicos chaqueños. Se destaca asimismo que el IPAP Chaco es una institución joven, a diferencia de otros IPAP del país como el de la provincia de Buenos Aires o Río Negro, a los cuales han tomado inicialmente como referencia, aunque siempre teniendo en cuenta las particularidades provinciales. Según uno de los referentes entrevistados: “Se construyó un montón en cinco años, arrancamos de no tener nada”. (Referente institucional IPAP).

c) Representaciones sobre el rol de la capacitación y oportunidades de acceso

La capacitación desde el IPAP se piensa como eje para mejorar a la administración pública. Según los referentes del IPAP “El destinatario es el empleado público, la expectativa es que mejore su desempeño y que tenga un impacto final en la sociedad”. Sin embargo el empleado público como sujeto colectivo no es para nada homogéneo, a partir de las representaciones relevadas, se establecen diferenciaciones en cuanto a las características de los empleados de la administración pública provincial y en cuanto al tipo de acceso, de parte de estos, a las capacitaciones ofrecidas por el IPAP.

A grandes rasgos se notan algunas líneas divisorias en la composición del público a capacitar: Por un lado el personal operativo, suele estar más predispuesto a participar de las actividades formativas y por otro lado, se visualizan los funcionarios políticos a quienes resulta difícil convocar. Los funcionarios son los encargados de los aspectos decisorios de las políticas, mientras que los empleados de nivel operativo son quienes se encargan de implementar las políticas que la esfera política decide. Paradójicamente, la mayor participación en las instancias formativas que ofrece el IPAP, se concentra en el personal que trabaja en el nivel operativo de implementación de políticas pero no así en sus decisores.

En cuanto a los factores que impulsan o no la predisposición a participar de las capacitaciones del IPAP, en el estudio cualitativo surgieron los siguientes: La eficiencia de la comunicación de la oferta de capacitaciones de parte del instituto, el aval del superior jerárquico que habilita (o no) la participación en la instancia formativa y fundamentalmente se ha indicado la necesidad de automotivación de los empleados para capacitarse. En este sentido los entrevistados suelen atribuir a la motivación o desmotivación individual de los empleados la causa principal de la predisposición a participar de las actividades del instituto.

“En los empleados falta un proceso automotivación”. (Director provincial)

“Tenemos oferta de capacitación, pero somos pocos quienes queremos formarnos”. (Director provincial)

“Hay gente que no se preocupa en capacitarse y gente que se preocupa y esa es la que termina haciendo todos los cursos”. (Director provincial)

La capacitación entendida como un proceso individual también aborda otras aristas, se detectan aspiraciones de crecimiento en el ámbito público de parte de determinados perfiles, otros encuentran en la capacitación una forma de evadirse de un ámbito laboral que por distintas razones no está pudiendo promover su desarrollo en la cotidianeidad laboral.

“Algunos vienen por obligación, otros por puntaje”. (Coordinadora)

*“Hay gente que viene porque se siente excluida en su trabajo, hay personas que se escapan de su ámbito”.
(Directora provincial)*

*“La capacitación le sirve para acceder a planta por concurso, por eso buscan capacitarse para certificarse”.
(Jefa de área)*

Asimismo se distinguen como casos más exitosos aquellos en los cuales la capacitación obtuvo un rol predominante acompañando programas y proyectos específicos. En estos procesos, la capacitación no opera como un dispositivo externo sino que adquiere vida en el marco de los programas y proyectos que hacen carne las políticas públicas en la provincia. En la medida que existan equipos identificados con los proyectos que realizan, la capacitación se transforma en parte hacedora de las políticas y dejan de representar un lugar teórico al cual acceder. En este sentido se considerará relevante resignificar el lugar de la capacitación.

“Donde yo realmente vi motivación para capacitarse fue en los lugares donde la gente se apropió del lugar y del programa que estaban emprendiendo, para mejorarlo”. (Jefa de área)

“Es cuestión de que se sientan identificados con el porqué de hacer las capacitaciones”. (Directo provincial)

“Para que haya una apropiación tiene que haber un grupo unido, tiene que haber pertenencia”. (Directora provincial)

Por otra parte, un requisito establecido por el IPAP Chaco para la participación en las capacitaciones es la autorización del superior jerárquico. Se solicita para la inscripción en las actividades de capacitación del instituto, la presentación de un formulario firmado por el jefe del empleado, que avale la participación. Nuevamente la decisión de tipo individual, condiciona la participación en la instancia formativa, en este caso de parte del superior jerárquico quien habilita o deshabilita el acceso a la oportunidad de capacitación.

“Si al superior jerárquico no le gusta capacitarse, no deja al de abajo”. (Referente institucional IPAP)

“Hay un jefe que autoriza o no, la salida”. (Jefe de área)

Asimismo se visualizan directivos que promueven la capacitación, que se capacitan e impulsan a sus equipos, mientras que otros manifiestan intenciones pero no concretan su participación, probablemente porque la cotidianidad no les permite dejar los puestos de trabajo. En estos casos la capacitación puede ser inicialmente valorada pero no se la prioriza como actividad que promueva el desarrollo tanto propio como del área.

“Tenemos directivos muy comprometidos que vienen, hay otros con intenciones pero el día a día no se los permite”. (Referente institucional IPAP)

A la hora de pensar el acceso a las capacitaciones, a su vez los referentes del IPAP señalan características de la comunicación entre organismos como factor que facilita o perjudica la llegada a la información. El circuito de comunicación transcurre desde el IPAP hacia los diferentes organismos de la provincia y depende de la voluntad de cada institución y de la decisión de sus respectivos directivos, si la información llega o no, a los potenciales destinatarios. Aunque por otra parte el IPAP publica también la oferta curricular en su sitio web, no necesariamente existe la habitualidad de consultar la información en línea de parte del público directo.

La capacitación se encuentra pensada para favorecer el desempeño individual, bajo el supuesto que los conocimientos aprendidos podrían trasladarse al ámbito institucional y de ahí lograr un impacto favorable en la ciudadanía. Sin embargo la acción formativa pareciera supeditada a la motivación individual de los empleados, lo cual a su vez se encuentra condicionado por otros factores, tales como la afinidad de la superioridad jerárquica con el hecho que los empleados participen de las capacitaciones y también el acceso a la información referida a la oferta curricular disponible.

El IPAP recibe entonces una población a capacitar que generalmente participa por motivación propia, que cuenta con el aval de su jefe y que tuvo acceso a la información sobre las actividades. Por lo general son empleados del nivel operativo, salvo programas específicos a los cuales concurren representantes de la alta dirección pública. A modo de retención del grupo de alumnos, el instituto aplica controles de asistencia para asegurar la participación de los mismos en las actividades de capacitación.

No se identifica un perfil único de participantes que concurren a las capacitaciones y se considera a la motivación personal como factor privilegiado para la inclusión en las actividades formativas según las percepciones de los referentes entrevistados. Se ha encontrado mayor propensión a participar en áreas o equipos de trabajo en los cuales sus jefes consideran importante contar con capacitación para sus empleados. Sin bien las ofertas de capacitaciones son constantes en el instituto, no prevalecen agendas de capacitación continua en los organismos, por lo cual el acceso puede ser aislado y la actividad formativa en sí misma adquiere un alcance motivacional en el plano del capital humano.

Si bien existe cierto imaginario colectivo en relación a la responsabilidad individual en el éxito o fracaso en la adhesión a las actividades formativas en el sector público, podría pensarse en otro enfoque que ponga la mirada en la insuficiencia de políticas para generar desarrollo en el ámbito público o bien en las deficiencias de las capacidades estatales para promover procesos superadores. A partir de las representaciones sobre los empleados, se le atribuye relevancia a la capacidad individual previa para dar respuesta a las capacitaciones y a la actividad laboral en el sector público

en general, sin embargo dichas características individuales a su vez fueron tejidas históricamente por la presencia (o ausencia) de políticas estatales.

“No podemos pretender que la persona sea en el trabajo lo que no aprendió en la casa. Esta es una provincia pobre y hay ministerios que reflejan esto”. (Directora provincial)

d) Necesidades de capacitación y oferta curricular del IPAP Chaco

La oferta curricular del IPAP Chaco se organiza en dos programas de capacitación: Uno destinado a agentes de empleo público de nivel operativo y otro orientado a directivos y mandos medios. Las capacitaciones diseñadas para agentes de empleo público son principalmente herramientas de informática básica (Word y Excel) y redacción. Luego para mandos medios se encuentran previstas capacitaciones sobre “Gobierno Abierto”, “Comunicación” y “Habilidades relacionales”. Finalmente las capacitaciones específicas para directivos públicos de rango mayor, las realizan en el marco de las capacitaciones ofrecidas desde Nación, las cuales son impartidas desde el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Cuentan con capacitaciones a medida para la formación en “Habilidades directivas” que ofrece el Programa Federal de Formación en Políticas Públicas y los cursos virtuales autogestionados, a los cuales acceden mediante la plataforma de INAP.

A principio de año IPAP Chaco realiza un relevamiento de necesidades de capacitación en los organismos provinciales para definir la oferta curricular anual. A partir de allí se ponen de manifiesto diferentes requerimientos de parte de los referentes del público participantes. Las capacitaciones más solicitadas tanto para el nivel operativo como para el nivel directivo, se distribuyen en dos líneas: Los cursos sobre herramientas y los referidos a aspectos relacionales en el ámbito laboral.

CUADRO 9: Áreas temáticas generales de IPAP Chaco

Tema orientado a:	Para empleados de nivel operativo	Para directivos y mandos medios
Herramientas	<ul style="list-style-type: none"> • Cursos de Word y Excel • Redacción • Gestión de trámites • Procesos 	<ul style="list-style-type: none"> • Redacción de documentos legales • Planificación • Procedimientos
Relacionamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Deberes y derechos del empleo público. • Atención de calidad al ciudadano • Comunicación interna • Resolución de conflictos 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de equipos • Liderazgo • Comunicación interna y externa • Coaching

Fuente: Elaboración propia en base a los datos relevados de documentos provinciales

Con respecto a los temas de capacitación requeridos, se ha diseñado la oferta curricular en el IPAP, aunque se identifican tensiones entre las posibilidades de aprendizaje y los avances de la administración pública provincial en cada tema. En el caso de los cursos de informática, se relevan necesidades básicas: *“El Excel para cargar lo usamos todos, pero falta conocer las funciones, siguen haciendo conteo a mano”. (Director provincial)*

Las condiciones infraestructurales de la provincia a nivel tecnológico no necesariamente van de la mano de las oportunidades de aprendizajes. El desarrollo tecnológico en Chaco es aún incipiente y fragmentado en cuanto a la disponibilidad de dichos recursos, según localidades, áreas y organismos.

“Hace unos años nos estamos pasando a lo tecnológico, hay gente que comparte máquinas, hay ministerios donde en una oficina hay cinco escritorios, cinco máquinas y son veinte, el resto de la gente está parada”.

(Director provincial)

“Hay gente que tiene máquinas que para escribir una letra tenés que esperar minutos que impacte de lo viejas que son...esa es la realidad, hay gente que no tiene acceso”. (Directora provincial)

La predisposición del IPAP como oferente de capacitaciones resulta relevante aunque las posibilidades de aplicación de los aprendizajes a la actividad laboral cotidiana, varían de acuerdo a las capacidades logísticas de cada ámbito. Y si bien existirían pasos dados a favor de la tecnologización de procedimientos y labores de la administración pública provincial, coexisten dichos avances con formatos tradicionales de los quehaceres, tanto por razones de disponibilidad de recursos infraestructurales como por posibles reticencias del personal en relación a transformar los procesos de gestión.

“Los expedientes van y vuelven porque faltó algo...y van de nuevo porque faltó otra cosa... es el expediente en papel”. (Jefa de área)

Con respecto a las modalidades de capacitación existentes, hay oferta de cursos presenciales, virtuales y combinados. Hay actividades de larga y corta duración. Las actividades de larga duración implican un seguimiento del proceso formativo, sobre todo en temas que requieren un proceso más prolongado de capacitación. Por ejemplo, un tema específico como “Lengua de señas”, implica catorce encuentros. Estas actividades formativas más extensas, si bien resultan más eficientes en cuanto al acompañamiento del participante en el transcurso del aprendizaje, suman poco al indicador de actividades realizadas del IPAP, ya que según el modo de procesar la información del instituto, las actividades largas se contabilizan del mismo modo que las jornadas de capacitación realizadas en un solo día.

El formato de capacitación presencial resultaría más valorado por los participantes, aunque se ha iniciado un creciente entusiasmo por las facilidades de acceso que implica la oferta virtual. Las principales ventajas de las jornadas presenciales consisten en la cercanía física del capacitador y de los participantes, a partir de lo cual se genera alta valoración de la posibilidad de intercambio presencial y la posibilidad de conocer personas de otras jurisdicciones. La presencialidad asimismo otorga cierto protagonismo a los trabajadores, quienes perciben que pueden escuchar y ser escuchados, pasar al frente y exponer junto a sus equipos de trabajo, dentro de un espacio que los saca del anonimato.

“Las presenciales son sustanciales, aprendemos más, hay comunicación personal, hay gente de distintos ministerios, es interjurisdiccional”. (Directora provincial)

“Te ayudan a explayarte, te preparan para desenvolverte...aprendemos a gestionar emociones.” (Jefe de área)

“Frente al capacitador el empleado pregunta y enriquece debate”. (Referente institucional IPAP)

Sin embargo las principales desventajas de la presencialidad son los problemas de acceso territorial, sobre todo en el caso de los participantes que residen en el interior de la provincia. Por otra parte, la

participación presencial implica dejar los puestos de trabajo en horario laboral y no siempre se cuenta con el aval del superior jerárquico para poder concurrir.

“La desventaja del presencial es el tiempo y el traslado”. (Directora provincial)
“Implica negociar tu inasistencia a tu lugar de trabajo”. (Director provincial)
“Los directores no tienen disponibilidad física para ir”. (Referente institucional IPAP)

Por otra parte la oferta virtual es variada e implica nuevas formas de aprendizaje. Quienes más las aprovechan son los alumnos del interior de la provincia. Evita el traslado territorial y se pueden realizar en diferentes horarios.

“Se hacen en cualquier horario”. (Director provincial)
“A los alumnos del interior les gusta mucho”. (Referente institucional IPAP)

La oferta virtual se encuentra disponible, sin embargo se detecta menor habitualidad de uso de la herramienta en relación a la modalidad presencial tradicional. En la participación de cursos virtuales puede haber diferentes factores de influencia que condicionan el acceso, entre ellos la costumbre. Por otra parte los avances tecnológicos en la administración pública, no llegan a cubrir la posibilidad de acceso al total de los empleados.

*“Acá que no estamos acostumbrados a lo virtual. Hay personas que hacen todo virtual pero no es la mayoría”.
(Jefa de área)*

“A mí me cuestan...para mí el contacto personal termina siendo más eficiente”. (Director provincial)
“Estoy en mi casa y no quiero entrar al link”. (Directora provincial)
“Hay foros pero no hay debate, la gente se presenta pero no participa”. (Jefa de área)

Recapitulando los aspectos de la oferta curricular de IPAP Chaco, podemos concluir que se encuentra diseñada teniendo en cuenta los requerimientos de temas de capacitación de su público destinatario y se encuentra a disposición un desarrollo relevante de actividades de capacitación ofrecidas para los empleados del sector público provincial, con diferentes modalidades de enseñanza- aprendizaje. Sin embargo se encuentra pendiente la programación de una oferta académica sistemática para lograr que los alcances de las capacitaciones superen meramente objetivos “motivacionales”.

“Va surgiendo la oferta de IPAP y vamos viendo donde nos sumamos. Necesitamos una agenda de capacitación sino la gente se enfría”. (Jefa de área)
“Hay que hacer capacitaciones focalizadas en cada lugar de trabajo”. (Directora provincial)
“Se realizan muchas charlas pero los temas son fragmentados, falta integralidad de temáticas”. (Jefe de área)

IPAP Chaco ha logrado instalarse en la provincia como organismo referente de la capacitación para la administración pública, durante su trayecto que comenzó formalmente en el año 2012. El marco provincial en el cual opera posee características heterogéneas sobre las cuales se requiere trabajar y si bien la oferta académica vigente desde el IPAP adquiere relevancia, se considera como próximo desafío profundizar la articulación con los organismos y sus programas. Las capacidades estatales en relación a la disponibilidad infraestructural de tecnologías, espacios e instrumentos de trabajo por un lado y por otro, las referidas a los rasgos preexistentes del recurso humano, aparecen como condicionantes del acceso a las oportunidades de capacitación para la administración pública en el contexto provincial.

II. IPAP Provincia de Buenos Aires

a) Estructura productiva de la provincia de Buenos Aires y empleo público

La provincia de Buenos Aires es la más poblada de la República Argentina. Según los datos censales del año 2010, la composición poblacional asciende a 15.625.084 habitantes, lo cual representa casi el 39% de la población del país. En lo que respecta a la estructura productiva, esta jurisdicción es la más diversificada de Argentina. “La participación del producto bruto geográfico provincial en el total nacional supera el 30%. Los principales complejos productivos presentes en la provincia son el automotriz, cerealero, ganadero, oleaginoso, pesquero, petroquímico, química básica, siderúrgico y el turismo” (Ministerio de Hacienda, 2018).

En los partidos del conurbano bonaerense se encuentra el área industrial más significativa del país. El tejido industrial es muy diversificado, en el mismo se destacan ramas productivas de alimentos, fábricas de productos químicos, la metalmecánica, la producción automotriz y la refinación de petróleo. La provincia dispone además de diversos destinos turísticos, lo cual implica una dinámica de oferta de plazas hoteleras que alcanza el 30% del total nacional. Asimismo las exportaciones bonaerenses se encuentran altamente diversificadas (Ministerio de Hacienda, 2018).

Dentro del ámbito de los servicios resulta significativa la presencia de comercios, transportes, comunicaciones y actividad inmobiliaria, entre otros. Por otra parte, la agricultura es destacada dentro del sector primario, en la cual predomina el cultivo de cereales, oleaginosas y forrajeras. Asimismo es relevante la ganadería bovina, la faena avícola y la actividad pesquera.

A pesar del volumen y diversificación de la actividad en relación a otras jurisdicciones del país, según el índice de Desarrollo calculado por el PNUD en el año 2017, la provincia ocupa el puesto 16° en el ranking nacional, ya que en relación a la distribución del ingreso, es una de las jurisdicciones con mayor grado de inequidad. Sin embargo en clasificaciones provinciales anteriores provenientes de otros autores, Buenos Aires se reconoce como una de las provincias con más desarrollo relativo (Cao y Rubins, 2003).

La provincia de Buenos Aires es entonces la jurisdicción con mayor tamaño poblacional y la más diversificada a nivel productivo del país. En el marco de la presente investigación, a partir del análisis cualitativo de los discursos de los entrevistados, emerge asimismo como característica predominante, la heterogeneidad y diversidad dentro la provincia.

“Es tan grande la provincia que es difícil tener una visión única”. (Coordinador)

“Hay zonas con más bienestar y acceso a recursos que otras, las delegaciones grandes tienen situaciones más favorables en relación al resto del país, pero ciertos sectores del conurbano carecen de recursos”.

(Coordinador)

“Hay una diversidad altísima que es necesario potenciar, articular, se necesitan equipos que trabajen a largo plazo, para poner en común muchas cosas que se desarrollan aisladamente”. (Referente de capacitación)

Con respecto al empleo público, la cantidad de personas que trabajan en el sector es 575.309, lo cual representa el 32% en relación al 68% de empleo del sector privado registrado (Ministerio de trabajo 2017). A diferencia del caso de la provincia de Chaco, el Estado no es el principal empleador de la población aunque sí, resulta importante el porcentaje de ocupación en el sector. El empleo provincial en el sector público, representa un universo signado por la complejidad, no sólo por el tamaño poblacional de dicho empleo, sino también por la heterogeneidad de servicios que desarrolla la administración pública bonaerense (Mouriño, 2014).

En cuanto a las características del empleo público, la estabilidad está dispuesta constitucionalmente como un derecho específico de los trabajadores estatales en la Carta Magna Nacional como en la Constitución bonaerense. Asimismo las representaciones que emergen a partir del estudio cualitativo, acerca de las características del empleo público, se asocian fuertemente a la garantía de permanencia en el empleo.

*“Existe la visión que el empleo público es tranquilo y seguro”. (Referente de capacitación)
“El empleo público da seguridad, tener un trabajo... tener garantizado un lugar”.
(Referente institucional IPAP)*

La posibilidad de estabilidad laboral en el Estado provincial, resulta valorada en tanto que garantizaría derechos a largo plazo para el trabajador. Sin embargo, emergen miradas que indican que dicha estabilidad es necesaria pero no suficiente para contribuir al bienestar de los empleados dentro del sector. Se perciben situaciones laborales con escaso o nulo reconocimiento a las trayectorias e identidades de los empleados dentro de los organismos. A partir de los recambios de gestiones políticas y el ingreso de equipos específicos de la nueva gestión, se suscitarían brechas entre los trabajadores ingresantes y los históricos, difíciles de articular.

“Hay trabajadores que están muy golpeados, con historias de mucho abandono, dentro de los organismos, nunca les reconocen el trabajo que realizan”. (Coordinadora)

Asimismo se han relevado a partir de los discursos, percepciones acerca del trabajo en el sector público como un conjunto de “tareas tranquilas”, poco riguroso en términos de exigencia o productividad, términos que algunos entrevistados en cambio, suelen asociar con el sector privado.

“Con respecto al sector privado varía la exigencia”. (Coordinador)

Sin embargo, por otra parte se reconoce la complejidad del trabajo en la administración pública provincial en relación al sector privado, a causa de la multiplicidad de actores que intervienen en la gestión y la transversalidad de las acciones. Se requiere asimismo mandos medios fortalecidos para los desafíos de la gestión pública en términos de planificar metas y objetivos de programas y proyectos de distintas escalas y a su vez gestionar el desarrollo de los recursos.

*“El ámbito privado tiene menos atravesamientos que el sector público, es muchísimo más complejo implementar cualquier tarea en el ámbito público, por la cantidad de actores que intervienen”.
(Coordinadora)*

Acerca de la mirada sobre la administración pública provincial, entre los entrevistados emerge como preocupación, la ausencia de posibilidades de desarrollo laboral en el marco de una carrera administrativa y de acceso a concursos, salvo excepciones, tanto para el ingreso a la administración pública como para la promoción dentro de la misma.

“Hace falta pensar en el desarrollo personal y profesional de los trabajadores públicos, y también en las necesidades de cada organismo, respetando los derechos y contemplando las necesidades”. (Referente de capacitación)

A partir del estudio cualitativo, se reconoce asimismo la importancia de los aspectos decisorios de la política y de la gestión, en cuanto a la relevancia que el empleo público pueda obtener.

*“El empleo público depende de la gestión, de la fortaleza y el lugar que le quiera dar”.
(Referente institucional IPAP)*

*“El empleo público depende de la perspectiva que la política le da al Estado y a sus trabajadores”.
(Coordinador)*

“Cuando hay decisión política, las cosas salen”. (Director provincial)

En este escenario provincial diverso, atravesado por las complejidades tanto a nivel socio productivo, como en cuanto a los rasgos del mundo del trabajo en el sector estatal, se erige el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), poseedor de un trayecto propio a lo largo del tiempo, que logró la continuidad de sus acciones, más allá de los recambios de gestión gubernamental.

*“El IPAP tiene una trayectoria muy importante en la provincia con una tradición muy participativa”.
(Referente de capacitación)*

“El instituto es un mundo aparte dentro de la provincia. En la provincia hay problemáticas, hay cuestiones salariales muy importantes, y a pesar de esto, la gente siempre se capacita”. (Referente institucional IPAP)

“En relación al IPAP, más allá que también hay una gestión política, ha habido una continuidad de acciones.” (Coordinador)

b) Características institucionales del IPAP Buenos Aires y políticas de capacitación

El Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) surge como un organismo rector en capacitación para los agentes de las provincias y los municipios. Nace en 1991 mediante los Decretos N° 21/91 y N° 2688/92, en el ámbito de la Subsecretaría de la Función Pública - Secretaría General de la Gobernación-, y sustituye a la Escuela Superior de la Administración Pública Bonaerense y la Subdirección de Capacitación.

A partir de los discursos recolectados durante el trabajo de campo, se reconstruye la información acerca de los inicios del IPAP Buenos Aires:

“Nosotros empezamos a trabajar en el año '89, en la Escuela Superior de la Administración Pública, éramos poca gente, dependíamos de la Secretaría General de la Gobernación. Cuando se arma la Escuela Superior, a su vez había una Subdirección de Capacitación. Entonces se suma la gente de la Escuela

Superior y de la Subdirección de Capacitación, para que sea un sólo organismo y ahí se crea el IPAP”.
(Referente institucional IPAP)

EL IPAP nace y desarrolla la mayoría de su trayecto, en el contexto de sucesivas gestiones provinciales de origen justicialista, hasta el año 2016, en el cual se produce un cambio de signo político en la gobernación de la provincia, encabezada a partir de ese momento y hasta el año 2019, por la coalición Cambiemos. En el marco de los cambios de gestiones de gobierno provincial a través del tiempo, aconteció la continuidad de las tareas generales del instituto aunque puedan identificarse propuestas diferentes de trabajo a partir de los recambios de administración.

El espíritu original de constitución del IPAP de la provincia de Buenos Aires, se gestó en relación a la necesidad de jerarquizar la función pública y mejorar la relación del Estado bonaerense con la ciudadanía, a partir de una oferta de formación continua para los agentes y funcionarios de la administración pública provincial, municipal y a dirigentes políticos y sociales de la provincia. Por ende la idea inicial acerca del desarrollo del instituto se orientó a contribuir hacia las políticas de fortalecimiento y modernización del Estado provincial.

Por más de 20 años el IPAP se ha encontrado bajo la órbita de la Secretaría General de la Gobernación, mientras que en la gestión 2016-2019, se produjeron cambios de estructura en el mapa del Estado. En dicho contexto, el IPAP pasó a depender de tres organismos diferentes: En primera instancia quedó incorporado a la Coordinación de Gestión Pública, luego pasó a depender del Ministerio de Economía y finalmente quedó bajo la Jefatura de Gabinete de la provincia. En el presente estudio, a partir del análisis de los discursos, se registraron percepciones de inestabilidad de parte de los trabajadores del instituto, a causa de los últimos cambios de organización acontecidos. En el marco de la valoración de la estabilidad asociada al empleo público en la provincia, las modificaciones periódicas de estructura y distintas mudanzas de edificio, generaron inquietudes acerca del presente y el futuro laboral.

“Los cambios generaban malestar interno porque parecía que el IPAP desaparecía”.
(Referente institucional IPAP)

“Hubo mucho cambio y no es muy favorable, la gente se enoja, no se sabe el motivo, es como volver a empezar”. *(Referente institucional IPAP)*

Entre las normativas fundacionales, se ha plasmado la siguiente misión institucional, expresada en los Decretos 2688/ 92 y 819/02: Coordinar la planificación y diseño de las actividades de capacitación del Sistema Provincial de Capacitación. Evaluar el desempeño de todas las actividades del mismo, proponiendo las pautas necesarias para su desarrollo.

Según el decreto de origen del instituto, se establecen los siguientes objetivos:

1. Planificar, programar y desarrollar las acciones y tareas tendientes a optimizar los sistemas de información, capacitación, especialización y actualización de los recursos humanos del Sector Público, elaborando programas de investigación y programas de capacitación en orden a los temas de su competencia, coordinando y concertando pautas con la Subsecretaría de la Función Pública.
2. Realizar los análisis y estudios necesarios a fin de implementar programas bajo la modalidad de “administración por objetivos o proyectos”.

3. Coordinar con las Direcciones de Personal de las distintas jurisdicciones la difusión y promoción de las acciones de capacitación de los recursos humanos del Sector Público, comprendiendo tanto a los agentes de planta como a los funcionarios y dirigentes políticos y sociales.
4. Mantener relaciones, intercambiar información y coordinar sistemas de cooperación con otros organismos, entes e institutos del ámbito municipal, provincial, nacional e internacional, sean éstos públicos o privados, celebrando convenios y otras formas de asistencia técnica.
5. Organizar y supervisar los temas administrativo-contables, patrimoniales y de recursos humanos necesarios al funcionamiento del Instituto, coordinando pautas, acciones y criterios con la Dirección General de Administración de la Jurisdicción.
6. Proyectar, organizar y controlar la adquisición del material de estudio, técnico o bibliográfico necesario a los cometidos encomendados como, así también, la distribución y oferta del material producido por el instituto.

Otro antecedente en cuanto a los lineamientos del accionar del IPAP, se instituye dentro del plan trienal provincial (2004-2007), que impulsaba los siguientes ejes:

1. Fortalecimiento del Estado como proyecto político-social y como organización
2. Modernización e innovaciones en el ámbito público
3. Formación para el cambio cultural

En el marco de estos lineamientos, se consideró un hito relevante a lo largo del trayecto del IPAP Buenos Aires, la profundización de la formación de los niveles de conducción del Estado provincial y municipal, así como también su orientación hacia la consolidación del Sistema Provincial de Capacitación para la Administración Pública. Por otra parte se imprimió el rol del instituto en tanto coordinador en materia de capacitación en las diferentes jurisdicciones de la provincia, articulando su accionar con las direcciones de personal de distintos distritos, los trabajadores de planta y los dirigentes políticos y sociales.

En el año 2016, se sancionó y promulgó la ley de modernización en la provincia de Buenos Aires, mediante la cual se crea el plan estratégico de modernización de la administración pública de la provincia.

Los principios rectores de la ley son:

1. Promover políticas públicas que impulsen las gestiones con calidad;
2. La optimización en el uso de los recursos públicos;
3. La economía y racionalidad administrativas;
4. Ética y transparencia en la gestión pública;
5. El fortalecimiento de la democracia mediante la participación de la ciudadanía en la gestión pública.

Para el cumplimiento de los principios que constan en la citada ley, la autoridad de aplicación debe realizar acciones de capacitación vinculadas a la implementación del plan estratégico de modernización de la administración pública de la provincia de Buenos Aires. En el artículo 7° se establece la obligatoriedad de contar con un plan de capacitación continuo para todos los agentes.

Artículo 7°: La Autoridad de Aplicación deberá elaborar un Plan de Capacitación, Formación y Perfeccionamiento continuo para todos los agentes de la Administración Pública Provincial, sobre la base de los requerimientos y necesidades propias de cada organismo, a fin de profundizar los conocimientos de

los agentes públicos sobre un marco jurídico y el diseño institucional de la Administración Pública Provincial, consolidar la formación de especialistas en el campo de los modelos y tecnologías de gestión, para alcanzar una mayor eficiencia en la acción del estado provincial.

A partir de la lectura de los antecedentes normativos que enmarcan el accionar del IPAP Buenos Aires, se verifica a lo largo del tiempo y de las sucesivas gestiones políticas en la provincia, ciertas continuidades en cuanto a la vinculación de la capacitación con el propósito de modernización de la administración pública provincial y con la necesidad de jerarquizar la función pública, de caras a optimizar el vínculo Estado - Ciudadanía. Sin embargo se observan variaciones en cuanto a la impronta del rol de la capacitación en la última gestión acontecida entre los años 2016 - 2019, con respecto a las administraciones anteriores. Mientras que en gobiernos provinciales precedentes, se conceptualizaba el rol de la capacitación ligado al propósito de “hacer más fuerte” al Estado, en la gestión vigente hasta el año 2019, se puso el acento en la idea de “hacer más eficiente” la acción estatal.

La generación de capacitación para los trabajadores de la administración pública en la provincia, persiste a lo largo de la historia del IPAP Buenos Aires, aunque la orientación del accionar del instituto adquirió, en la gestión que finaliza en el año 2019, la línea propia de las políticas de gobierno en la cual se ha encontrado inmersa tanto a nivel provincial como nacional. A pesar que se había suscitado un cambio de gestión gubernamental, se destaca la continuidad institucional en el desarrollo de oportunidades de capacitación, para los agentes de los organismos estatales de la provincia.

“Cada gestión viene con su propuesta laboral y su bajada, pero en realidad nunca se perdió de vista el rol del IPAP que es el rol de formación”. (Referente institucional IPAP)

c) Representaciones sobre el rol de la capacitación y oportunidades de acceso

En el marco de la realidad compleja de la provincia de Buenos Aires, signada por su alto tamaño poblacional, el desarrollo productivo diverso y un tipo de administración pública provincial de composición heterogénea, la visión que emerge a partir del análisis cualitativo sobre el rol de la capacitación para el empleo público, es asimismo fragmentada.

Las miradas acerca de la importancia de la capacitación para los trabajadores del Estado provincial, varían según áreas o funcionarios. Dichas divergencias en cuanto a la importancia que las diversas áreas asignan al hecho de capacitarse, suponen accesos sectorizados a las actividades formativas dentro de la provincia. Esto implicaría que los agentes tendrán más chances de participación en los casos en los cuales las áreas de pertenencia valoran y promueven la formación de los trabajadores, en comparación con aquellos que pertenecen a Direcciones o áreas, para las cuales la capacitación no se encuentra dentro de las prioridades y por lo tanto no facilitan el acceso a la misma de parte de los trabajadores. Estas diferencias de percepciones sobre el rol de la capacitación dentro del ámbito provincial, también se verifican en los otros casos provinciales estudiados, aunque se observa con mayor intensidad en el análisis de los discursos del IPAP Buenos Aires, dado el contexto de alta heterogeneidad de la jurisdicción.

*“La capacitación no la ven igual todos los funcionarios o todas las personas que ocupan un cargo”.
(Coordinadora)*

“A veces se nos hace difícil llegar a todas las áreas...que los directores permitan que los empleados concurren a las jornadas de capacitación”. (Referente institucional IPAP)

“Desde el IPAP hemos acompañado al cursante haciendo una nota, porque a veces ellos quieren hacer las capacitaciones pero no los dejan”. (Referente institucional IPAP)

Por otra parte la posibilidad de acceder a las capacitaciones supone en ocasiones, sacrificar la percepción de beneficios en relación al presentismo y al cumplimiento de horas extras. En estos casos las normativas en relación a los controles de asistencia y a los esquemas de premios y castigos en el empleo público provincial, priorizarían la presencia física del empleado dentro de su establecimiento sin tomar en cuenta a la capacitación como tarea laboral. Dichas normas entran en conflicto con otras normas, como la que establece la ley provincial de modernización, donde se expresa la capacitación en términos de obligatoriedad.

“Hay muchas arbitrariedades, hay áreas que permiten a los empleados acceder a capacitarse y otras que no. A veces se pierde presentismo, horas extras o arreglos informales y por eso no hacen capacitaciones.” (Coordinadora)

Si bien se ha mencionado la vigencia de la ley de modernización provincial, a través de la cual se impulsa la capacitación en el empleo público, se encuentra pendiente la reglamentación acerca de los alcances y características de la obligatoriedad de los organismos de proporcionar ámbitos de capacitación a sus trabajadores.

“Si bien la capacitación dentro de nuestra ley es obligatoria, hay casos que cuesta”. (Jefa de área)

“Falta reglamentar, no está claro hasta cuánto y cuántas horas, hay grises acerca de cuánto un trabajador puede ir a capacitarse”. (Referente de capacitación)

Dentro del universo de participantes de las capacitaciones se distingue el caso específico de los mandos medios. Para este segmento el acceso a los procesos formativos se torna especialmente dificultoso, principalmente por la incompatibilidad entre las responsabilidades de los funcionarios y los tiempos necesarios para participar de trayectos de capacitación. El tipo de tareas laborales de dichos agentes (generalmente con personal a cargo), impacta negativamente en la inclusión de los mismos en capacitaciones impulsadas por el IPAP, sobre todo en aquellas instancias formativas que por su duración o características, impliquen un compromiso continuo.

“Tratamos de definir cursos para mandos medios y es muy difícil que vayan”.

(Referente institucional IPAP)

“Cuesta mucho que los mandos medios, continúen una capacitación. Yo creo que tiene que ver con los tiempos, la gente no puede salir tres o cuatro horas para cursar presencial, sobre todo si tienen gente a cargo”. (Referente institucional IPAP)

Por otra parte, en los discursos de los entrevistados emerge una diferenciación de enfoque en cuanto al significado de la capacitación en el marco del empleo público. La primera óptica identificada, interpreta al rol de la capacitación como instancia de formación a la cual los empleados acceden por motivaciones individuales y como medio para obtener logros propios. La segunda perspectiva, entiende a la capacitación en el Estado como parte de procesos colectivos, al servicio de una construcción de conocimientos para la gestión estatal a largo plazo.

Dentro de la perspectiva que valoriza a la capacitación como instancia de beneficio individual, surgen representaciones acerca de la experiencia formativa como un incentivo para los individuos:

“La capacitación mejora el estado de ánimo de la gente, cuando le das la oportunidad de capacitarse la gente se siente mejor”. (Referente institucional IPAP)

“Es sumamente importante porque el hecho de estar durante mucho tiempo en el mismo trabajo, con la misma rutina, genera desgano y la capacitación es un incentivo personal”. (Coordinador)

“La principal motivación es formarse, actualizarse y es muy personal”. (Jefa de área)

Por otra parte, aparecen lecturas sobre el lugar de la capacitación en tanto oportunidad de construcción de aprendizajes colectivos en el tiempo, dentro de la estructura estatal. En este sentido, las políticas de capacitación para los trabajadores del sector estatal, necesitan a su vez de otras políticas que permitan sostener el desarrollo del conjunto de conocimientos y capacidades, en contextos de promoción de las personas y de los equipos dentro de los organismos.

“La capacitación es uno de los dispositivos, más importantes para promover el desarrollo profesional de las personas, tiene que ser entendida de manera integral y en línea con una perspectiva política a largo plazo”. (Referente de capacitación)

“La capacitación la vemos como necesaria pero no suficiente. Yo creo que la capacitación es importante, pero no sé si se le da el lugar que corresponde...que permita que haya carrera laboral, que permita obtener puntaje, que se vea reflejado a nivel salarial “. (Coordinador)

En cuanto a la posibilidades de construir trayectos de profesionalización en la administración pública provincial, los entrevistados señalaron que generalmente no hay oportunidades de concursar actualmente, aunque en el caso de acceder a promociones dentro de los organismos, la capacitación proveniente del IPAP permite acreditar horas de cursada que los participantes puede incluir en su curriculum y de ese modo validar su formación en el marco del Estado provincial.

Acerca de la cuantificación de los participantes en las actividades de capacitación, el IPAP Buenos Aires, relevó 187.000, a partir de la gestión que comenzó en el año 2016, mientras que en suma con los años anteriores se logró brindar capacitación a más de 300.00 agentes de empleo público de la provincia. En relación al análisis numérico del último período de gestión, se obtuvieron en promedio 63.000 participaciones al año, lo cual significó una suba importante en el alcance numérico con respecto a períodos anteriores. Si se calcula el análisis de las participación anual promedio perteneciente al último período, se estima que el alcance de capacitación sobre el empleo público provincial es de 11% anual y 33% en el período desde 2016 a 2019.

La estructura del IPAP se organiza actualmente en dos direcciones:

- La Dirección de formación y capacitación
- La Dirección de gestión del conocimiento (Anteriormente era el área de estudios e investigaciones).

Las dos direcciones trabajan articuladamente, la Dirección de gestión del conocimiento principalmente diseña los contenidos de las actividades, mientras que la Dirección de formación y capacitación se dedica a la implementación de las mismas. La Dirección de gestión del conocimiento por otra parte incluye como servicio el manejo de un centro de documentación, especializado en administración pública. Asimismo los diferentes organismos de la provincias y de los municipios solicitan asistencias técnicas para fortalecer sus propios planes de capacitación, en función de dichas necesidades se brindan asesorías a los organismo para apoyar sus procesos de capacitación.

Los programas que funcionan actualmente en el IPAP son los siguientes:

- PAE (Programa agentes del Estado): Es un programa transversal que busca capacitar a todo el universo de agentes de la administración pública provincial.
- POP (Programa de organismos provinciales): Se realiza un cronograma de fechas para que los organismos provinciales se acerquen a solicitar las capacitaciones que necesiten. Funciona mediante una metodología de trabajo en la cual todas las capacitaciones a realizar se acuerdan por consejo consultivo. Cada tres meses se aprueban las actividades de capacitación.

En palabras de los referentes institucionales entrevistados:

“Los temas de capacitación los trabajamos en mesas de diseño, junto los referentes de capacitación provenientes de organismos provinciales, que son nexos con el IPAP. De cada organismo tenemos un titular que se llama referente de capacitación, esa participación es fundamental porque es la voz que trae el organismo”. (Referente institucional IPAP)

En el marco de dichos programas, el IPAP de la provincia de Buenos Aires ofrece actividades de capacitación en los organismos provinciales y municipales, cuyo referentes solicitaron capacitaciones al instituto, de acuerdo a sus necesidades formativas. En tal caso los referentes de los organismos se constituyen como contrapartes en la organización de las diferentes jornadas. El IPAP envía hacia los organismos, docentes especializados en la temática acordada, mientras que los referentes se responsabilizan de garantizar la logística, la difusión e inscripción para cada evento de capacitación. En ese sentido el acceso a las instancias formativas por parte de los participantes, se realiza colectivamente en el marco de los procesos de inscripción que ponen en marcha cada establecimiento.

Por otra parte las inscripciones a los cursos abiertos, tantos presenciales como virtuales, generados por el IPAP para el universo de empleados públicos de la provincia, las realizan directamente los participantes de modo particular, siempre y cuando cuenten con el aval de su superior jerárquico. Este último formato en el cual los participantes pueden arribar de modo directo a las inscripciones, implicaría un tipo de acceso más abarcativo numéricamente y que podría interpretarse en cierto sentido como facilitador, dado que la inclusión en los cursos depende de la voluntad personal de cada trabajador, sin que exista una propuesta específica de parte del organismo donde trabaja.

Sin embargo dicho esquema de inclusión de participantes a las instancias formativas abiertas, favorable en términos cuantitativos, no garantiza necesariamente que las capacitaciones

acompañen procesos colectivos de construcción de aprendizajes, aplicables a la gestión cotidiana de programas y proyectos de la administración provincial. Por otra parte los participantes pueden inscribirse siempre y cuando, les haya llegado mediante alguna vía la información de las actividades, o bien el empleado haya accedido por motivación propia al sitio web de IPAP. En este sentido la mencionada metodología de contacto con los participantes, supone que el acceso a las capacitaciones abiertas, es posible en los casos en los cuales los trabajadores disponen de las herramientas para, efectuar inscripción de modo virtual, recibir la información sobre las actividades por correo electrónico y contar con autorización en los organismos para concurrir.

“La inscripción directa por el individuo está garantizada, para todo trabajador que tenga acceso a la computadora, que tenga las habilidades necesarias para inscribirse virtualmente, y que no tenga obstáculos al interior del organismo que le impidan salir a capacitarse. Una vez que te inscribiste en las capacitaciones del IPAP te llegan todo el tiempo mail”. (Referente de capacitación)

d) Necesidades de capacitación y oferta curricular del IPAP Buenos Aires

En el marco del Programa para organismos del Estado del IPAP Buenos Aires, la oferta curricular se diseña en relación a los requerimientos de capacitación presentados por los referentes de capacitación de cada organismo. Dichos representantes se ocupan de relevar las necesidades formativas de la institución a la cual pertenecen, ya sea provincial o municipal, y las acercan a las denominadas mesas de diseño, instancia en la cual los referentes de capacitación reciben asesoramiento por parte del personal del IPAP, acerca de las actividades formativas más adecuadas de la oferta del instituto, para llevar a sus organismos de acuerdo a las necesidades identificadas.

El proceso de solicitud de capacitaciones de parte de los organismos provinciales se ha ido formalizando en el tiempo. Si bien en principio se realizaba un tipo de requerimiento informal al IPAP a través de conversaciones telefónicas o pedidos vía e-mail, se establecieron actualmente instancias de diálogo entre el IPAP y los referentes de los organismos en las cuales participan diferentes actores de parte del instituto: Directores, Subdirectores, personal del área de evaluación y del área pedagógica.

Entre los referentes de capacitación de los organismos provinciales o municipales y los representantes del IPAP se produce un intercambio para la definición de la oferta curricular que se aplicará a cada caso.

*“Los distintos actores intercambian hasta definir la propuesta en concreto”.
(Referente institucional IPAP)*

“En este último tiempo hay mesas de gestión, son reuniones con la gente del IPAP para definir las capacitaciones próximas a dictar, hay tres o cuatro reuniones anuales, para que los siguientes cursos puedan responder a las problemáticas de las diferentes áreas. Al principio los cursos no se solicitaban de un modo tan formal, quizás vía mail o hablando por teléfono”. (Coordinador)

Las necesidades de capacitación recolectadas se encuentran mayoritariamente concentradas en dos grandes líneas:

- Las capacitaciones de herramientas, entre las cuales predominan los requerimientos sobre informática básica (Word, Excel, Power Point)
- Las capacitaciones sobre las denominadas “habilidades blandas”, entre las cuales se destacan temas tales como Trabajo en equipo, Liderazgo, Comunicación, Resolución de conflictos, Oratoria, Planificación, etc.

En palabras de referentes entrevistados:

“Se detectaban necesidad de herramientas tecnológicas, Word, Excel, Power Point, porque el papel era casi todo. Sin embargo hicimos un relevamiento y acá había gente que no se hablaba, era muy estanco, por eso dictamos capacitaciones sobre Trabajo en equipo en primer instancia”.

(Referente institucional IPAP)

“Para mí hay que fortalecer más las necesidades básicas, necesidades de herramientas informáticas, con el cumplir con la educación obligatoria, generar las condiciones para que los trabajadores lo puedan hacer. Y generar instancias para trabajar cooperativamente”. (Referente de capacitación)

En la gestión acontecida entre los años 2016-2019, se observa una impronta orientada hacia el uso de la tecnología en los procesos de trabajo. La despapelización de los trámites en la administración pública provincial fue uno de los objetivos del gobierno provincial del mencionado período, a través de la implementación de GEDEBA (Gestión Documental Electrónica) en la administración estatal. La capacitación en este caso acompañó un proceso de gestión en la provincia que consistió en el pasaje de los expedientes en papel a la documentación electrónica. En principio este cambio produjo resistencias de parte de los trabajadores, quienes tenían incorporados los procedimientos tradicionales en cuanto a la generación y tramitación de expedientes, en ese sentido se buscó que la capacitación facilite la transición hacia nuevos métodos de trabajo.

“Cada gestión incorpora distintos fortalecimientos, esta gestión impulsó el programa GEDEBA, que fue fuertemente implementado”. (Referente institucional IPAP)

“GEDEBA, era una situación externa que se transformó en interna, impactó porque generó necesidad de aprender, miedo, rechazo...”. (Coordinador)

Por otra parte la gestión anterior había impulsado una diplomatura para los trabajadores de la provincia, la cual fue tomada y continuada por la gestión vigente hasta el año 2019. La diplomatura es un trayecto formativo, de un año y medio de duración, lo cual permite un seguimiento en el tiempo en el proceso de capacitación.

“Las diplomaturas son trayectos formativos implementados a partir de la gestión anterior, esta gestión la adoptó y fortaleció algunas cuestiones.” (Referente institucional IPAP)

La diplomatura adquirió tres subdivisiones:

1. Presencial, para agentes de los diferentes organismos de la provincia.
2. Modalidad virtual para agentes de nivel de gobierno municipal.
3. Modalidad virtual para agentes de nivel de gobierno provincial. (Esta orientación fue implementada recientemente para responder a las necesidades de los empleados de las delegaciones del interior de la provincia, que no pueden trasladarse para concurrir de modo presencial, por motivos de costos y tiempos).

Con respecto a la oferta de capacitación emergen ventajas y desventajas de la modalidad presencial y virtual. La demanda de la capacitación virtual se amplió y permitió tener un alcance numéricamente más grande en cuanto a la participación. Los cursos virtuales resultan facilitadores en tanto que supera las barreras del tiempo y del espacio, sin embargo se asocia a una instancia de capacitación individual, con los recursos que cada persona trae de antemano, sobre todo en el caso de los cursos autogestionados, es decir que carecen de la guía de un docente o tutor.

“Uno lo puede hacer en cualquier momento, se puede hacer en hora de trabajo o en un horario extralaboral, pero el aprendizaje que se genera es de otro tipo, uno está sólo con la pantalla. Con lo virtual depende más de uno”. (Coordinadora)

Si bien la oferta virtual resulta favorable porque incrementa cuantitativamente las oportunidades de capacitación al facilitar el acceso a la instancia formativa sin límites de horarios y distancias geográficas, persiste la valoración de la presencialidad como ámbito de intercambio con otras personas de organismos distintos.

“A mí lo que más me sirve del IPAP es ponerme en contacto con otros”. (Coordinadora)
“Ahora hay mucha demanda de lo virtual pero lo presencial sigue teniendo su importancia, a la gente le gusta debatir y participar, pero lo virtual tiene esa doble cara, es masiva porque pueden acceder desde su casa pero se pierde por la dispersión”. (Referente institucional IPAP)

En los discursos de los entrevistados surgen percepciones acerca de la presencialidad como oportunidad de diálogo con otras personas. Según la experiencia de los participantes, dichos intercambios no siempre se acotan a los temas específicos propuestos en las actividades, sino que generalmente aparecen otras preocupaciones acerca de las condiciones laborales de los trabajadores sobre la cotidianidad laboral en el Estado provincial. Las expresiones sobre dificultades en el ámbito del trabajo, suelen atravesar los espacios formativos presenciales en la provincia, lo cual da cuenta que las políticas de capacitación para el empleo público, requieren asimismo de otras políticas orientadas a garantizar condiciones que permitan que las acciones y mejoras propuestas en el ámbito de la capacitación, prosperen en la gestión.

“Todo el mundo tiene sus dolencias laborales, que no tienen insumo, que no tienen silla, que no tiene luz, que le faltan hojas, todo lo lleva allá”. (Jefa de área)

Por otra parte, desde una óptica que entiende el rol de la capacitación como proceso colectivo, la presencialidad brinda una experiencia relevante que no se limita al aprendizaje solitario propio de la capacitación virtual, en la cual si bien se ofrecen herramientas de comunicación e intercambio, no prevalece la habitualidad de uso de las mismas.

*“Las herramientas de comunicación virtual nadie las usa, no ponen en común”.
(Referente de capacitación)*

En síntesis, el IPAP de la provincia de Buenos Aires se encuentra instalado como instituto de larga data y con alto reconocimiento en la administración pública provincial. En este sentido ha logrado posicionarse a través del tiempo como instituto referente de la capacitación para los trabajadores públicos a nivel jurisdiccional y su desarrollo es muy importante tanto en términos cuantitativos como cualitativos en relación a otros IPAP del país. El accionar del IPAP Buenos Aires, trascendió a través de distintas administraciones, más allá de las improntas propias de cada gestión.

Se destaca la articulación histórica del IPAP con los organismos provinciales y municipales, logrando un tipo de trabajo mancomunado entre partes. Los organismos provinciales y municipales acuden al IPAP para solicitar capacitaciones de acuerdo a sus propias necesidades. En la gestión 2016-2019 además se acentuó el libre acceso de los empleados a las inscripciones para los cursos abiertos, lo cual impactó positivamente en el número de participaciones aunque el acceso individual no garantiza la construcción colectiva de aprendizajes para el desarrollo de la gestión cotidiana en la provincia. La virtualidad como herramienta facilita el acceso a instancias formativas, a partir de recursos propios de los agentes que requerirán en la mayoría de los casos de una construcción individual en la adquisición de conocimientos en base a sus propios saberes previos.

Se observan entonces aspectos reproductivos en el acceso al ámbito de la capacitación, por lo cual parecen más proclives a participar de las instancias presenciales o virtuales, aquellos empleados que cuentan con mejores condiciones de base a nivel tecnológico y educativo, y a su vez pertenecen a áreas de trabajo que habilitan el desarrollo de las personas a través de la capacitación. Se entiende que en el marco de una realidad compleja como la provincia de Buenos Aires las políticas de capacitación requieren a su vez de otras políticas que potencien la equidad en el acceso a las oportunidades formativas existentes y su apropiación para la gestión.

III. IPAP Provincia de Mendoza

a) Estructura productiva de la provincia de Mendoza y empleo público

La provincia de Mendoza presenta una estructura productiva diversificada, en la cual resultan prioritarias actividades tales como, el desarrollo de la vitivinicultura, la extracción y procesamiento de petróleo, la metalmecánica, la agroindustria y la producción de plásticos. Asimismo presenta un importante desarrollo el sector turismo (Ministerio de Producción y trabajo, 2019).

Según el índice de desarrollo calculado por el PNUD, en el año 2017 la provincia ocupaba el puesto 3° en el ranking nacional, por lo cual queda posicionada dentro del segmento de provincias más avanzadas. Sin embargo según otras clasificaciones provinciales disponibles, Mendoza en el contexto nacional, se posiciona en rangos de intermedios a altos en cuestiones de desarrollo relativo (Cao y Rubins, 2003).

Las miradas acerca de la provincia que surgen a partir del estudio cualitativo, tienden a ser más favorables con respecto a los otros casos provinciales analizados. Emergen representaciones de Mendoza en tanto provincia con alta potencialidad por disponer de recursos propios y desarrollo de actividades productivas.

En palabras de los entrevistados:

“Mendoza tiene mucha potencialidad, con personas muy capacitadas, es una provincia que tiene chances de posicionarse frente a otras provincias”. (Responsable de área)

“Creo que dentro de la situación que hay, Mendoza es una provincia desarrollada, porque tiene muchos recursos propios con que trabajar, es una provincia pujante”. (Subdirectora provincial)

“Es una provincia que tiene todo, las montañas, el clima, es una provincia con mucha historia, moderna, tranquila”. (Jefa de área)

Dentro del marco productivo provincial el empleo público representa el 40% en relación al empleo privado registrado que abarca 60% de la población ocupada. En este caso, el sector privado supera al ámbito público en tanto fuente de empleo, aunque asimismo se reconoce la importancia cuantitativa de los puestos de trabajo estatales en la dinámica de trabajo de la provincia así como también la participación del sector privado como proveedor del ámbito público.

Según el II informe de Seguimiento del Empleo Público realizado por el Ministerio de Trabajo, en Argentina entre 2017 y 2016, la cantidad de empleos dependientes de las administraciones provinciales se incrementó. El caso de Mendoza se encuentra entre las provincias con dinámicas del empleo positivas pero moderadas: Corrientes (1,4%), Río Negro (1,3%), Jujuy (1,3%), Santa Fe (1,1%), La Rioja (0,6%), Entre Ríos (0,5%), Salta (0,3%), Mendoza (0,3%), Catamarca (0,2%) y Chubut (0,1%).

Según las percepciones de los entrevistados, el empleo público provincial es un trabajo generalmente buscado por parte de la población. El trabajo estatal se instala en el imaginario en tanto facilitador de oportunidades, ya que permitiría acceder a un tipo de empleo caracterizado por la estabilidad, por lo cual conservaría al resguardo los derechos establecidos para los trabajadores del sector. Asimismo se destaca como aspecto relevante, la posibilidad de desarrollar tareas vinculadas al servicio a la ciudadanía. Por otra parte señalan que el empleo público, a diferencia del empleo privado, posibilita el acceso a jornadas laborales de menor carga horaria, lo cual permitiría a los trabajadores dedicar tiempo a las acciones formativas.

En palabras de los entrevistados:

“La estabilidad no ocurre en el sector privado, tampoco tienen una consideración por el empleado como en el Estado”. (Subdirectora provincial)

“Yo antes trabajaba en la parte privada, hasta que tuve la posibilidad de entrar al Estado para poder continuar con los estudios, en la parte privada se me hace difícil cursar”. (Coordinador)

“Me interesa más el ámbito público. En el sector privado uno se puede desarrollar profesionalmente, pero en el Estado se pueden hacer cosas por otras personas”. (Responsable de área)

En relación a las provincias de Chaco y Buenos Aires, se relevaron percepciones que comparativamente tienden a ser más positivas sobre el lugar del empleo público entre los trabajadores entrevistados. La política de concursos para el ingreso a la planta permanente de la administración pública, difundida por el gobierno de la gestión vigente, despertó expectativa.

*“El empleo público está bien visto como trabajo, es un trabajo estable, estar en planta permanente implica estabilidad que no lo tiene el sector privado. En el concurso abierto que se implementó para 50 cargos se inscribieron 30.000 personas así que hay una expectativa generada en el empleo público”.
(Referente institucional IPAP)*

Durante la gestión del gobernador Cornejo se implementó la ley 9.015, la cual plasma el régimen de concursos para el personal de la administración pública provincial. Dicha ley en el artículo 19, establece a la capacitación como etapa necesaria en el marco de los concursos, la cual sería coordinada por el IPAP Mendoza.

Ley 9.015 ARTICULO 19.- Cada uno de los postulantes inscriptos, tanto en concursos abiertos como cerrados, deberá realizar un curso nivelador de conocimientos de carácter obligatorio y gratuito, que será dictado dentro del programa de capacitación desarrollado en el ámbito del Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP) dependiente de la Subsecretaría de Gestión Pública y Modernización del Estado del Gobierno de la Provincia de Mendoza. A fin de aprobar dicho curso nivelador los postulantes deberán asistir, como mínimo, al ochenta por ciento (80%) del total de las clases presenciales con que cuente el mismo. Aquellos postulantes que no aprobaran con dicha asistencia el curso nivelador quedarán excluidos del concurso.

A partir de la citada ley y con la premisa que establece el rol del IPAP en la fase de capacitación en los procesos de concursos, se funda el instituto en la provincia.

b) Características institucionales del IPAP Mendoza y políticas de capacitación

El IPAP Mendoza es un órgano articulador de las demandas de capacitación de la administración pública provincial. Se propone elaborar un programa anual de capacitación, que pueda satisfacer las necesidades de capacitación que expresan los organismos provinciales y asimismo tiene asignada como competencia la investigación. Actualmente el instituto es muy joven en relación a los otros casos analizados, comenzó en el año 2017 a partir de un decreto que pone en funcionamiento el IPAP, pero carece de fondos propios. En la ley de concursos, se establece que dicho organismo dictará y acreditará los correspondientes cursos de capacitación, por lo cual la participación en las actividades formativas del IPAP resulta obligatoria entre quienes se postulan para los aspirantes a concursar cargos en la administración pública provincial.

Según lo establecido en las normativas institucionales, el IPAP Mendoza se funda a través del Decreto Nº 548/2017, dirigido a todo el personal administrativo provincial y municipal. Sin embargo, hasta el momento del trabajo de campo, no existe ley específica de creación que habilite la asignación de un presupuesto propio. En cuanto al personal del IPAP, el mismo se compone de un cuerpo administrativo permanente integrado por RRHH, el coordinador del IPAP y un coordinador académico, más representantes sindicales.

“No tenemos presupuesto específico, el IPAP es un órgano que por el momento es un órgano perteneciente al Ministerio de Gobierno, dentro de la Subsecretaría de Modernización, por el momento no tenemos autonomía, se necesita que salga por ley”. (Referente institucional IPAP)

Anteriormente a la existencia del IPAP funcionaba la Escuela de Gobierno en la provincia, en el marco de la gestión justicialista, que precedió a la administración encabezada por el gobernador Cornejo de identificación partidaria radical. Según los discursos de los entrevistados, el organismo anterior ofrecía cursos para los trabajadores del sector público provincial, pero a diferencia del IPAP, sus actividades no se encontraban vinculadas a la acreditación de competencias para los concursos. Entre la mencionada Escuela propia de la gestión anterior y el actual IPAP, no existió continuidad, sino que el cambio de gestión política en la provincia significó la gestación de otro ámbito institucional con enfoque diferente.

*“De la Escuela de Gobierno no quedó registro, a partir del cambio de gestión”.
(Referente institucional IAP)*

“Antes los organismos hacían capacitaciones pero aisladas, no había ningún órgano coordinador. Hoy hay un cambio cultural ya que las capacitaciones que se hacen en la administración, se articulan con el IPAP.” (Referente institucional IPAP)

Por otra parte en la misión del instituto se encuentra presente el Plan de Modernización del Estado, en línea con la política estipulada a nivel nacional al momento del estudio. En este caso, el enfoque del instituto se encuentra planteado en base a la noción de profesionalización del trabajador público en pos de impulsar la carrera dentro del Estado.

- Misión: Implementar un Plan de Modernización trazado a nivel Nacional y Provincial que permita 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.

-Visión: Reconocer en el IPAP un Instituto de excelencia e impronta nacional que les permita a las personas en la Administración Pública y de la Alta Dirección hacer carrera y brindar un mejor servicio al ciudadano.

En función de las competencias asignadas al instituto, el mismo adquiere un tipo de perfil de coordinación y acreditación de competencias para los empleados públicos dentro de la provincia.

Competencias establecidas para el IPAP Mendoza:

- Diseñar, implementar y evaluar planes de formación y capacitación de los recursos humanos del Sector Público Provincial.
- Detectar y determinar las necesidades de capacitación de los organismos y entes de la Administración Pública Provincial, en coordinación con los mismos.
- Brindar asistencia técnica y de cooperación a instituciones nacionales, provinciales, municipales y no gubernamentales en la implementación de planes de capacitación.
- Propiciar programas de formación que por su naturaleza valoricen el aprendizaje continuo sobre saberes y conocimientos.
- Dictar circulares y fijar procedimientos relativos a la capacitación y formación de los recursos humanos del Estado.
- Planificar, coordinar y ejecutar las acciones de investigación que contribuyan al desarrollo del conocimiento sobre la administración pública.
- Realizar y difundir estudios aplicados a la mejora continua de la gestión pública que sean prioritarios para el Gobierno Provincial.
- Celebrar convenios de cooperación que permitan realizar y transferir actividades formativas con otras entidades internacionales, nacionales, provinciales y municipales.
- Otorgar créditos de capacitación para los diferentes cursos, seminarios, jornadas y otras modalidades que se brinden a través del Instituto.
- Asesorar a las jurisdicciones de la Administración Pública Provincial previo al otorgamiento de becas al personal para la realización de cursos o carreras, a fin de asegurar la contribución que generaría la misma en el desempeño de su trabajo y al desarrollo organizacional.
- Mantener relaciones con los Institutos de Administración Pública de las distintas provincias de todo el país y del extranjero.

En cuanto al alcance cuantitativo de las actividades del IPAP Mendoza, hasta el momento del trabajo de campo, se registran 17.311 participantes en las actividades de capacitación impulsadas por el IPAP desde el año 2017, lo cual representa un promedio anual de 5.770 participaciones. En relación a la cantidad de empleados públicos de la provincia, que supone la existencia de 131.587 puestos estatales (Ministerio de trabajo, 2017) la participación total en capacitaciones del IPAP implica 13,1% de trabajadores desde los inicios del instituto, mientras que se estima 4,3% de trabajadores participantes de instancias de capacitación al año en el marco del IPAP.

c) Representaciones sobre el rol de la capacitación y oportunidades de acceso

Según los registros del IPAP Mendoza, en su mayoría el público de las actividades formativas propuestas, lo conforman los trabajadores de niveles operativos y en menor medida, los agentes de alta dirección. Generalmente acuden más a las capacitaciones del IPAP, los agentes que cuentan con niveles educativos terciarios o secundarios, ya que los universitarios resultan más proclives a buscar capacitaciones específicas o bien continuar sus estudios en programas de posgrado o maestrías. Asimismo la posibilidad de participar de concursos de ascenso aparece como aspecto motivacional hacia la capacitación del IPAP tanto en los segmentos con mayor y menor instrucción formal previa.

“En su mayoría son profesionales de mandos medios, niveles operativos, pero no en muchos casos los niveles superiores”. (Referente institucional IPAP)

“Los más interesados son quienes tienen educación terciaria, secundaria, y también las personas con posibilidades de ascender. Los que tienen formación de grado solo cuando hay algo específico que puede servirles para el área, sino prefieren hacer una maestría”. (Referente institucional IPAP)

Por otra parte, la posibilidad de aprendizaje sería valorada positivamente por el público que concurre a las capacitaciones. Resulta interesante la articulación del IPAP con otras instituciones, principalmente con la Universidad Nacional de Cuyo.

*“Es importante vincular la Universidad con el Estado. Está bueno poder hacerlo con gente de UNCUYO, escuchar sobre experiencias, con un marco teórico más profundo. A su vez esto ayuda a que las universidades abocadas al conocimiento teórico tenga contacto con la cotidianeidad estatal”.
(Coordinador)*

Asimismo emergen motivaciones referidas al deseo individual de aprender en un marco de formación gratuito para la administración pública provincial. En ese sentido la capacitación resultaría valorada como oportunidad de renovación en un ámbito laboral que puede resultar estanco en cuanto al desarrollo de la actividad diaria para el empleado.

*“Hay gente que tiene necesidad de estar todo el tiempo superándose, aprendiendo cosas nuevas”.
(Referente institucional IPAP)*

“En primer lugar la motivación es personal. Los empleados públicos pasan buena parte de su vida en el Estado, todos los días concurren en el mismo horario, a la misma oficina, llega un punto que se pierde la motivación. Entonces la posibilidad de acceder a nuevos proyectos con nuevas dinámicas, es fundamental”. (Jefe de área)

Por otra parte se verifica al igual que en los casos de los otros IPAP estudiados, un tipo de hábito de capacitación reproductivo en el público participante, en el cual las razones para acercarse a una instancia formativa parten muchas veces de un interés personal, previamente instalado en cada trayectoria individual.

“Le sirve más a las personas que están interesadas en mejorar, o hay personas que consideran la capacitación como una pérdida de tiempo.” (Coordinador)

Si bien se reconoce entonces la existencia de determinados segmentos de participantes que acuden a las capacitaciones a raíz de un proceso de auto-motivación, emerge en algunos discursos la necesidad de relacionar la capacitación con una mejora laboral y/o económica del empleado.

“Hay personas que quieren capacitarse por el hecho en sí de aprender, pero una de las primeras motivaciones es que la capacitación tenga una vinculación directa con una mejora laboral”.
(Jefa de área)

“Si no hay una motivación ligada a lo económico, hay menor interés en la capacitación. Muchas veces el empleado cree no necesitar.” (Subdirectora provincial)

Asimismo la articulación de la capacitación ofrecida por el IPAP con la propuesta de concursos, resultó un aliciente para la inscripción en los cursos. También la certificación de la capacitación para ascensos futuros o incentivos económicos, marca un estímulo en este sentido.

“El interés en la capacitación se incrementó a partir de los concursos y la posibilidad de sumar puntaje, se llenan los cupos”. (Referente institucional IPAP)

“Una de las motivaciones es obtener el certificado. En el legajo del empleado figura que hizo una capacitación en el IPAP, lo cual sirve para un futuro concurso de ascenso.” (Referente institucional IPAP)

En relación a los casos provinciales analizados en los apartados anteriores, el IPAP Mendoza cuenta con un trayecto mucho más reciente y no dispone de recursos propios a nivel presupuestario o infraestructural, por lo cual requiere de la implementación de estrategias de coordinación con otras instituciones para conseguir espacios de dictado de clases y otros aspectos que permitan el desarrollo de sus actividades.

“Con el IPAP se ha dado un paso, se podría hacer muchísimo más siempre y cuando tenga apoyo económico”. (Jefa de área)

“En IPAP Mendoza no hay infraestructura como en otras provincias. Los lugares para las capacitaciones los conseguimos de acuerdo a las necesidades, pero no hay infraestructura permanente”.
(Referente institucional IPAP)

En el IPAP conviven instancias formativas tanto abiertas como cerradas. La existencia de cursos abiertos implica que pueden inscribirse trabajadores de todo el Estado provincial, mientras que los cursos cerrados, se implementan para áreas específicas. Para los cursos abiertos presenciales se establecen cupos, los cuales se agotan rápidamente ni bien se abren las inscripciones, mientras que en los casos de los cursos dirigidos a áreas específicas, el director del equipo destinatario designa e inscribe a los participantes.

“Generalmente los cursos se llenan. La inscripción está abierta hasta que se llene el cupo”.
(Referente institucional IPAP)

“En capacitaciones específicas, el director del área determina quien se tiene que capacitar”.
(Referente institucional IPAP)

El establecimiento de cupos suele limitar la posibilidad de acceso a las inscripciones, si la cantidad de interesados supera la cantidad permitida de acuerdo a la capacidad de los cursos. Así como la disponibilidad de vacantes puede acotar el acceso a las capacitaciones, aparece a

su vez como condicionante, la voluntad de los jefes, ya que las capacitaciones del IPAP suelen realizarse en horario laboral. La decisión de los rangos superiores puede habilitar o no, la posibilidad de capacitación a sus subalternos, aun existiendo un discurso teórico favorable hacia la capacitación del empleo público.

“Está complicado salir del área para capacitarse, el jefe dice que necesita que se queden, hay obstáculos para poder ir, no es sencillo, aunque el discurso todo el tiempo es...hay que capacitarse... esto viene de años, he luchado para poder capacitarme. Está mal visto que quieras todo el tiempo capacitarte, como que van a perder el tiempo”. (Subdirectora provincial)

Al igual que en los otros IPAP analizados, el acceso a las oportunidades de capacitación se rige entonces por motivaciones personales de los empleados principalmente, de acuerdo a los intereses previos de los mismos, siempre y cuando exista la voluntad de los jefes de habilitar la participación en instancias formativas, si los horarios de los cursos coinciden con la jornada laboral. Sin embargo a diferencia de los otros casos de estudio, se enfatiza la expectativa puesta en los concursos, en tanto estímulo para la inscripción y realización de los cursos obligatorios para tal fin a través del IPAP.

Si bien el instituto no cuenta con estructura presupuestaria propia, para cumplir la misión establecida articula con otras instituciones de formación, principalmente con la UNCUYO. De esta manera, recursos educativos provenientes de la Universidad pública presentes en la provincia de Mendoza, fortalecen la posibilidad de acceso a las oportunidades de capacitación de los trabajadores estatales en el marco de la coordinación entre el ámbito universitario y el IPAP.

d) Necesidades de capacitación y oferta curricular del IPAP Mendoza

La oferta curricular del IPAP Mendoza resultaría generalmente interesante según la experiencia de los participantes, aunque aún incipiente en el marco del joven trayecto institucional. A efectos de relevar requerimientos formativos, desde el IPAP se instrumentan cuestionarios a responder por los participantes de las capacitaciones, además de la consulta permanente a empleados mediante conversaciones informales con los mismos.

En cuanto a las necesidades de capacitación relevadas, se presenta una dicotomía entre los requerimientos de los mandos medios y los empleados de nivel operativo. Los primeros, quienes tienen a cargo áreas, buscan temas específicos de capacitación y herramientas de gestión. En cambio las necesidades de los empleados de rangos más bajos, se orientan a temas básicos para el trabajo en la administración provincial y a la búsqueda de espacios formativos con propósitos motivacionales en el ámbito laboral.

“Para nuestra sorpresa la gente pide temas básicos, redacción de textos, comprensión lectora, procesos, manejo administrativos, para llevar a cabo las tareas”. (Referente institucional IPAP)

“Quieren encontrar el sentido en el trabajo, las personas están en una oficina con autonomía reducida, los jefes nos saben motivar”. (Referente institucional IPAP)

Por otra parte existen capacitaciones orientadas a posibilitar la implementación de tareas en el marco de políticas provinciales de modernización, tales como la Gestión Documental Electrónica (GDE)¹. Dicho sistema se generó como parte del proceso de despapelización que lleva a cabo la provincia mediante la sanción de la ley provincial 8.959, cuyo artículo 1° “autoriza la utilización de expedientes electrónicos, documentos electrónicos, firmas electrónicas, firmas digitales, comunicaciones electrónicas y domicilios electrónicos constituidos en todos los procedimientos administrativos que se tramitan ante la administración pública de la Provincia de Mendoza, con idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes convencionales”. En palabras de los entrevistados:

“Con la implementación del expediente electrónico, también hay necesidad importante de capacitación. Los expedientes que se inician a partir del 2019, son electrónicos”. (Coordinador)

“Es fundamental para el empleo público el manejo de las herramientas de informática, se implementó el expediente electrónico, pero buena parte de los empleados no termina de estar capacitada, estamos hablando de algo básico de uso cotidiano y ahí se empieza a quedar gente afuera que no tiene acceso”. (Jefa de área)

Asimismo, los funcionarios plantean al IPAP necesidades de capacitación sobre temas que se encuentran en agenda tales como “Perspectiva de género, en la administración pública provincial”, o áreas del conocimiento específica de acuerdo a los organismos, entre ellos temas de sobre niñez, adolescencia y familia. A su vez solicitan contenidos genéricos para fortalecer las relaciones interpersonales en el ámbito laboral, tales como, “Habilidades de trabajo en equipo” o “Colaboración y escucha activa”.

“Para las personas que tienen personal a cargo, se requiere capacitación sobre todo habilidades en recursos humanos, el manejo de las emociones y habilidades directivas”. (Referente institucional IPAP)

En el marco de la articulación con la Universidad, el IPAP cuenta con carreras, tales como diplomaturas y tecnicaturas. Dichas propuestas de capacitación coexisten dentro de la oferta de IPAP con jornadas y cursos tanto de mediana como de corta duración. Asimismo conviven modalidades de enseñanza, tanto presenciales como virtuales. Al igual que en los casos de los otros IPAP estudiados, se verifican ventajas y desventajas de cada formato. Se establece la necesidad de la complementariedad presencial - virtual, para potenciar los beneficios de cada forma de capacitación.

“Las modalidades de enseñanza presencial y virtual, son complementarias, hay contenidos que se necesitan dar de forma presencial y hay otros, de forma virtual”. (Referente institucional IPAP)

Según la experiencia de los participantes, la capacitación presencial aportaría más al aprendizaje colectivo, ya que se enfatiza las ventajas de la proximidad personal y la posibilidad de interrelación, en la cual entran en juego aspectos del mundo vincular. En casos en los cuales la cercanía física del capacitador tenga influencia en los resultados de enseñanza- aprendizaje, se reconoce sobre todo la necesidad de priorizar la capacitación presencial. Por ejemplo se

¹GDE: Plataforma que sirve para gestionar los trámites de la administración pública. Consiste en reemplazar el soporte papel de los documentos por un equivalente electrónico que, aplicando firma digital, asegura la autenticidad, integridad y autoría de los documentos oficiales.

menciona el curso de GDE como tema en el cual se verifican mejores resultados a partir de la cercanía física del docente.

“Hay temas como expediente electrónico que es mucho mejor dar capacitación presencial porque la gente necesita al capacitador”. (Referente institucional IPAP)

“Las relaciones presenciales son lo que te alimenta, la relación del momento, el fluir en un trabajo presencial, es más dinámico, entran a jugar los sentimientos, los afectos, las sensaciones, cosas que retrae lo virtual”. (Jefe de área)

La virtualidad por su parte, abona a optimizar la cuantificación del acceso, ya que habilita posibilidades de capacitación a quienes no podrían acceder a instancias presenciales por razones de accesibilidad geográfica u otro tipo de condicionantes, por ejemplo, aquellos relacionados con los horarios, el tipo de esquema de vida laboral y personal cotidiano, etc., de su público.

La modalidad virtual permite ofrecer capacitaciones a un número abarcativo de participantes, con menores costos. Asimismo se destaca la articulación del IPAP Mendoza con el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) para la oferta de cursos virtuales en la provincia, a partir de los recursos educativos que proporciona Nación para los trabajadores de la administración pública tanto nacional como provincial.

“Para la accesibilidad es mejor la modalidad virtual, nos permite dar cursos a más cantidad de gente”. (Referente institucional IPAP)

Según la experiencia de los usuarios, la modalidad virtual no facilita hacer preguntas en el momento ni la interacción con los otros participantes. Si bien existen canales previstos para la comunicación en la capacitación virtual, hoy este público no los percibe como equivalente a la interacción personal. Sin embargo las posibilidades colaborativas de la virtualidad se van instalando paulatinamente, sobre todo para los segmentos más informatizados.

“Hoy te podés conectar desde cualquier lado y con lo colaborativo casi que rompes la barrera de lo presencial”. (Jefa de área)

En el IPAP Mendoza se detectan entonces necesidades de capacitación diferenciadas según rangos de los empleados de acuerdo a la posición que ocupan en el Estado provincial. El instituto dispone de una oferta curricular incipiente en relación a los requerimientos formativos vigentes, en el marco de un joven desarrollo institucional. Sin embargo, gracias a la coordinación con otros ámbitos institucionales, principalmente con la UNCUYO, logra ofrecer variedad de instancias de capacitación para los trabajadores estatales, las cuales tienen características distintas, en cuanto a su duración, alcance y tipo de modalidad enseñanza- aprendizaje.

El acceso a las oportunidades de capacitación en el marco del empleo público provincial, se encontraría delineado predominantemente entonces en función de las motivaciones propias de los participantes (lo cual se relaciona con intereses individuales previos de los trabajadores), el acceso a la información sobre los cursos y el permiso (o no) de los jefes para concurrir a las instancias formativas. Asimismo ha resultado de aliciente para la inscripción en los cursos del IPAP, el interés que despertó la difundida política de concursos para la administración pública. Las expectativas tanto de ingreso como de ascenso dentro de la estructura estatal impulsó la

inclusión de participantes en las capacitaciones del instituto, ya que el cumplimiento de los cursos estipulados en la normativa de concursos, como así también las certificaciones que otorga el IPAP, se consideran de importancia para participar de promociones laborales.

Capítulo 4: Perfiles comparados de los IPAP en el contexto provincial

Luego de haber analizado las políticas de capacitación para el empleo público, vigentes en cada caso provincial de estudio, retomamos las preguntas iniciales de la presente investigación. La primera pregunta, busca indagar posibles vínculos entre dichas políticas implementadas desde los institutos provinciales y las desigualdades regionales en términos de desarrollo relativo provincial. La segunda, se orienta a analizar variaciones en el acceso a las oportunidades de capacitación ofrecidas por los IPAP, para los trabajadores del sector público, de acuerdo a las distintas características jurisdiccionales.

Para el abordaje del análisis se organizaron los datos relevados en una matriz comparativa, en la cual se sistematizaron los principales rasgos de los diferentes casos provinciales de estudio. (Ver cuadros 10 y 11)

Según la interpretación de la información recolectada y a efectos de establecer reflexiones a partir de los interrogantes planteados, identificamos perfiles diferentes de los distintos IPAP analizados, a desarrollar en el presente capítulo.

I. Perfiles de los IPAP: Características del acceso a las oportunidades de capacitación

a) IPAP Chaco: “Perfil institucional”

El IPAP Chaco se encuentra instalado en el marco de una provincia con bajo nivel de desarrollo relativo, según los datos proporcionados por el último índice del PNUD Argentina y otras clasificaciones provinciales disponibles. En cuanto a las características productivas, esta jurisdicción se basa fundamentalmente en la producción primaria, más una composición empresaria en la cual predominan las microempresas, los servicios y los comercios. Aquí, el Estado se erige como principal empleador de la población.

En este caso provincial, el desarrollo del IPAP fue pensado por las autoridades ante la necesidad provincial de articular políticas para definir estrategias provinciales de desarrollo. En este sentido se consideró relevante garantizar políticas públicas que impulsaran la capacitación de los trabajadores estatales, entendiendo que dichos agentes son artífices de la implementación de programas y proyectos en la jurisdicción. Por ende, si bien la provincia de Chaco se posiciona en un segmento de menor desarrollo relativo en relación a los otros casos provinciales estudiados, se observa que los aspectos decisorios de la política jugaron de modo favorable para la creación del instituto a partir del cual se ponen en marcha oportunidades de capacitación para los trabajadores del Estado provincial.

El instituto chaqueño tiene como particularidad la conformación de un cuerpo directivo integrado por un presidente y dos vocales, estos últimos deben acceder a su cargo por concurso. Luego se encuentra por debajo una estructura jerárquica formada por tres direcciones en las cuales trabajan empleados de planta permanente o transitoria. De acuerdo a la configuración del directorio del instituto, cuyo rol implica planificar acciones de capacitación para los trabajadores del Estado provincial, se encuentra garantizada la continuidad de las vocalías y por ende de los programas de capacitación que implementan, más allá de los recambios de gestión.

En este sentido, podemos decir que IPAP Chaco presenta un *“perfil institucional”*, dadas las características de su conformación y las posibilidades vigentes de continuidad de las políticas de capacitación. En el marco de este análisis entendemos el rasgo institucional por un lado, en relación a la posibilidad de trascendencia del IPAP y sus acciones más allá de las variaciones de gestiones políticas. En este instituto provincial, dicho rasgo es atribuible al tipo de conformación de su cuerpo directivo, constituido en parte por personal concursado.

Por otro lado, el aspecto institucional también se asocia en este caso al lugar central que ha comenzado a adquirir el IPAP en la provincia en cuanto a su función de capacitación para el empleo público, a partir de lo cual, se motorizan hábitos y reglas en cuanto a la participación de los trabajadores estatales en instancias formativas. El conjunto de prácticas que se construyen en torno al ámbito de la capacitación a partir del accionar del IPAP, asimismo van formando paulatinamente, parte de la institucionalidad.

En cuanto al acceso a las oportunidades de formación, se estima una participación del 8% anual en relación al total de empleados públicos en la provincia. La predisposición a participar en las capacitaciones del IPAP, según el estudio el cualitativo se relaciona con los siguientes factores: La eficiencia de la comunicación de la oferta curricular de parte del instituto, el aval del superior jerárquico de cada área, quien habilita (o no) la participación en la instancia formativa y fundamentalmente se ha indicado la automotivación de los empleados para capacitarse.

El tipo de comunicación de la oferta de instancias formativas del IPAP es un aspecto que depende de los lineamientos y estrategias que emprenda el instituto. Sin embargo los otros dos aspectos identificados - la autorización de los jefes y la motivación individual-, parten de las características del ámbito estatal en un caso y de los rasgos personales de los participantes en el otro, lo cual indica un sentido reproductivo de situaciones preexistentes en la provincia en cuanto al acceso a la oportunidad. Es decir, van a tener más probabilidades de participación en las instancias formativas los trabajadores que tengan un interés previo creado en acciones educativas y que además pertenezcan a áreas y organismos que promuevan el desarrollo de los empleados a través de la capacitación.

A partir de las representaciones de los entrevistados, se identifica cierto imaginario que atribuye a la responsabilidad individual el éxito o el fracaso en la participación de propuestas formativas, sin embargo dichas características individuales fueron tejidas históricamente por la presencia o ausencia de otras políticas de desarrollo en el ámbito provincial. Por otra parte, se mencionan como hitos exitosos de capacitación, aquellos en los cuales la actividad formativa acompaña programas y proyectos específicos. En estos procesos, la capacitación no funciona externamente

sino que forma parte de la ejecución de las políticas, por lo cual la acción formadora adquiere vida en la cotidianidad del trabajo y deja de ser un lugar meramente teórico al cual acceder.

Otro aspecto de las políticas de capacitación, que puede reflejar la posición de la provincia en cuanto a su estadio de desarrollo, aparece al momento de pensar la aplicabilidad de los conocimientos impartidos en las instancias formativas. Dentro de las necesidades de capacitación relevadas por el IPAP para agentes del nivel operativo, se destacan las herramientas de informática para utilizar en nuevos procesos de gestión, por lo cual los temas de tecnología se encuentran presentes en la oferta curricular del instituto. Sin embargo, las posibilidades de aplicación de los aprendizajes a la actividad laboral cotidiana, varían de acuerdo a las capacidades logísticas de cada ámbito de trabajo.

En este análisis la informatización se piensa como posible instrumento de desarrollo, tanto en relación a la presencia local de recursos tecnológicos, como acerca de las posibilidades de acceso por parte de la población a los mismos. Si bien existen pasos dados a favor de la tecnologización de procedimientos y labores de la administración pública provincial, coexisten dichos avances con formatos tradicionales de los procesos, tanto por razones de disponibilidad de recursos infraestructurales como por hábitos de trabajo del personal pre-instalados. En este sentido la oportunidad de apropiación de aprendizajes para trasladar a la gestión, puede verse condicionada por una estructura previa de recursos disponibles en las áreas y organismos de la provincia.

A partir de estos hallazgos se concluye que las características de las políticas de capacitación provincial en el caso de Chaco, no se encuentran necesariamente determinadas por la situación de menor desarrollo relativo provincial, sino que los aspectos decisivos provenientes del ámbito político han favorecido la puesta en marcha de acciones de capacitación para el empleo público provincial, propiciando un marco institucional dotado de personal concursado que facilite la continuidad de acciones formativas a lo largo del tiempo.

Sin embargo, las características del contexto provincial impone situaciones preexistentes, tales como las características de los organismos, los trayectos individuales de los empleados y los recursos provinciales a nivel tecnológico y/o infraestructural, aspectos que podrían operar como condicionantes tanto para el acceso a las oportunidades de capacitación como para la incorporación de los aprendizajes a los procesos de gestión.

b) IPAP Mendoza: “Perfil coordinador”

Según el último Índice de Desarrollo calculado por el PNUD, la provincia de Mendoza se ubica dentro del primer tercio en el ranking de provincias argentinas, lo cual implica su lugar como provincia avanzada dentro del contexto del país. Por otra parte, según otras clasificaciones provinciales disponibles, la posición de Mendoza oscila entre rangos intermedios a altos en cuestiones de desarrollo relativo. La provincia dispone de recursos naturales y una estructura productiva diversificada, por lo cual el empleo privado registrado representa 60% de ocupación en la provincia, en relación al 40% de empleo público.

En este caso, el Estado provincial no resulta ser el principal empleador, sin embargo a partir de las representaciones que surgen del estudio cualitativo, se considera que el empleo estatal sería un tipo de trabajo buscado por parte de la población, ya que se valora la garantía de estabilidad y derechos que otorga al trabajador, lo cual no sería predominantemente característico del trabajo en el sector privado, según las percepciones de los entrevistados.

En cuanto al IPAP Mendoza, se encuentra inserto entonces en un marco provincial de desarrollo avanzado o intermedio, en relación a otras provincias del país. Aunque en materia de políticas de capacitación para el empleo público, los recambios de gestión signaron un escenario de discontinuidades, que perjudicaron la consolidación de acciones formativas para los trabajadores estatales. En este sentido, el instituto se fundó como ámbito nuevo en el año 2017, lo cual marca la ruptura con las iniciativas llevadas a cabo por gestiones anteriores en relación a la capacitación de los empleados del sector estatal.

El enfoque principal acerca del surgimiento del IPAP en esta provincia prioritariamente ha sido vinculado al lanzamiento de políticas de concursos de ingreso a la administración pública, impulsado por el gobierno provincial suscitado en el período 2016- 2019. En dichos concursos, el instituto tiene injerencia como órgano clave que ofrece y acredita capacitaciones, a realizar por los aspirantes a ocupar funciones públicas.

Para llevar adelante su misión, el IPAP Mendoza no cuenta con recursos propios en materia presupuestaria y edilicia, sin embargo logra ofrecer instancias formativas en articulación con otras instituciones educativas, entre las cuales se destaca la Universidad Nacional de Cuyo. De esta manera, a partir de la coordinación entre el ámbito universitario y el IPAP, resulta posible disponer de una oferta de capacitación para los trabajadores estatales. En este sentido, se considera que el IPAP Mendoza adquiere un *“perfil coordinador”* en tanto que articula distintos ámbitos institucionales al servicio de la creación de oportunidades de capacitación en el marco del empleo público provincial.

En este análisis nos referimos a la acción de coordinación, en tanto proceso mediante el cual se produce sinergia entre las acciones y los recursos de diferentes partes pertenecientes a la gestión pública. Para que exista coordinación entre distintos sectores, los mismos no deben funcionar aisladamente sino de forma articulada sobre un propósito en común. En este sentido el accionar del IPAP y de la Universidad, se retroalimentan para generar instancias de capacitación para el empleo público provincial.

En cuanto al acceso a las capacitaciones producidas a partir del IPAP Mendoza, se estima un alcance del 4,3% de trabajadores públicos al año. Al igual que en los otros IPAP analizados, el acceso a las oportunidades de capacitación tiene lugar a partir de las motivaciones personales de los empleados principalmente, de acuerdo a los intereses previos de los mismos, siempre y cuando exista la voluntad de los jefes de otorgar permisos a sus empleados a cargo, para participar de capacitaciones cuando los horarios de los cursos coinciden con la jornada laboral. Sin embargo a diferencia de los otros casos de estudio, la expectativa puesta en los concursos, incentiva la inclusión en los cursos obligatorios para tal fin.

En este caso provincial cambia la ecuación planteada en la provincia de Chaco, las políticas de capacitación implementadas a partir del IPAP Mendoza se encuentran en un estadio incipiente como producto de la discontinuidad de acciones en relación a las gestiones anteriores, pero la articulación con los recursos disponibles en el entorno provincial potencian el acceso a las oportunidades de capacitación.

En cuanto a los rasgos de la institucionalidad del IPAP Mendoza, si bien actualmente la intención expresada por los referentes del organismo es dar más pasos a futuro en relación con el fortalecimiento de la institución, el recorrido de las acciones de capacitación para los empleados públicos hasta hoy, ha sido marcado por los cambios de gestión política a lo largo del tiempo. Por otra parte la estructura de personal que trabaja en el instituto es sustancialmente más pequeña en relación a los otros IPAP observados y carece de recursos propios. Por ende la institucionalidad del IPAP en este caso provincial, resulta comparativamente más débil en relación a los otros institutos provinciales analizados en la presente investigación.

No obstante, los recursos disponibles en la provincia a partir de la articulación entre el IPAP y la Universidad pública, fortalece el acceso a las instancias de capacitación. Es decir que los recursos presentes en el contexto provincial abonan a generar oportunidades formativas. Gracias a la articulación con UNCUYO, se encuentran a disposición carreras y tecnicaturas en el marco de la acreditación del IPAP para los trabajadores del sector estatal de la provincia.

c) IPAP Buenos Aires: “Perfil institucional/coordinador”

Buenos Aires es la jurisdicción con mayor tamaño poblacional y la más diversificada a nivel productivo del país. A pesar del volumen y multiplicidad de actividades que se desarrollan en la provincia, ocupa el puesto 16° en el ranking nacional según el Índice de Desarrollo Sostenible calculado por el PNUD, dado que en relación a la distribución del ingreso presenta a lo largo de su territorio, alto grado de inequidad. Por otra parte otros autores, clasificaron a la provincia de Buenos Aires, dentro del segmento de provincias argentinas más avanzadas en términos de desarrollo relativo.

El empleo público en la provincia representa el 32% en relación al 68% al empleo registrado del sector privado. En este caso el Estado no es el principal empleador de la población aunque sí, resulta importante el volumen de trabajadores en el sector. El empleo público provincial es complejo, tanto por el tamaño poblacional de dicho empleo así como también por la heterogeneidad de servicios que desarrolla la administración pública bonaerense.

A partir del estudio cualitativo se observa la valoración de la estabilidad laboral en el Estado provincial, en tanto que garantizaría derechos a largo plazo para los trabajadores. No obstante, dada la vasta y diversa composición del empleo público en la provincia, emergen miradas que indican que la estabilidad en el trabajo es necesaria pero no suficiente para contribuir al bienestar de los empleados dentro del sector. En los discursos aparecen expectativas no cumplidas en relación a la posibilidad de obtener mayor reconocimiento y promoción laboral dentro del Estado.

En este marco provincial, el IPAP Buenos Aires se erige como organismo de larga trayectoria, cuya existencia trascendió más allá de los recambios de gestión gubernamental. El instituto nace en 1991 y se desarrolla a través de los años, en el marco de sucesivas administraciones provinciales de origen justicialista, hasta el año 2016 en el cual se produce un cambio de signo político en la gobernación de la provincia, encabezada por la coalición Cambiemos, a partir de ese momento y hasta el año 2019.

La idea inicial acerca del desarrollo del instituto se orientó a contribuir hacia las políticas de fortalecimiento y modernización del Estado provincial. Entre las normativas fundacionales, se ha plasmado la misión de coordinar la planificación y diseño de las actividades de capacitación para los trabajadores estatales. Por su parte la gestión inaugurada en 2016 continuó las acciones formativas del instituto aunque marcó su propia impronta. El enfoque político vigente hasta el año 2019, hizo hincapié en el concepto de eficiencia del Estado, en lugar de una orientación hacia el fortalecimiento del mismo, que había sido característica de las gestiones anteriores.

En cuanto al acceso a las oportunidades de capacitación se estima que el alcance de la participación en actividades formativas del IPAP, sobre el empleo público provincial, es de 11% anual, en la última administración. Como parte de la oferta curricular, el IPAP cuenta actualmente con diferentes programas, uno de ellos ofrece cursos abiertos a todo el universo de empleados públicos de la provincia, con inscripción directa de parte de los participantes. En otro de los programas, se ofrecen actividades de capacitación en los organismos provinciales y municipales, cuyo referentes solicitan capacitaciones al instituto, de acuerdo las necesidades formativas. En tal caso los representantes de los organismos se constituyen como contrapartes en la organización de las diferentes instancias de capacitación, por lo cual la provisión de aspectos logísticos y la realización de las inscripciones se llevan a cabo en cada organismo destinatario.

Según este tipo de funcionamiento articulado con los distintos ámbitos institucionales de la provincia, entre ellos ministerios, municipios, dependencias, cámaras legislativas, etc., se sostiene que el IPAP asume un rol de coordinación en cuanto a la implementación de acciones formativas dentro de la administración pública provincial. Por otra parte, el reconocimiento de la trayectoria del instituto a través del tiempo y la continuidad de las acciones formativas más allá de los cambios de gestión política, dan cuenta de un rasgo institucional fuertemente instalado en la vida del IPAP Buenos Aires. Por ende clasificamos a este organismo bonaerense dentro de un *“perfil institucional- coordinador”* ya que reúne de algún modo las principales fortalezas de los otros IPAP de estudio, Chaco y Mendoza, aunque con características e identidad propia.

De los tres institutos analizados en la presente investigación, se considera que el IPAP Buenos Aires es el que se encuentra en un estadio de mayor avance, tanto por su trayectoria institucional a través del tiempo, como por la magnitud de las actividades formativas que implementa en articulación con los distintos organismos presentes en la provincia y en sus municipios. En este sentido, en relación a la pregunta de investigación acerca de posibles vinculaciones entre políticas de capacitación para el empleo estatal y el desarrollo relativo provincial, podría pensarse que el nivel avanzado que presenta el IPAP Buenos Aires en comparación a los otros casos, se condice con la clasificación provincial que ubica a la provincia

de Buenos Aires como jurisdicción históricamente más avanzada. En este caso se cumple el postulado de Cao acerca del principio de equiparación acerca del desarrollo relativo provincial y su administración pública. Este principio sostiene que el desarrollo relativo de un elemento en determinada región, probablemente refleje el mismo nivel de desarrollo de otros elementos (Cao, 2008).

Con respecto al acceso a las oportunidades de capacitación de parte de los trabajadores del sector estatal, se reproduce asimismo la situación de fragmentación que caracteriza a la provincia. La óptica sobre la importancia que se le confiere a la capacitación para el empleo público, varía según áreas o funcionarios, lo cual implica accesos sectorizados a las actividades formativas. En este sentido, resulta más probable la participación cuando las áreas de pertenencia valoran y por lo tanto habilitan, la capacitación de los empleados. Las diferencias de percepción sobre el rol de la capacitación dentro del mismo ámbito provincial, también existen en los otros casos estudiados, aunque en los discursos de los entrevistados de Buenos Aires, se ha puesto de manifiesto dicho rasgo más fuertemente, lo cual puede asociarse a la alta diversidad característica de esta provincia.

Se observan asimismo aspectos reproductivos en el acceso al ámbito de la capacitación, por los cuales los trabajadores del sector público que cuentan con mejores condiciones de base a nivel tecnológico y educativo, se encuentran en una situación de origen más favorable para acceder a diferentes instancias formativas. En la caracterización realizada sobre la posición de Buenos Aires en términos de desarrollo, el PNUD había indicado altos grados de inequidad al interior de la provincia. Como parte de este rasgo provincial, existen también marcadas diferencias en cuanto la disponibilidad previa de recursos educativos de las personas, lo cual emerge nuevamente como condicionante en el modo de acceso a las oportunidades de capacitación.

d) Matriz comparativa del perfil de los IPAP en el marco provincial

En el siguiente cuadro se sintetizan los principales aspectos de los rasgos de los IPAP abordados, utilizados para la construcción conceptual de los perfiles institucionales expuestos en el apartado anterior.

CUADRO 10: PERFIL DE LOS IPAP EN EL MARCO PROVINCIAL

	Chaco	Buenos Aires	Mendoza
Porcentaje de empleo público sobre empleo privado registrado	58%	32%	40%
Recursos provinciales productivos	Prevalece actividad primaria. Desarrollo relativo bajo.	Diversidad productiva. Desarrollo avanzado con fragmentación.	Estructura productiva diversificada. Desarrollo relativo intermedio/avanzado.
Año de origen del IPAP	2012	1991	2017
Gobierno provincial vigente durante la vida del IPAP	Gobiernos Justicialistas.	Hasta el año 2015 gobiernos Justicialistas. En el período 2016-2019: Coalición Cambiemos.	Gobierno de origen Radical.
Rasgos sobre IPAP	Órgano centralizador en capacitación. IPAP sale a ofrecer capacitaciones a organismos.	Órgano rector con amplia trayectoria. Al IPAP los organismos acuden/ le solicitan capacitaciones. Espacios de articulación con organismos provinciales y municipios.	Órgano coordinador incipiente. Publican ofertas. Acceso por interés en concursos. Solicitud informal de capacitaciones de parte de organismos.
Perfil del instituto	Perfil Institucional. Particularidad: Vocals concursadas aseguran continuidad de políticas.	Perfil Institucional/Coordinador: Trayecto institucional a través del tiempo/ Articulación con municipios.	Perfil Coordinador: Articula con Universidad y otras instituciones para las actividades del IPAP.
Antecedentes institucionales	Dirección de capacitación provincial. (En el marco del COFEFUP se gestó necesidad de impulsar instituto).	Escuela de Gobierno, que luego es transformada en IPAP.	Escuela Superior de Gobierno, discontinúa. Se rompe lógica institucional a partir del recambio de gestión.
Cantidad de participaciones desde los inicios	29.504	300.000	17.311
Promedio de participación anual	4.215	10.714	5.770
Cantidad de participaciones último año	7.594	63.000	4.437
Porcentaje anual de participaciones sobre población de empleo público provincial	8%	11%	4%
Propósitos fundacionales	Articular políticas para definir estrategias provinciales de desarrollo. Garantizar políticas públicas favorables a la capacitación de la función pública, entendiendo que dichos agentes son artífices de la implementación de las políticas en la provincia. Normativa: Decreto fundacional.	Contribuir a las políticas de fortalecimiento y modernización del Estado provincial. Jerarquizar la función pública y mejorar la relación del Estado bonaerense con la ciudadanía. Normativa: Decreto Fundacional/Plan trienal/Ley de modernización.	La misión se halla en Plan de Modernización del Estado. Enfoque hacia idea de profesionalización del trabajador público y carrera dentro del Estado. Normativa: Decreto fundacional/ Ley 9.015 de Régimen de concursos para el personal de la administración pública.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos relevados

II. Necesidades de capacitación y herramientas de enseñanza- aprendizaje

a) Recolección de las necesidades de capacitación

Los IPAP analizados en la presente investigación adoptan diferentes caminos a la hora de identificar las necesidades de capacitación de su público, los cuales oscilan entre sistemas más formales y más informales de acuerdo al perfil de cada instituto y su trayectoria institucional.

El IPAP de la provincia de Buenos Aires, cuenta actualmente con un sistema de recolección de requerimientos de capacitación basado en la articulación con los referentes de los organismos provinciales y municipales, quienes se acercan al instituto periódicamente en fechas establecidas, para realizar un intercambio con los representantes del IPAP y así poner de manifiesto las necesidades formativas de cada ámbito institucional, ante lo cual desde el instituto se proponen planes de capacitaciones a implementar en los organismos destinatarios.

Por su parte el IPAP Chaco, a principios de año pone en marcha un relevamiento de necesidades de capacitación en los organismos provinciales para definir la oferta curricular anual. Mientras que el IPAP Mendoza recoge dicha información mediante conversaciones informales con las distintas áreas y se perfila a obtener información más estructurada al consultar a sus participantes mediante encuestas, al momento de las inscripciones en los cursos.

Se observa en estos casos de estudio, que a mayor trayectoria institucional de los IPAP observados, existe más sofisticación en el modo de relevamiento de las necesidades de capacitación. En este sentido, el IPAP de Buenos Aires de más larga data, logró la creación de un espacio consultivo sistemático de intercambio con los organismos públicos de la provincia y sus municipios, para definir las capacitaciones que se implementarán en cada ámbito. IPAP Chaco, el cual posee un recorrido intermedio en términos de antigüedad en relación a los otros casos, actualmente aplica cuestionarios en los establecimientos públicos destinatarios, para su posterior sistematización y definición de la oferta curricular. Mientras que el IPAP Mendoza, el más incipiente de los tres institutos, realiza en este momento un relevamiento más informal de las necesidades e intereses de capacitación de sus participantes.

A partir de la recolección de la información sobre los temas solicitados para la formación de los empleados, los referentes de los diferentes IPAP reconocen a grandes rasgos un diagnóstico dicotómico en cuanto a las necesidades de capacitación. Se identifica un gran grupo temático de requerimientos sobre “Herramientas para la gestión” y otro conjunto, sobre temas que abordan aspectos relacionales en el ámbito laboral o “Habilidades blandas”.

Dentro de las necesidades formativas de “Herramientas para la gestión”, los intereses se subdividen asimismo de acuerdo a las posiciones que ocupan los trabajadores en el Estado provincial. En esta categoría de necesidades, las capacitaciones sobre herramientas informáticas y de gestión básica, son áreas temáticas generalmente más solicitadas para el personal operativo. Mientras que los mandos medios y directivos se perfilan hacia la búsqueda de otro tipo de herramientas, en relación con la planificación y la gestión de procesos.

Dentro de las necesidades de capacitación sobre aspectos relacionales o “Habilidades blandas”, se identifican temas tales como Liderazgo, Gestión de equipos, Comunicación interna, Coaching y contenidos similares, que despiertan más interés en quienes ocupan cargos directivos o mandos medios. Mientras que existen otras áreas formativas en temas de capacidades relacionales, como por ejemplo, Atención al ciudadano, Resolución de conflictos, Trabajo en equipo, etc., más pedidos para el personal operativo.

Por otra parte, en los IPAP analizados se pone de manifiesto distinta disponibilidad para participar de las capacitaciones de parte del personal directivo o mandos medios, en relación al personal de nivel operativo. Por parte de quienes ocupan cargos directivos, existe menor predisposición a realizar capacitaciones del IPAP, en parte porque la organización de la actividad diaria, implica para éstos responsabilidades de mayor dedicación y por lo tanto resulta escaso el tiempo para participar de procesos formativos. También porque los directivos que ya cuentan con alto nivel educativo, prefieren propuestas de posgrado, tales como maestrías o doctorados y por ende se interesan solamente en capacitaciones específicas para su rol. Asimismo existen en los directivos miradas diversas y valoraciones diferentes, sobre la importancia de la capacitación tanto para su propia formación como para su personal a cargo, rasgo que asimismo atraviesa y condiciona los accesos a las experiencias de capacitación por parte de los trabajadores del sector público, en los casos provinciales estudiados.

La divergencia de ópticas sobre la relevancia de la capacitación para el empleo público y la escasa predisposición a participar de parte de los directivos, en cierto sentido limita la función formativa, ya que se producen accesos fragmentados, no solamente a las oportunidades de capacitación sino también a la injerencia que los contenidos brindados, tendrán luego en la cotidianidad laboral. Las personas que por su cargo directivo, tienen cierto poder de decisión sobre las acciones que los trabajadores de nivel operativo realizan, son quienes menos tienden a participar de los espacios de capacitación y esta situación suele generar inquietud en los empleados acerca de la utilidad de los aprendizajes si no se construyen en vínculo con sus líderes.

En el marco de esta mirada general acerca de las demandas de capacitación expresadas por los referentes de los distintos institutos, existen variaciones según los diferentes casos provinciales y sus políticas públicas. En el caso del IPAP de Buenos Aires, se detectaron necesidades de capacitación en herramientas de informática básica, pero también en habilidades de comunicación e interrelación, para potenciar la articulación entre las personas y las áreas, las cuales se consideran estancas y escasamente comunicadas entre sí. En cuanto a las capacitaciones sobre informática, la oferta curricular del instituto acompañó las políticas de despapelización que implementó la provincia a través del sistema GEDEBA en la última administración.

Por otra parte en el caso de Mendoza, además de las mencionadas necesidades formativas generales, el IPAP se orientó a trabajar sobre temas relacionados con las políticas que lanzó el gobierno provincial, entre ellas los concursos de acceso a la administración pública, la atención

a la ciudadanía a través del Sistema de Ventanilla Única² y la implementación de GDE para reemplazar el papel en la generación de documentos públicos.

Por otra parte en el caso de Chaco, los entrevistados mencionaron necesidades de capacitación sobre “Gobierno abierto” y “Procedimientos administrativos” para fortalecer la transparencia de la gestión pública, tanto para los agentes de nivel operativo como para los mandos medios. Por otra parte, los requerimientos formativos específicos para agentes de alta dirección se desarrollan en el marco del Programa Federal de Formación del INAP.

Nos encontramos entonces con necesidades de capacitación que a grandes rasgos se encuentran presentes a nivel general para el empleo público de los casos provinciales estudiados, las cuales se subdividen en grandes áreas temáticas y que varían según la posición que los agentes ocupen en el Estado provincial. Sin embargo, se registraron necesidades específicas de cada jurisdicción, de acuerdo a las líneas de las políticas provinciales vigentes en cada caso y a las características propias de cada público y su contexto.

b) Oferta curricular y coexistencia de formatos de enseñanza - aprendizaje

En los diferentes IPAP analizados, la composición de la oferta curricular de cada instituto, suele incluir variedad de propuestas de capacitación en términos de duración, temas y modalidades de enseñanza-aprendizaje. En el caso del IPAP de la provincia de Buenos Aires, se encuentran a disposición cursos abiertos para todo el universo de trabajadores públicos de la provincia, más cursos específicos según las necesidades de capacitación de los organismos. Existen instancias didácticas cortas, así como también diplomados de un año y medio de duración, que comprenden diferentes áreas temáticas y con modalidades de enseñanza- aprendizaje tanto presencial como virtual.

Según los testimonios de los referentes, la capacitación presencial se orienta a la participación de un público más heterogéneo e implica la posibilidad de intercambio colectivo de ideas en el marco de las actividades organizadas por el instituto bonaerense. Mientras que las posibilidades de acceso de la capacitación virtual, facilita la llegada hacia los trabajadores que habitan en el interior de la provincia y también a aquellos que valoran la accesibilidad en términos de compatibilidad de la acción formativa con el esquema cotidiano de los individuos, al poder seleccionar días y horarios para la cursada. Sin embargo, la alta diversidad característica de la población de la provincia de Buenos Aires, refleja asimismo usos y accesos diferenciados hacia la tecnología como método de aprendizaje y requiere de acompañamientos específicos, para la construcción del conocimiento en los trabajadores con escasos recursos educativos previos.

En Chaco la oferta curricular contiene asimismo jornadas de uno o más encuentros. Hay oferta de cursos presenciales, virtuales y combinados. Las actividades de larga duración, incluyen varias clases y se implementan para temas específicos que requieren un seguimiento del proceso formativo. En cuanto a las modalidades de enseñanza, las jornadas presenciales son las más valoradas por los participantes. Según los discursos de los entrevistados, la presencialidad

² Sistema de atención al ciudadano, orientado a simplificar los procesos de gestión de trámites, incluye el desarrollo de una aplicación web y múltiples canales de atención, que garanticen experiencias de servicio similares en todas las instituciones del gobierno provincial mendocino.

significa cercanía, la posibilidad de intercambio con otras jurisdicciones dentro de la misma provincia y vivir una experiencia de protagonismo en un marco donde es posible exponer en común ideas sobre el trabajo diario, las cuales suelen quedar en el anonimato de no existir los ámbitos de interrelación que proporciona la capacitación presencial.

Por otra parte el IPAP Chaco ha estado trabajando asimismo en el diseño de actividades de capacitación virtual, las cuales son más aprovechadas por los participantes que residen en el interior de la provincia, ya que la modalidad de cursado a distancia, facilita el acceso en caso de lejanía territorial. Sin embargo existen condicionamientos para el acceso a la capacitación virtual que residen en la menor habitualidad de uso de las herramientas, en el grado de tecnologización de los agentes de la administración pública y en las condiciones infraestructurales de la provincia a nivel tecnológico en general.

En el caso del IPAP Mendoza, al igual que en la provincia de Chaco, los participantes valoran las ventajas de la presencialidad con respecto a la proximidad personal y a la posibilidad de interrelación. Con respecto al perfil coordinador del instituto mendocino, el ofrecimiento de cursos virtuales autogestionados, se organiza en articulación con la oferta curricular del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Además de la alta injerencia de la coordinación con UNCUYO para la oferta de servicios de capacitación del IPAP, la articulación con INAP facilita la disponibilidad de instancias virtuales y también otras instancias presenciales específicas destinadas a agentes de alta dirección y mandos medios.

La virtualidad implica mayor cuantificación de acceso, ya que habilita la participación a quienes no podrían acceder a instancias presenciales por razones de accesibilidad geográfica u otro tipo de condicionantes, sin embargo según la experiencia de los referentes mendocinos, los resultados de la enseñanza- aprendizaje presencial son mejores en temas que requieren contacto presencial con el docente, sobre todo la incorporación de sistemas nuevos de gestión, como por ejemplo, los cursos de Gestión Documental Electrónica.

En síntesis, las modalidades de enseñanza -aprendizaje, tanto presenciales como virtuales, implican ventajas y desventajas. La demanda y la oferta de capacitación virtual se han extendido en los institutos, lo cual permite lograr un alcance numéricamente más grande en cuanto a la participación en instancias formativas. Los cursos virtuales resultan facilitadores para el acceso a las oportunidades de capacitación en tanto que supera las barreras del tiempo y del espacio, sin embargo normalmente se suscitan a partir de los recursos que las regiones y los individuos disponen de antemano, tanto a nivel tecnológico como pedagógico.

A partir de las evidencias que proporciona el trabajo de campo, se infiere que la oferta virtual amplía las oportunidades de capacitación en términos cuantitativos, aunque perdura la valoración de la presencialidad como modo de interrelación y comunicación con otros. Por otra parte, desde una perspectiva que comprende el rol de la capacitación como proceso colectivo para generar mejoras en la gestión pública, las instancias presenciales suponen espacios de construcción que no se limitan a un tipo de aprendizaje individual, rasgo que se asocia más a la formación virtual. Si bien se encuentran previstas herramientas de comunicación e intercambio en las plataformas de capacitación virtual, no predomina actualmente el hábito de uso de las mismas en las poblaciones observadas.

Por otra parte, recapitulando la disponibilidad y características de las instancias formativas en los IPAP estudiados, se verifica la coexistencia de diferentes formatos y duraciones de las propuestas de capacitación. Dentro de los casos de análisis, el IPAP de Buenos Aires se encuentra en una posición más desarrollada, en términos de trayectoria institucional y tipo de oferta, ya que cuenta con diferentes opciones de cursos y programas, entre ellos la Diplomatura en Gestión Pública, lo cual implica para los trabajadores estatales de la provincia, la posibilidad de cursar trayectos formativos con esquema de carrera en el marco del instituto.

Por su parte el IPAP chaqueño desarrolla cursos de distintas duraciones según sea el tema de capacitación, aunque se encuentra en un estadio claramente más joven con respecto al instituto bonaerense, al cual toma de modelo para encaminar desafíos futuros en relación a la puesta en marcha de carreras formativas desde el propio IPAP. Por último mucho más recientemente, el IPAP Mendoza, logra ofrecer carreras y tecnicaturas en el marco de la articulación con la Universidad Nacional de Cuyo. Dicho intercambio implica una matriz de doble beneficio por la cual, el instituto mendocino dispone de los recursos académicos de la Universidad para ofrecer servicios de capacitación a los empleados del sector estatal, mientras que el ámbito universitario se nutre de la experiencia práctica de la gestión pública, en el marco de un trabajo mancomunado.

Síntesis comparativa de aspectos de la oferta académica

CUADRO 11: Rasgos de la oferta académica y alcances

	Chaco	Buenos Aires	Mendoza
Oferta curricular	Cursos de larga y corta duración. Modalidad presencial y virtual.	Cursos abiertos presenciales y virtuales. Trayectos formativos (Diplomaturas, presencial y virtual) Capacitaciones en organismos. Articulación con organismos.	Cursos de corta y mediana duración (Presenciales y virtuales). Carreras en articulación con UNCUYO.
Tipo de oferta académica	Herramientas + Habilidades blandas.	Herramientas + Habilidades blandas. En gestión vigente hasta 2019: Importancia del alcance cuantitativo/ Impronta hacia lo tecnológico.	Herramientas básicas + Habilidades blandas + Nuevos sistemas de gestión.
Estilo de diagnóstico de necesidades de capacitación	Relevamiento anual mediante cuestionario a responder por organismos.	Instancias de articulación, asesoramiento y co- producción del diseño de actividades con referentes de capacitación.	Cuestionarios a participantes al momento de la inscripción. Conversaciones informales.
Motivaciones para participar de instancias de capacitación	Voluntad de los individuos. Participación fragmentada.	Incentivo personal + convocatorias dentro de organismos. Participación fragmentada según personas y organismos.	Incentivo personal para participar de concursos/ obtener mejoras laborales.
Impacto de capacitación en carrera	Escasas posibilidades de concursos. Acreditación para promociones internas.	Escasas posibilidades de concursos. Acreditación para promociones internas.	Expectativa sobre concursos. Acreditación para promociones internas.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos relevados

III. Perspectivas sobre el rol de la capacitación del empleo público provincial

Los Estados provinciales cumplen una función destacada en tanto fuente de empleo en el país. Según las estimaciones disponibles en investigaciones especializadas, la mayoría de los trabajadores estatales pertenecen al ámbito provincial, lo cual se observa de modo más pronunciado en el caso de las provincias norteañas, donde el peso relativo de la ocupación en el sector público supera los niveles de trabajo registrado en el sector privado. A partir de las percepciones que expresaron los entrevistados durante el trabajo de campo, el sector estatal suele ser valorado por los empleados en tanto ámbito laboral oferente de estabilidad para las personas que acceden a planta permanente, a diferencia del trabajo en el sector privado, más relacionado en el estudio cualitativo, a la productividad y a las posibilidades de desarrollo de la carrera profesional. Por otra parte, se reconoce en el sector público ciertas características tales como la heterogeneidad de realidades de los organismos y las jurisdicciones, en función de los recursos disponibles y de la diversidad de actores intervinientes, rasgos que complejizan la ejecución de los procesos de gestión pública.

En cuanto a las políticas de capacitación, se observaron diferentes formatos institucionales en el marco federal, entre ellos los IPAP, cuya aspiración fundacional consiste en configurarse institucionalmente como órganos referentes en las provincias, a partir de los cuales se organizan planes de capacitación para los trabajadores del sector estatal de cada jurisdicción. Las características de cada instituto provincial varían de acuerdo al contexto local y los aspectos decisivos del ámbito político, mientras que asimismo se ponen en juego para el acceso a las oportunidades de capacitación, por parte de los empleados públicos, funcionamientos reproductivos del desarrollo provincial en materia de infraestructura, recursos locales disponibles, rasgos del sistema educativo, etc.

En cuanto al rol de la capacitación para el empleo público provincial, se observa a partir del análisis cualitativo, la convivencia de diferentes enfoques. Las representaciones sobre la construcción de capacidades de los trabajadores del Estado, adquieren facetas distintas y plantean en grandes líneas un significado dicotómico de las acciones formativas. Se identifica una primera perspectiva de pensamiento que entiende a la capacitación en torno a la expectativa de desarrollo del individuo dentro de la organización estatal y una segunda óptica que coloca el acento en el propósito de fortalecer las áreas, programas y proyectos que se implementan desde el Estado provincial a partir de los procesos formativos.

Los mencionados aspectos sobre el rol de la capacitación, conviven dentro de las mismas jurisdicciones, como posiciones diferenciadas o bien, complementarias. En la línea conceptual que hace hincapié en la capacitación como medio de desarrollo particular para cada trabajador, la responsabilidad del éxito o el fracaso de las acciones formativas, pertenece al individuo con su esquema de recursos propios previamente adquiridos. La segunda perspectiva, la cual vincula a la capacitación con la potenciación de las áreas en relación a la gestión provincial, implica invertir la carga y posicionar al Estado como responsable de la capacitación de sus empleados, para que estos sean partícipes de la construcción de políticas públicas locales.

En esta doble connotación acerca del rol de la capacitación para los trabajadores estatales, la esfera individual de la instancia formativa, se asocia la acreditación de saberes en relación a la

expectativa de acceder a promociones laborales, acrecentar el propio curriculum y participar de concursos disponibles dentro de la administración pública provincial. Asimismo los encuentros formativos de capacitación cumplen una función en cuanto a la necesidad de reconocimiento personal de los empleados dentro de la estructura estatal, por lo cual la inclusión en dichas actividades, significa además un modo de protagonismo y de auto-desarrollo.

Por otra parte se distinguen otras miradas que comprenden a la capacitación para el empleo público como una experiencia de construcción colectiva del conocimiento, con injerencia dentro de los programas y proyectos de cada jurisdicción, como forma de articular la teoría y la práctica, la instancia formativa y la gestión. Cuando las experiencias de capacitación logran vincularse a la cotidianeidad del trabajo en el marco de áreas, direcciones y organismos provinciales, la capacitación deja de ser un lugar hipotético al cual acceder y genera mayor involucramiento de las partes.

La acción formativa únicamente planteada como dispositivo externo a los desafíos de la gestión y bajos los condicionamientos de realidades provinciales heterogéneas, se vuelve reproductiva de los recursos preexistentes de las personas, de los organismos y de las jurisdicciones, así como también del lugar que cada sujeto ocupa en el eslabonamiento de oportunidades, dejando al descubierto la vigencia de asimetrías, tanto individuales como regionales. Por ende, para una adecuada integración de la capacitación a la vida de la gestión pública de las diferentes provincias, se requieren planes de gobierno sólidos, capaces de incluir a la capacitación de los trabajadores del sector estatal, como parte de la planificación estratégica a llevar adelante en las diferentes gestiones.

Más allá de las diferentes perspectivas sobre el rol de la capacitación en el marco del empleo público provincial, la formación del servicio civil adquiere gran importancia en relación con el papel de las administraciones públicas provinciales en materia de políticas en nuestro país. La construcción de capacidades en los trabajadores de la administración pública, implica el desarrollo o actualización de saberes, la incorporación de herramientas y procesos para la gestión, así como también la adquisición de habilidades personales que permitan a los agentes desempeñarse en equipos de trabajo y ser partícipes de co -construcción de políticas públicas.

Uno de los grandes desafíos para nuestro país, implica fortalecer la construcción de capacidades dentro de los ámbitos estatales de las provincias en vínculo con la ejecución de políticas públicas. Así como se identifican perfiles y necesidades de capacitación diferentes según las características provinciales, se requiere equipar los accesos a las oportunidades formativas de los empleados públicos del nivel subnacional, tomando en cuenta los diferentes procesos locales.

Capítulo 5: A modo de conclusión

A la hora de pensar las políticas de capacitación para el empleo público de las provincias argentinas, se vislumbran miradas fragmentadas y puntos de partida diversos. Las asimetrías locales y regionales, han estado presentes a lo largo de la historia del país, a partir de disparidades originalmente engendradas en base a ventajas diferentes para el avance productivo de cada provincia. Sin embargo los motivos de la desigualdad en el desarrollo, puede ser analizado no sólo a través del factor socio-económico, sino teniendo en cuenta también, las características institucionales y el rol de las políticas públicas en cada contexto provincial.

Las principales preguntas planteadas en el problema inicial de la investigación, se orientaron en primer lugar a establecer probables vinculaciones entre las políticas de capacitación vigentes para el empleo público provincial implementadas a partir de los IPAP y las desigualdades regionales presentes en nuestro país. En segundo lugar, la propuesta consistió en analizar posibles variaciones en el acceso a las oportunidades de formación para el empleo público provincial según las características de las diferentes jurisdicciones. Para brindar respuesta a dichos interrogantes, nos basamos en la información recabada a través del enfoque metodológico implementado en la presente investigación, lo cual permitió arribar a las siguientes conclusiones.

Un primer aspecto a considerar es que, los IPAP han sido dados a luz en el marco de decisiones políticas que tuvieron lugar en diferentes gobiernos provinciales. Se observa que a partir de pasos decisorios provenientes de cada ámbito gubernamental, se define el perfil del instituto y la orientación de las políticas de capacitación. Incluso las asignaciones de recursos hacia las actividades de capacitación para el empleo público, son fruto de decisiones gestadas en la esfera política.

Por lo tanto el lugar que ocupan las provincias en los índices de desarrollo socio - productivo, no se erige como condicionante prioritario en relación al tipo de avance de las acciones formativas de los institutos observados, sino que opera en conjunto con otros factores. Sin embargo la disponibilidad de recursos y las condiciones de desarrollo, presentes de antemano en los diferentes casos provinciales pueden moldear el acceso a las oportunidades de capacitación, por parte de los individuos o los organismos destinatarios, tanto en la fase de inclusión en las propuestas formativas como en la etapa de internalización de aprendizajes para incorporar a la gestión cotidiana.

En la República Argentina coexisten diferentes formatos institucionales que implementan políticas de capacitación destinadas a los empleados del sector público. Entre ellos, los Institutos Provinciales de la Administración Pública, los cuales incumben aspectos decisorios de la política y se construyen a partir de proyectos de Estado, que le dan origen y le otorgan su orientación en relación a la formación de los trabajadores estatales.

En los casos analizados, se identificaron perfiles diferentes de los institutos, los cuales actualmente transitan un estadio propio de desarrollo en relación a sus políticas y a la generación de oportunidades de capacitación. En los distintos avances de las políticas e

implementación de acciones formativas para el empleo público provincial, entran en juego diferentes aspectos tales como: Antigüedad de los IPAP, grado de institucionalización de los mismos, características generales del contexto provincial (Por ejemplo, rasgos del sistema educativo, disponibilidad de infraestructura, grado de tecnologización del empleo público, entre otros), atributos generales del Estado provincial y sus organismos así como también el tipo de articulaciones generadas con otras instituciones al servicio de capitalizar recursos presentes en la provincia, para direccionarlos al servicio de la capacitación de los trabajadores del sector estatal.

Por otra parte, en relación a la comparación de políticas de capacitación desarrolladas por los IPAP y las posibilidades de acceso a las oportunidades formativas proporcionadas por cada instituto provincial, se observaron variaciones a partir de la identificación de determinados aspectos, que podríamos agrupar en cinco categorías:

1- La institucionalidad de los IPAP: La generación de oportunidades de capacitación y el acceso a las mismas, se ve facilitado en los casos en los cuales resulta viable la continuidad institucional a largo plazo. En el caso de IPAP Chaco, la composición del cuerpo directivo con vocalías concursadas implicaron continuidad más allá de los recambios de gestión, mientras que en el caso de IPAP Buenos Aires, la continuidad se relacionó con la historia de larga data del instituto y con el lugar de referencia que ocupa en la provincia en torno a la capacitación para la administración pública provincial.

2- Las perspectivas provinciales sobre el rol de la capacitación para los empleados públicos: En las diferentes jurisdicciones, conviven miradas diferenciadas sobre la función de la capacitación, según organismos, áreas y equipos, lo cual impacta en el tipo de impulso que se le otorga a la participación en instancias formativas. Los trabajadores estatales pueden participar de las actividades de capacitación que brindan los IPAP, siempre y cuando cuenten con el aval de su superior jerárquico, especialmente en el caso de los encuentros presenciales que se llevan a cabo en horarios laborales.

Las posibilidades de acceso a dichos ámbitos, son diferentes de acuerdo a la óptica que tenga el establecimiento o área de pertenencia sobre la importancia de la capacitación y según las características de los jefes. En ese sentido, a mayor fragmentación del significado del rol formativo en el imaginario de los organismos, más inequidad de acceso a las oportunidades de capacitación. Esta característica se encontró en las diferentes provincias analizadas, aunque se destaca Buenos Aires como caso más típico, por el rasgo de mayor diversidad del contexto provincial y de la administración pública en general, en relación a los otros casos.

3- Tipo de desarrollo general del contexto provincial y los recursos disponibles: El tipo de recursos disponibles en el ámbito provincial, pueden favorecer o acotar tanto la llegada como el alcance de la capacitación. Existen eslabonamientos de posibilidades, en el cual el acceso a determinados recursos, provienen de condiciones previamente existentes y al mismo tiempo, facilitan la concreción de nuevas oportunidades. En el ámbito estatal, el sujeto que se capacita vuelve a su entorno y puede darle significado a los conocimientos recibidos, en la medida que el contexto de pertenencia disponga de recursos para poner en práctica el circuito de aprendizaje.

Un ejemplo de esta situación son las capacitaciones en temas tecnológicos o nuevos sistemas de gestión, ya que en estos casos los contenidos impartidos en las instancias formativas, podrán aplicarse si la provincia dispone de condiciones informáticas e infraestructurales adecuadas, en las cuales instalar los nuevos conocimientos. Otro ejemplo, puede ser el referido a temas de “Habilidades blandas” o “Herramientas de comunicación”. La apropiación de dichos aspectos va a resultar más favorable en equipos de trabajo dotados de mayor predisposición o desarrollo previo en estos temas. Por lo tanto el acceso a las oportunidades de capacitación implica una lógica reproductiva de condiciones previas en cuanto a la disponibilidad de recursos de las personas y de los organismos que forman parte de la administración pública provincial.

4-El tipo de comunicación de los IPAP con su universo de participantes: La difusión de la oferta curricular de cada instituto así como la recolección de las necesidades de capacitación, se realiza a través de diferentes canales. A grandes rasgos coexisten dos modos de comunicación, la primera la realizan los IPAP hacia los organismos y desde allí, cada establecimiento tiene la potestad de compartir la información con sus áreas. En este caso, la llegada de la información a los trabajadores varía de acuerdo a las decisiones de los organismos de impulsar o no, la circulación de la oferta. Otro modo de contacto es de forma directa con los trabajadores. En este caso el instituto envía las convocatorias para las actividades hacia el conjunto de personas que se inscribieron previamente en instancias formativas o bien, que dejaron sus datos para consultas, y a partir de allí forman parte de las bases de datos de participantes de los institutos.

En los IPAP observados suelen coexistir ambas modalidades de comunicación con su público de participantes. Cuando la información circula a través de los organismos, se reproduce la heterogeneidad de miradas y lineamientos de los mismos, por lo cual según la posición de cada establecimiento y sus referentes en relación a la importancia de la capacitación, prospera o no la llegada de la información a los trabajadores. Mientras que en el modo de contacto directo con los empleados, se reproducen aspectos de las características personales de los mismos, más proclives o no, a participar de instancias formativas dentro de la administración pública provincial.

5 - La motivación individual y la expectativa de desarrollo de la propia carrera dentro del Estado: En el análisis cualitativo, emerge el propósito personal de cada trabajador como aliciente para la inclusión en instancias formativas. En algunos casos, los participantes expresan que la capacitación los posiciona en un lugar de diferenciación y reconocimiento dentro de la administración pública provincial, muchas veces signada por la actividad rutinaria y el anonimato. Otra motivación explicitada, es la acreditación de saberes para la obtención de promociones laborales.

Estas percepciones fueron relevadas en los diferentes IPAP analizados, aunque en el caso de Mendoza, los entrevistados hicieron mención puntual acerca de la vinculación de la realización de los cursos del IPAP con la expectativa de participar de concursos dentro de la administración pública, a partir de la difusión de convocatorias realizadas desde el gobierno provincial.

En el acceso a las actividades formativas pensado desde la motivación personal de los trabajadores, adquieren en general un papel relevante los saberes previos de los mismos. *Es decir que* existe una línea de base desde la cual parte el sujeto que se capacita, lo cual condiciona el modo de acceso a las instancias formativas. En este sentido impactan aspectos propios de los participantes tales como, los estudios previos, los trayectos socio familiares, la importancia con la cual conciben la formación y el grado de conocimiento tecnológico, en tanto oportunidades previas que decantan en mayor o menor acceso a las prácticas de formación. Si tomamos como premisa que la capacitación podría ser un vehículo hacia la promoción laboral dentro de la administración pública, entonces se pondrán en competencia en la selección de los trabajadores, no solamente los sujetos en cuestión sino sus respectivas trayectorias sociales, construidas a partir de determinado posicionamiento en la escala de oportunidades de cada jurisdicción.

Los distintos grupos de factores identificados, se presentan con distintas intensidades según los perfiles de los institutos provinciales observados y pueden producir diferencias en la llegada a las oportunidades de capacitación por parte de los trabajadores estatales. En suma, se detecta que las posibilidades de acceso a instancias formativas de los IPAP se encuentran atravesadas por diferentes elementos presentes en cada región, como son las características del contexto provincial, de sus instituciones y de los individuos.

De acuerdo a todos los aspectos que operan como condicionantes en el acceso a las oportunidades de capacitación, las propuestas formativas tendrán grados diferentes de cobertura en relación al universo de empleados públicos de cada jurisdicción. Aunque se visualizan distintos niveles de avance de los organismos de capacitación, los esfuerzos emprendidos por los institutos suelen tener aún como resultado accesos parciales o aislados hacia el ámbito de la formación. Se considera entonces que las políticas de capacitación necesitan además de otras políticas, orientadas a fortalecer las condiciones de base de las jurisdicciones, así como también ponderar el rol de la capacitación como parte constitutiva de la gestión de los organismos públicos.

Por lo tanto se requieren planes de gobierno, tanto de nivel nacional como subnacional, tendientes a homogeneizar las posibilidades de acceso y a integrar las políticas de capacitación para el servicio civil junto a otras políticas públicas locales. En este sentido resulta crucial que las instancias formativas no operen como un dispositivo externo a la vida de los programas y proyectos sino que la capacitación de los trabajadores del ámbito estatal, sea inherente a los mismos, en el marco de la gestión pública de las provincias, como modo de acortar las brechas entre los trabajadores y entre las jurisdicciones, así como también, para fortalecer la construcción de capacidades dentro de los Estado provinciales, con orientación a la creación de valor público.

Bibliografía consultada

Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos, en Carlos H. Acuña. ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires: Siglo XXI.

Bernazza, C. y De Pascual, M.C. (2012). Continuidades y rupturas en la formación para el gobierno y la gestión de lo público. Capacidades políticas y estatales al servicio de un Proyecto de Nación. Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental, Asociación de Administradores Gubernamentales, Año 18 – Nº 30. Recuperado de: <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/continuidades-rupturas-formacion-para-el-gobierno-bernazza-pascual-.pdf>

Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte Revista Estado y Políticas Públicas Nº 3. ISSN 2310-550X pp 107-130) Recuperado de: https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1414737548_articulo-1.pdf

Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. Revista Estado y Políticas Públicas Nº 4. ISSN 2310-550X pp 37-59. FLACSO Argentina.

Bonifacio, A. (2009). “Desarrollo de capacidades estatales mediante la formación”. Quinto Congreso Argentino de Administración Pública. San Juan, 27 a 29 de mayo.

CAF (2015). La burocracia en América Latina: Competencia, motivación e incentivos. CAF (ed.) Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas. Bogotá: CAF.

Cáis, J. (1997). Metodología del análisis comparativo. Cuadernos Metodológicos, Número 21. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS): Madrid, Cap. 1 “El análisis comparativo en sociología”. Cap. 2 “Métodos y estrategias”.

Cao, H., Rubins, R. y Vaca, J. (2003). Clasificaciones y agrupamientos de provincias y territorios de la República Argentina. Cuaderno Cepas de Investigación No 14. Buenos Aires, Argentina.

Cao, H. (2008) “La administración pública argentina: nación, provincias y municipios”. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov.

Cao, H. (2012) “Políticas públicas para el desarrollo provincial”. Voces en el Fénix, El Estado de las cosas. Estado I. Año 3 número 17. Recuperado de <https://www.vocesenelfenix.com/content/pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-para-el-desarrollo-provincial>

Cabral, P., Schreginger, M. (2009). El Régimen de Empleo Público en la Provincia de Buenos Aires. Editorial: Abeledo Perrot. Institución de origen: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de La Plata.

CEPAL (1995). “Federalismo y políticas sociales”. Serie Políticas Sociales Nº 7. 38 p. Tavares de Almeida, MH. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6242>

CEPAL (2014). Nuevas instituciones para la innovación Prácticas y experiencias en América Latina". Rivas Gonzalo y Rovira Sebastián Editores. Recuperado de <https://innovalac.cepal.org/2/es/documentos/nuevas-instituciones-la-innovacion-practicas-experiencias-america-latina.html>

CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (2006) Código Iberoamericano de Buen Gobierno - Código Iberoamericano de buen gobierno. Montevideo, 23 de junio de 2006.

CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (2008). Carta Iberoamericana de Calidad - Carta Iberoamericana de Calidad. Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio.

CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (2007). Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio

CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (2006). Carta Iberoamericana de la Función Pública -Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución Nº 11 de la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra") Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.

CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana - Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009 Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2009

Criado, E. (2003). Una crítica de la sociología de la educación crítica. Revista andaluza de Ciencias Sociales, ISSN 1696-0270, ISSN-e 2340-497, Nº. 2, 2003, págs. 9-28.

Cuervo Morales, M., Morales Gutiérrez, F. J. (2009). Las teorías del desarrollo y las desigualdades regionales: una revisión bibliográfica Análisis Económico, vol. XXIV, núm. 55, 2009, pp. 365-383 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México.

Dieguez, G. y Gasparin, J. (2016). El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?". En Documento de Políticas Públicas, Área Estado y gobierno, Programa de Gestión Pública 162.

Dieguez, Gonzalo (2016). Hay que repensar el empleo público a partir de fuertes consensos políticos y gremiales. CIPPEC, artículos de empleo público. Recuperado de <https://www.cippec.org/textual/hay-que-repensar-el-empleo-publico-a-partir-de-fuertes-consensos-politicos-y-gremiales/>

García Laval, B. y Napolitano, A. (2004). El Sistema de capacitación de la Provincia de Buenos Aires –SIPROCA- , Una experiencia de articulación entre cultura, política y gestión pública. Subsecretaría de la Gestión Pública. Plan trienal 2004. Documento 1. La Plata.

García Laval, B. y Napolitano, A. (2005). "Formación para el fortalecimiento de la Gestión Pública desde y con las organizaciones: las experiencias del Instituto Provincial de la Administración Pública de Buenos Aires". CFI - IPAP Buenos Aires.

García Laval, B., Pagani, M. L., Angelini, S. (2005). "Un modelo de evaluación en las políticas públicas de capacitación". IV Jornadas de Sociología de la UNLP 23 al 25 de noviembre. Memoria Académica, repositorio institucional de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE) de la Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6784/ev.6784.pdf

Gil García, M. (2016). Políticas de empleo público en la provincia de Buenos Aires (1991-2016). Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, UNLP/CONICET.

Grindle, M. y Hilderbrand, M. (1997). Building sustainable capacity in the public sector: What can be done? En *Public Administration and Development*, Vol 15, 441-463.

Iacoviello, M., Falivene, G. y Diez, ML. (1997) "Capacitación y Desarrollo". *Revista Aportes*, Año 4, Número 9, Otoño 1997, pp. 29-52. Recuperado de http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/09/a09_05.pdf

Iacoviello, M., Zuvanic, L., Tommasi M. (2003). "El servicio civil en Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de abordaje". Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración. Recuperado de <http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/2/iacoviello.pdf>

Katzman, R. (1999). "Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades". CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Oficina de Montevideo.

Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad argentina, 2003-2013*. - 1a ed. - Ciudad autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 380 p. ; 17x11 cm. - (Popular. breves)

Ministerio de Hacienda Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, (2018). Informe sintético de caracterización socio-productiva. Provincia de Buenos Aires. Recuperado de http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/buenos_aires.pdf

Moscovich, L. (2016). "El doble estatus de los cuerpos burocráticos subnacionales: el balance entre gestión pública y acumulación política. Propuesta de análisis con evidencia de un país federal". *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, ISSN-e 1853-1970, Vol. 10, Nº. 1, 2016, págs. 97-122.

Mouriño, M. (2005). "Modernización y Empleo Público en la Provincia de Buenos Aires". *Aportes para el debate*. Recuperado de <https://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/26/05.pdf>.

Niembro, A. (2015). Innovación y desigualdades regionales de desarrollo: Hacia una (re)visión integradora. *Redes: Revista de estudios sociales de la ciencia*, 21(41), 75-109. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/340>

Niembro, A.; Dondo, M.; Civitaresi, M. (2016). "La manifestación territorial de las desigualdades socioeconómicas en Argentina: del diagnóstico a las políticas públicas". *Población & Sociedad*, ISSN-L 0328 3445, Vol. 23 (1), 2016, pp. 79-123. Recuperado de

<http://www.poblacionysociedad.org.ar/archivos/23/P&S-V23-N1-Niembro-Dondo-Civitaresi.pdf>

Oszlak, O. (2005). "Burocracia estatal: política y políticas públicas". En: Revista POSTData, N° 11. Versión electrónica www.oscaroszlak.org.ar.

Oszlak, Oscar (2017). "La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe". En: Naser, A.; Ramírez A., Rosales, D. (ed.). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda; Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto ; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (2016) Informe Nacional de la República Argentina: Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Evaluación del progreso y medidas orientadas a futuro.

Repetto, F., Fernández, J. P. (2012). "Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales". 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2012. 125 p.

Repetto, F., La dimensión política, la dimensión de la coordinación de programas y políticas sociales: Una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. Biblioteca virtual Top. Recuperado de <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000003/3246.pdf>. Año de recuperación: 2019.

Rey, M. (2013). "Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: El funcionamiento de los consejos federales en Argentina". Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 55. (Feb. 2013). Caracas.

Ricardo, E. (2016). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. Análisis político, Volumen 29, Número 87, p. 60-76. ISSN impreso 0121-4705. Bogotá.

Ricardo, E. (2017). Capacidad estatal, ¿Qué tipos de capacidades y para qué tipo de Estado? Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, vol. 22, núm. pp. 111-140. Buenos Aires, Argentina

Sánchez, Gerardo (2016). Crecimiento, modernización y desigualdad regional. La Belle Époque argentina. Universidad de Santiago de Chile. Estudios Avanzados, núm. 25. Recuperado de https://www.redalyc.org/jatsRepo/4355/435546330003/html/index.html#redalyc_435546330003_ref26

Sen, A. (1995). Nuevo examen de la desigualdad. Ed. Alianza. Madrid.

Steinberg, C., Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2011). Desigualdades territoriales en la Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo. CEPAL – Colección Documentos de proyectos. Buenos Aires.

Servir de Perú (2015). Documento de trabajo n°1. Marco conceptual del grupo de Directivos públicos del Servicio Civil Peruano. Presidencia de Consejo de Ministros. Autoridad nacional del servicio civil. Recuperado de https://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/documento_de_trabajo_nro_1_2015_servir.pdf

Toppi, H.P. (2013). El federalismo argentino en perspectiva comparada. Falleti, T., González, L. y Lardone, M. (editores) EDUCA, Buenos Aires, 344 páginas. Revista SAAP. Publicación de

Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, vol. 7, núm. 2, pp. 513-515 Sociedad Argentina de Análisis Político Buenos Aires, Argentina.

UCA Observatorio de la deuda social argentina (2019). Heterogeneidad y fragmentación del mercado de trabajo (2010-2018). Donza, E. (Coordinador). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa.

Villoria Mendieta, M. (2014). La función directiva profesional: Lecturas para gestionar la era de la gobernanza. / coord. Por Enrique José Varela Álvarez, 2009, ISBN 9788445348253, págs. 261-289. Instituto Universitario Ortega y Gasset-Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

Zuñanic, L. (2016). "En busca del destino: hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en América Latina". En Documentos de Políticas Públicas. Área de Estado y gobierno, Programa de gestión pública. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1000.pdf>

Leyes y documentos provinciales:

Decreto 771/11 - Acuerdo Federal para la gestión pública. Compromiso Federal de Objetivos y Metas 2010-2016. Acuerdo General para la Gestión Pública. Poder Ejecutivo, de la Provincia de Chaco. Resistencia, Chaco. Resistencia, Chaco. 26 de abril de 2011.

Decreto Reglamentario IPAP Chaco - 512/13 - Reglamentación Ley Creación de IPAP. Poder Ejecutivo, de la Provincia de Chaco. Resistencia, Chaco. 4 de abril de 2013

Decreto Estructura orgánica de IPAP Chaco - 1175/13 - Estructura Orgánica. Poder Ejecutivo, de la Provincia de Chaco. Resistencia, Chaco. 17 de junio de 2013.

Decreto N° 2688/1992. Decreto de creación del IPAP de la Provincia de Buenos Aires. Boletín Oficial n° 22284. Fecha de publicación: 5 de noviembre de 1992. Recuperado de: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/92-2688.html>

Decreto de creación del IPAP Mendoza N° 548/2017. Ministerio de Gobierno, Trabajo y Justicia, 24 de abril del 2017. Recuperado de: https://boe.mendoza.gov.ar/publico/pdf_pedido/11572

Instituto provincial de la Administración Pública Chaco: Informes de gestión, años 2015 - 2018. Recuperado de <http://ipap.chaco.gov.ar/seccion/informedegestion>

Ley de Creación del IPAP Chaco - Ley 2069-A - Creación de IPAP. Cámara de Diputados de la Provincia de Chaco. Resistencia, Chaco, 7 de noviembre del 2012.

Ley n° 14. 828. Ley de Modernización de la Provincia de Buenos Aires, Boletín Oficial n° 27834. Fecha de publicación: 29 de julio de 2016. <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14828.html>

Ley 9.015, Régimen de Concursos para el Personal de la Administración Pública Provincial. Boletín Oficial, Id SAJJ: LPM0009015. Fecha de publicación: 30 de Octubre de 2017. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar>

Sitio Web institucional IPAP Provincia de Buenos Aires <http://www.ipap.gba.gov.ar/>

Sitio Web institucional IPAP Provincia de Chaco <http://ipap.chaco.gov.ar/>

Sitio Web institucional IPAP Provincia de Mendoza <http://www.ipap.mendoza.gov.ar/que-es-ipap/>

Sitio Web institucional del COFEMOD: Comisión de Capacitación y Empleo Público. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/cofemod/capacitacion/miembros>. Año de recuperación: 2019.

Fuentes estadísticas e informes específicos:

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Buenos Aires.

Jefatura de Gabinete de la Nación, Instituto Nacional de la Administración Pública. Informes de gestión del Programa Federal de Formación en Políticas Públicas 2017-2018.

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2019). Regiones Argentinas. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/interior/provincias-y-municipios>

Ministerio de Producción y Trabajo. Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales, (2019). Informe de Diagnóstico laboral de la Provincia de Buenos Aires. Equipo de Estudios y Estadísticas del Mercado de Trabajo.

Ministerio de Producción y Trabajo. Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales, (2019). Informe de Diagnóstico laboral de la Provincia de Chaco. Equipo de Estudios y Estadísticas del Mercado de Trabajo.

Ministerio de Producción y Trabajo. Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales, (2019). Informe de Diagnóstico laboral de la Provincia de Mendoza. Equipo de Estudios y Estadísticas del Mercado de Trabajo.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2017). Informe de Seguimiento del empleo público nacional, provincial y municipal. Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales. Datos a diciembre del 2016. 2° informe abril de 2017.

Ministerio de trabajo/ Sistema Integrado Previsional Argentino -SIPA- (2017). Informe: Nación, provincias y Municipios: Cuánto empleo público hay en la Argentina. Recuperado de <https://www.cronista.com/economiapolitica/Nacion-provincias-y-municipios>

PNUD (2017). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Información para el desarrollo sostenible. Argentina y la Agenda 2030. PNUD Argentina.

Subsecretaría de Relaciones con provincias (2013). Indicador de Desarrollo relativo provincial (IDERP) Resultados Regionales. Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias.

Instrumentos de recolección de datos para la aplicación de entrevistas a referentes institucionales de los IPAP y a participantes de capacitaciones de dichos institutos.

Guía de entrevista en profundidad a Referentes de los IPAP

Aspectos de indagación

Antecedentes institucionales del IPAP

Cuál es el rol del IPAP en la provincia.

Momento en el cual se creó: Año, contexto institucional, provincial, marco político.

Objetivos y finalidades fundacionales del IPAP.

Variaciones de los objetivos y finalidades desde los inicios del IPAP hasta hoy.

El rol de la capacitación para el empleo público en el marco del IPAP desde sus orígenes.

Composición del IPAP

Composición del IPAP: Autoridades, áreas, participantes.

Perfil de los empleados y participantes de las capacitaciones.

Instituciones relacionadas (Otros organismos estatales, universidades).

Disponibilidad de sede física.

Disponibilidad de recursos didácticos y tecnológicos.

Políticas de capacitación del IPAP

Percepciones generales sobre el empleo público en la provincia: Relevancia, características, perspectivas a futuro, comparación con empleo del sector privado.

Principales políticas del IPAP en el marco provincial.

Lineamientos de trabajo del IPAP: Pasados, presentes y futuros.

Disponibilidad de planificación anual/ mensual de capacitación. En qué consiste.

Tipo y cantidad de capacitaciones que brindan (Presenciales, virtuales).

De esas capacitaciones cuantas se realizan con:

- Recursos estatales provinciales del IPAP
- Recursos estatales nacionales
- Otros recursos. Cuáles

Características y alcances de los recursos que utiliza el IPAP para brindar capacitaciones.

% presupuestario que recibe el IPAP de parte de la provincia.

% presupuestario destinado a capacitación del empleo público.

Necesidades de capacitación

Perfil de los participantes de las capacitaciones en general y de los mandos medios en particular.

Percepciones sobre sus trayectorias educativas previas.

Percepciones sobre las motivaciones de los agentes de empleo público para participar de las instancias formativas.

Identificación de necesidades de capacitación en la provincia (en general).

Identificación de necesidades de capacitación de los mandos medios de la administración pública provincial.

Contribución de la capacitación a sistemas de carrera de empleo público.

Correspondencia entre necesidades de capacitación y oferta curricular del IPAP (Pasada y presente).

Guía de entrevista en profundidad a participantes de las capacitaciones del IPAP:

Agentes de administración pública provincial – Mandos Medios

Perfil y trayectoria educativa de base

Perfil sociodemográfico: Edad/ género/ Localidad de origen y residencia/ Composición familiar
Nivel de instrucción formal.

Carrera o especialidad de base. Razones de la elección de la institución.

Institución universitaria/ terciaria/ secundaria donde realizó sus estudios. Razones de la elección de la institución.

Nivel de instrucción especialidad y ocupación de padres.

Nivel de instrucción, especialidad y ocupación de otros integrantes del núcleo familiar.

Trayectoria en el empleo público

Momento y modo de ingreso al sector público.

Función actual que desempeña. Tipo de contratación. (Designación/ Planta permanente/ transitoria/ contrato por plazo determinado).

Funciones anteriores que desempeñó en el sector público. Niveles de gobierno en los cuales trabajó (Provincias/Municipios/APN).

Experiencias laborales en otro sector (Privado/ Tercer sector).

Antigüedad en el empleo público.

Antigüedad en el cargo actual.

Percepciones sobre la oferta curricular del IPAP

Representaciones sobre el rol de la capacitación para la administración pública provincial.

Percepciones sobre el rol del IPAP en la generación de capacitaciones para el empleo público provincial.

Percepciones sobre la oferta curricular del IPAP y su adecuación a las necesidades de capacitación propias y del personal del sector público provincial en general.

Percepciones sobre la utilidad de las capacitaciones recibida para su desempeño en el empleo público: (Incidencia en su cargo actual y en su carrera en el sector público).

Percepciones sobre la utilidad de las capacitaciones recibidas para su área de pertenencia o equipo de trabajo.

Percepciones sobre la utilidad de las capacitaciones recibidas para su gestión en la provincia.

Experiencia de capacitación en el marco del empleo público provincial

Motivaciones generales para realizar capacitaciones en el marco del empleo público.

Tipo de capacitaciones que realiza o realizó en el marco del empleo público (Temas, duración, características, institución que la dicta).

Motivaciones para participar de dichas capacitaciones.

Hábitos de realización de cursos presenciales. Ventajas y desventajas.

Hábitos de realización de cursos virtuales. Ventajas y desventajas.

Percepciones sobre cursos recibidos, cuáles pondera positivamente y negativamente. Razones.

Capacitaciones que hubiese querido hacer pero no realizó. Razones.