

INAP

ISSN 2683-9644

CUINAP | Argentina

Año 3 • 2022 | Cuadernos del INAP

**La capacitación en el empleo
público provincial**
Un análisis de la normativa

Alejandro Enrique

82

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

Argentina unida



CUINAP | Argentina

La capacitación en el empleo público provincial

Un análisis de la normativa

Alejandro Enrique

82



Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Dr. Juan Luis Manzur

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Lic. Mauro Emanuel Solano

Director Institucional del INAP

Índice

Introducción	10
1 La gestión del empleo público y la capacitación	13
2 Los convenios colectivos de trabajo	18
3 Criterios de inclusividad	21
4 Temporalidad	23
5 La capacitación en la legislación provincial	25
6 La capacitación y el desarrollo de carrera	28
7 La capacitación como derecho	30
8 La capacitación en relación con otras dimensiones del empleo público	32
9 Aspectos específicos de la capacitación	36
Conclusiones	40
Anexo	46
Referencias bibliográficas	53

La capacitación en el empleo público provincial



**Alejandro
Enrique**

Investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública. Licenciado en Relaciones del Trabajo y Magíster en Ciencias Sociales (UBA). Profesor de grado y posgrado en UBA y UTN-FRBA.

Resumen

Este trabajo busca contribuir al estudio de la normativa que regula la agenda de la capacitación en las administraciones públicas provinciales. Comprende, en consecuencia, las principales normas que regulan el empleo público y las relaciones laborales de los poderes ejecutivos de las provincias argentinas.

En los años noventa ocurrió un cambio trascendental para los gobiernos provinciales: se impusieron procesos de ajuste y modernización estatal. A este hecho se sumó un cambio de competencias jurisdiccionales que comporta la ampliación y complejización de su agenda, el sostenido incremento de las demandas sociales, y un mayor escrutinio de la sociedad civil y el sector privado. En paralelo, los diferentes gobiernos debieron procesar un conjunto de transformaciones económicas, sociales, culturales y tecnológicas que, sumados a los factores mencionados, impactaron en la organización y la gestión de los estados provinciales, especialmente en lo que respecta al empleo público.

Es notoria la vacancia de investigaciones acerca de la gestión del empleo público provincial, en general, y la capacitación, en particular. A diferencia de la gestión del empleo público nacional, se trata de un fenómeno complejo caracterizado por la heterogeneidad que presenta una dinámica de relaciones laborales con un contexto, antecedentes y características poco estudiada por la academia.

Por lo expuesto, hemos elegido aproximarnos a la cuestión con un estudio exploratorio que toma como base el enfoque de sistemas de gestión del empleo público que se propone en la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* —un estándar regional para los servicios civiles— y nos permite identificar, clasificar y caracterizar las diferentes normas que regulan la capacitación de las/os servidoras/es públicas/os.

Encontramos, en general, que la formación es abordada de manera acotada y desde una perspectiva del derecho a la capacitación, que resulta en la necesidad de incorporar normas que consideren los paradigmas vigentes de gestión de empleo público, una mayor cobertura normativa y que incluyan elementos que tomen la consolidación de la capacitación como pilar de la gestión pública.

Palabras clave

Capacitación, política de capacitación, gestión de la capacitación, administración pública, empleo público provincial.

Abstract

This essay seeks to contribute to the study of the laws that regulate the training agenda in provincial public administrations. Consequently, it includes the main policies that regulate public employment and labor relations in the executive branches of the Argentinian provinces.

The 1990s witnessed a momentous change at provincial government level. Processes of state adjustment and modernization were imposed. In addition, among other factors, there were: 1) a change in jurisdictional competencies, which resulted in their agenda becoming broader and more complex, 2) a sustained increase in social demands, and 3) a more intense scrutiny on the part civil society and private organizations. At the same time, the different provincial governments had to process a set of economic, social, cultural and technological transformations, which, in addition to the factors listed before, influenced in the organization and management of provincial states, especially regarding public employment.

There is a noticeable lack of research on the management of provincial public employment in general, and on training in particular. It is a complex

phenomenon characterized by heterogeneity. Its labor-relations dynamics differ in background, characteristics and context from the one phenomenon that takes place at national public employment, which, in fact, has been more widely addressed by academia.

Therefore, we have chosen to approach the issue through an exploratory study based on the public employment management systems approach proposed in the Carta Iberoamericana de la Función Pública (Ibero-American Charter for the Public Service), a regional standard for civil services. This exploratory study will allow us to identify, classify and characterize the different policies that regulate civil servants' training.

We have found that, in general, training is approached in a limited way and from a perspective of the right to training, this, results in the need to incorporate norms that consider the current paradigms of public employment management, greater normative coverage and the incorporation of elements that make the consolidation of training as a pillar of public management.

Key words

Training, training policy, training management, public administration, provincial public employment.

Introducción

Desde la década de los noventa, los gobiernos provinciales han atravesado diferentes procesos de ajuste y modernización estatal; a esto se suman un cambio de competencias jurisdiccionales que comporta la ampliación y complejización de su agenda, el sostenido incremento de las demandas sociales y un mayor escrutinio de la sociedad civil y el sector privado, entre otros factores. En paralelo, los diferentes gobiernos deben procesar un conjunto de transformaciones económicas, sociales, culturales y tecnológicas que, sumados a los factores mencionados, impactan en la organización y la gestión de los estados provinciales, especialmente en lo que respecta al empleo público (Cao y Vaca, 2006; Capello *et al.*, 2019; North, 2017).

Es notoria la vacancia de investigaciones sobre la gestión del empleo público provincial (GEPP), en general, y de la capacitación y el desarrollo, en particular. Quizás una excepción sea el estudio sobre las relaciones laborales en nivel provincial llevado a cabo por Villarroel y colaboradores (2010). Se trata de un fenómeno complejo caracterizado por la heterogeneidad y cuya dinámica de relaciones laborales tiene antecedentes, características y contexto diferentes al más estudiado empleo público nacional.

El empleo público provincial es regulado por un conjunto de normas que abordan las relaciones individuales y las relaciones colectivas de trabajo; se trata de normas que dialogan con las prácticas de gestión de empleo público que se dan en cada jurisdicción. Justamente es en estas experiencias donde encontramos vacancia de conocimiento académico, de manera que hemos elegido aproximarnos a la cuestión a partir de un estudio exploratorio que parte del enfoque de sistemas de gestión del empleo público (GEP) que se propone en la *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, con el fin de

identificar, clasificar y caracterizar las diferentes normas que regulan la capacitación de los servidores públicos. Se trata de un aporte al proyecto Mapa Federal del Empleo Público, impulsado por la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación, en colaboración con la Universidad Nacional de San Martín y el Consejo Federal de la Función Pública.

Hemos preferido abordar las normas como un conjunto, sin enfatizar en casos particulares ni clasificaciones¹, con ello se busca prestar mayor atención a pensar las normas a partir de ciertos aspectos y categorías, considerando que la perspectiva propuesta privilegia una mirada general sobre lo particular y las limitaciones que conlleva abordar un fenómeno complejo desde un solo aspecto.

Partimos de la premisa según la cual una práctica de gestión como la capacitación se inscribe en una trama compleja que supone una dinámica de las relaciones laborales y un sistema de gestión del empleo público, de modo que intentar comprender esta trama facilite la interpretación de la agenda de la capacitación. La realización del estudio supone la búsqueda, la identificación, el ordenamiento y el análisis de las normas del nivel provincial que abordan el empleo público en el Poder Ejecutivo. En los próximos apartados desarrollaremos las siguientes cuestiones: una breve caracterización del paradigma vigente de empleo público; el tipo de normas que rigen las relaciones laborales en el nivel provincial; los aspectos que abarcan; en qué medida recogen la dimensión individual, colectiva e institucional de las relaciones laborales; la normativa del empleo público provincial; su criterio de inclusividad; su antigüedad y los contenidos específicos sobre la capacitación, especialmente las diferentes dimensiones que aborda y la exhaustividad con que las normas tratan la formación.

¹ Se hacen excepciones específicas para destacar casos ejemplares o excepcionales que permiten poner foco en temas o prácticas que consideramos valiosas o útiles para esta investigación.

Acompaña este trabajo un listado de normas regulatorias del empleo público de cada una de las provincias (Anexo).

La gestión del empleo público y la capacitación

El paradigma vigente de la gestión del empleo público, o al menos los lineamientos a los que adhieren diferentes jurisdicciones del Estado argentino, supone una relación de coordinación y adecuación entre las estrategias de las organizaciones y las personas que las integran. Para ello se disponen reglas que ordenan el sistema de relaciones laborales y se desarrollan políticas y prácticas que abordan las diferentes dimensiones de la GEP.

Este paradigma adopta el enfoque de modelo integrado de gestión de recursos humanos que propone Longo (2002). Este autor entiende la Gestión de Recursos Humanos (GRH) como un sistema integrado que busca la adecuación de las personas a la estrategia de una organización con la finalidad de alcanzar los resultados definidos.

Longo plantea que la gestión de recursos humanos es un sistema compuesto por una serie de subsistemas: planificación de recursos humanos; organización del trabajo —definición de puestos y perfiles—; gestión del empleo —ingreso, egreso y movilidad del personal—; gestión del rendimiento —planificar, impulsar y evaluar la contribución de las personas—; gestión de las compensaciones, que implica retribuciones monetarias y no monetarias;

y desarrollo, que involucra capacitación y desarrollo de carrera (Longo, 2002, pp. 11 y ss.).

Desde esta perspectiva, el sistema de gestión de empleo público es mucho más que un régimen legal, implica un conjunto de políticas de gestión y de prácticas de actores que puede alcanzar diferentes niveles de ajuste con el marco normativo. Incluso sin abordar esas políticas y prácticas, al aproximarse de manera sistemática a la normativa, es posible alcanzar mayor comprensión de la dinámica de las relaciones laborales en los gobiernos subnacionales. Ello ocurre a partir de considerar las relaciones de empleo que no siempre son tenidas en cuenta en la norma y a través de las pistas que ofrecen una variedad de factores que integran el sistema y el grado de uniformidad o diversidad que presentan las normas en su conjunto.

Existe bastante consenso respecto de la influencia que ejercen algunos factores en la implementación, la evaluación y la transferencia de la capacitación al puesto de trabajo. Entre los más destacados podríamos señalar las regulaciones y normas respecto al empleo público y la capacitación, el contexto organizacional y las condiciones en las que se gestionan los programas y actividades (Enrique, 2021).

Alineados con este enfoque podemos definir capacitación como:

...un proceso sistemático de adquisición de conocimientos, habilidades y actitudes que busca mejorar el desempeño de los trabajadores en un contexto en particular, se orienta a alcanzar los objetivos de las organizaciones y las personas obteniendo como resultado final mejores productos y servicios para los ciudadanos (Enrique, 2021, p. 14).

Si concebimos la capacitación como un proceso, entonces podemos identificar las siguientes etapas: análisis de necesidades, diseño, desarrollo, implementación y evaluación (Branson *et al.*, 1975). Este abordaje de la capacitación permite considerar aspectos de la gestión que habitualmente no son considerados en las normas a partir de la concepción errónea de que corresponden a cuestiones de índole técnico-operativo que le cabe definir a cada administración.

En este abordaje también tiene relevancia la planificación institucional de la capacitación. Se trata de establecer una agenda formativa en consonancia con la planificación en general de los organismos, que permite dar previsibilidad, establecer criterios técnicos, metodológicos, financieros y temporales a la agenda formativa.

Entonces, considerar el lugar de la capacitación en la gestión del empleo público requiere tener en cuenta su vínculo con otros componentes de la GRH, el alineamiento de la formación con los objetivos organizacionales, la realización profesional de las/os trabajadoras/es, además de entender la capacitación como un proceso e impulsar su institucionalización.

El empleo público en la legislación provincial

En primer lugar, es preciso mencionar que el artículo 14 bis de la Constitución nacional establece el derecho a la estabilidad de los empleados públicos, precepto que es recuperado en las normas provinciales. Además, las constituciones provinciales recogen las cuestiones vinculadas al trabajo en títulos específicos, en particular se reconocen derechos básicos de las/os trabajadoras/es, como percibir una remuneración justa, acceder a los beneficios de la seguridad social, a condiciones adecuadas de trabajo, a la asociación profesional o agremiación y, en muchos casos, a la capacitación.

La norma por excelencia en cuestiones del empleo público es el *estatuto del empleo público provincial*, que mayormente tiene rango de ley. En este documento se aborda el empleo desde una perspectiva de las relaciones laborales individuales, generalmente con impronta administrativista (aspectos formales y administrativos del ingreso, movilidad, licencias, régimen de sanciones, etc.) y, en consonancia con ello, un fuerte eje en derechos y obligaciones.

Por la propia lógica del estatuto y en virtud del paradigma burocrático-administrativo imperante en la mayoría de los casos, el abordaje de la capacitación tiene una perspectiva particularista, de derechos y restrictiva. Particularista, porque el foco está puesto en el agente individual; de derechos, porque su principal énfasis se pone en garantizar el acceso a la capacitación; y restrictiva, porque en su gran mayoría las menciones referidas a la capacitación asumen una perspectiva acotada, no abordan aspectos, como su dimensión institucional, la articulación con otros componentes de la gestión del empleo público, como hecho de carácter colectivo o como proceso de gestión. Algunos de estos elementos serán considerados en los apartados siguientes.

En muchos casos el estatuto coexiste con el *escalafón del empleo público provincial*, se trata de una clasificación en agrupamientos, niveles y categorías del personal que ejerce funciones en la administración pública, además suele incluir un régimen de acceso, selección, movilidad, carrera y promoción. Es de destacar que no siempre los estatutos y los escalafones resultan complementarios entre sí y, en ocasiones, se observan ciertas superposiciones; además, los escalafones, con frecuencia, ubican la capacitación en un lugar bastante marginal.

Si el estatuto del empleo público tiene vigencia en todas las normativas provinciales, la contracara de ello es la ley marco del empleo público, que rige en pocos distritos. Existe consenso respecto de la figura de la ley marco en cuanto a su valor como herramienta para la consolidación de un régimen de empleo público moderno, especialmente por constituir un piso de derechos, obligaciones y referencias aplicables a la totalidad del sistema de relaciones laborales provincial (Rial, 2013).

Además la ley marco tiene importancia porque es un factor de facilitación de la actividad gremial en lo que respecta a la gestión del empleo público, así como también es un recurso de primer orden para la orientación de las capacidades a los objetivos de la administración y la prestación satisfactoria de servicios a la ciudadanía. El estímulo a la negociación colectiva tiene efectos sobre la capacitación en tanto que suele haber allí mayor espacio para las inquietudes respecto a la formación (Autón, 2011; Rial, 2013; Villarroel, 2013).

En cuanto a la capacitación, la ley marco es una herramienta apropiada para impulsar agendas estratégicas, como la planificación y el financiamiento de las actividades formativas.

Los convenios colectivos de trabajo

La Ley 23.328/86 ratifica el Convenio 151 sobre Relaciones de Trabajo en la Administración Pública, una norma que fue sancionada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1978, se trata de una referencia central para la dinámica de la negociación colectiva en el sector público². Esta norma estimula la implementación de procesos de negociación colectiva en el sector público a la vez que da cumplimiento al mandato constitucional establecido al respecto en el artículo 14 bis de la Constitución nacional. Adicionalmente, oficia como contrapeso frente a las tradiciones más reactivas al diálogo social en materia laboral, las cuales son representadas por el unilateralismo³.

Puede decirse sin temor a equivocaciones que el unilateralismo en materia de relaciones laborales en el sector público se encuentra en franca retirada, son testimonio de ello un creciente número de acuerdos colectivos alcanzados en el sector público a partir de los años noventa del siglo veinte (Etchemendy, 2019). Para destacar el valor que asignamos al ejercicio del diálogo social acudimos a la reflexión que propone Rial (2013):

2 Es una norma de aplicación personal a los empleados de la administración pública con algunas exclusiones taxativas. Quedan expresamente excluidos las/os parlamentarias/os, las/os magistradas/os, las/os ocupantes de cargos políticos por elección popular o nombramiento, de las fuerzas armadas y policiales

3 Entendemos por unilateralismo, o teoría de la relación unilateral, a la posición que adopta un Estado empleador en cuanto a su relación jurídica con la/el funcionaria/o. Ello redundará en una actitud reticente a cultivar el diálogo social con las representaciones sindicales en lo que respecta a la gestión del empleo público.

De este modo, se muestra cómo los diversos diseños de los escalafones, sistemas de selección, promoción, evaluación del desempeño laboral, capacitación y desarrollo del personal y sus correspondientes reflejos retributivos fueron siendo moldeados en un diálogo social fructífero y eficaz, tanto para asegurar la capacidad de gobierno y organización del Estado empleador, como para atender las legítimas expectativas de la representación de sus trabajadores civiles con el fin de dotarlos de regímenes de dignificación y profesionalización laboral crecientes (p. 19).

Los Convenios Colectivos de Trabajo (CCT) implican un proceso de colegislación de las relaciones laborales en el Estado, se trata de una institución que promueve el diálogo y la búsqueda de consensos en la concepción, el diseño y la aplicación de legislación laboral.

En efecto, su aporte no radica solamente en la mejor representación de los derechos de las/os servidoras/es públicas/os, también contempla los efectos favorables sobre las capacidades estatales. Sin embargo, en la práctica resulta evidente que aún son muchos los obstáculos que se deben remover para alcanzar un estado satisfactorio de la dinámica de las relaciones laborales en las administraciones públicas provinciales.

Las negociaciones colectivas en el sector público pueden ser de carácter general o sectorial. Con ello se busca brindar atención apropiada a actividades específicas que por su naturaleza requieren definiciones ajustadas a sus características, por ejemplo el sector salud o educación. En este estudio nos focalizaremos en los convenios generales.

Respecto a las normas provinciales, en la práctica se verifican situaciones de diversa índole. Es decir, existe un gran abanico que va desde provincias con un sólido entramado que incluye la ley marco estructurante de las

relaciones laborales, con convenios colectivos que —de manera integral y exhaustiva— dan cuenta de los diferentes aspectos de la gestión del empleo público; hasta provincias que aún no han sancionado un marco regulatorio de las relaciones laborales y sin convenios colectivos para el sector público provincial que reflejen los frutos del diálogo social en una norma.

Los resortes paritarios de la negociación colectiva para trabajadoras/es del sector público provincial se ven reflejados en menor proporción en convenios colectivos, de hecho, aún existe una escasa regulación de las relaciones laborales en las administraciones públicas provinciales (APP). En ese sentido, la vacancia normativa en torno a las relaciones laborales en las APP puede ser considerada un aspecto sintomático de su escaso desarrollo, así como una faceta por mejorar en la dinámica de la construcción de capacidades estatales.

Criterios de inclusividad

La situación de revista en la que se encuadra al personal puede clasificarse de la siguiente manera: a) régimen de estabilidad; b) régimen de contrataciones y c) personal de gabinete. En todos los casos, las normativas incluyen al personal de planta permanente y planta transitoria, en tanto que el personal vinculado bajo cualquier otro tipo de modalidad contractual queda excluido o no se menciona. Al respecto hay algunas salvedades, entre las que destacamos la Ley 5473 de 1983, que sancionó el *Estatuto para el personal de la administración pública* de la provincia de Tucumán, en cuyo título VI denominado “del personal no permanente” se incluye al personal contratado, al que se le acredita existencia aun cuando no se le reconocen más derechos que los que emanen del contrato específico. En cuanto al personal de gabinete, en general, queda incluido dentro del personal transitorio o no se menciona.

En este aspecto encontramos normativas tanto restrictivas —tienden a incluir solamente al personal de planta permanente y planta transitoria—, como inclusivas —considera además al personal contratado—. Este punto tiene relevancia para la capacitación, ya que si el conjunto de la normativa no da cuenta de una vocación inclusiva, una gran proporción del personal de la APP puede quedar fuera de los beneficios de la formación. De esta manera, se presentan paradojas en el sentido de que el personal contratado presenta condiciones de precariedad laboral que no se deben a la baja

relevancia de su aporte o el carácter temporario de su vínculo, sino debido a las limitaciones de las jurisdicciones respecto a su formalización. No obstante, algunas administraciones han paliado esta situación incluyendo en la agenda formativa, primero en la práctica y luego en la norma, al personal contratado.

Temporalidad

Al considerar la fecha de sanción de la normativa hemos partido de una posición previa y dos supuestos: la posición previa se orienta a que la cercanía en el tiempo de las normas podría implicar algún grado de dinamismo en las relaciones laborales; el primer supuesto que nos guía es que cuanto más nuevas son las normas, más probabilidad existe de incorporar agendas prioritarias actuales (igualdad de oportunidades y trato, condiciones y medio ambiente de trabajo, perspectiva de género, acceso al empleo de minorías, etc.); el segundo supuesto implica que a menor antigüedad en la norma más probable es que incorpore enfoques actuales de gestión del empleo público (en particular, acerca de la relevancia de la capacitación tanto para las/os trabajadoras/es y su carrera como para el desempeño organizacional).

Respecto de la posición formulada, la dinámica del diálogo social se expresa en un proceso que requiere afianzar los acuerdos en normas, ya que las normas establecen referencias y pisos de consensos alcanzados. Si normas tan relevantes como las que regulan el empleo público nacional son anteriores a mediados de la década de los noventa, específicamente en 1994, etapa en la que se hace efectivo el traspaso de un conjunto de funciones desde el Estado nacional a las provincias, fundamentalmente las relacionadas con educación y salud, entonces es probable que las regulaciones vigentes del empleo público no recojan elementos vinculados con las necesarias readecuaciones de la gestión estatal provincial que, a su vez, afectan la

situación de las/os trabajadoras/es en los niveles individual y colectivo. En este sentido reafirmamos nuestra perspectiva que sostiene que un cambio de semejante envergadura requiere una reflexión profunda y detenida de las regulaciones del empleo público.

El segundo supuesto se ha comprobado parcialmente. Si se realiza el contraste con normativas de más de treinta años de antigüedad, donde las agendas prioritarias actuales no aparecen, el saldo es positivo, debido a que estas prioridades se incluyeron en las nuevas normas. Pero, si consideramos los cambios que se fueron incorporando a partir de la primera década del siglo XXI en la normativa nacional, se recuperan agendas de una manera más bien modesta.

El último supuesto brinda resultados similares al tema de agendas prioritarias, con algunos matices. Al contrastarse la normativa, salvo algunas excepciones, las más nuevas otorgan un mayor espacio a la agenda de la formación y la vinculan con el desarrollo de la carrera; sin embargo, parece aún muy arraigado el enfoque de la administración del empleo —tributario del modelo burocrático tradicional— en desmedro del enfoque más actual de gestión del empleo público. A su vez, amerita considerarse, como excepción, que algunas normas de más de cuarenta años recogen de manera amplia y bastante exhaustiva la agenda de la formación, a diferencia de normas nuevas que la abordan de un modo acotado y poco vinculado a los demás procesos de la gestión del empleo público.

La capacitación en la legislación provincial

A los fines de abordar la gestión de la capacitación en las APP tomaremos como referencia principal la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) aprobada en el marco del CLAD en 2003. En su capítulo IV, en particular, en los artículos 37 al 41, se hace referencia a la capacitación y el desarrollo en forma conjunta. En ese sentido, se alude a la necesidad de la inclusión en los sistemas de gestión del empleo público de mecanismos que estimulen el desarrollo de competencias, que sostengan en un nivel adecuado la contribución de las/os trabajadoras/es al servicio público y que den respuesta a las expectativas de crecimiento profesional en un marco de armonía con los objetivos organizacionales (CLAD, 2003, pp. 20 y ss.).

En cuanto a la capacitación, merecen analizarse diferentes cuestiones, en particular nos concentraremos en los siguientes aspectos:

- a) La atención de la etapa de la carrera de las/os agentes involucradas/os, que implicaría la garantía de contar, al momento del ingreso, con las competencias básicas para el ejercicio del servicio público, y desempeñar adecuadamente un cargo, puesto o función. En este aspecto, en general se atiende a la portación de acreditaciones formales por parte de la/el trabajadora/or. Existe poca mención a cursos o programas de inducción al empleo público y, en algunos casos, se indica la necesidad de aprobar instancias formativas

específicas en función de la jerarquía o el tipo de cargo que se ocupa, de cualquier modo, estos requerimientos no suelen ser la regla sino la excepción, parecen ser el resultado de una negociación o un reconocimiento a ciertos subgrupos.

- b) Responder a déficits de desempeño detectados. Si están adecuadamente aplicados, los procesos de evaluación de desempeño suelen ser una herramienta muy útil para la detección de necesidades de capacitación del personal. Es decir que su existencia y su aplicación adecuadas resultan un aporte para la identificación de necesidades de capacitación y su posterior resolución. En este sentido cabe señalar que, en los diferentes niveles del Estado, la evaluación del desempeño es de los subsistemas más deficitarios, aunque algunas jurisdicciones han realizado avances al respecto, no se identifica en general en las normativas vínculo entre evaluación y capacitación.
- c) Apoyar su desarrollo profesional. Entendemos que puede implicar cambios en el sentido vertical de la carrera, el sector, el agrupamiento, el escalafón, o cambios relacionados con inquietudes propias de las/os agentes en la medida en que resulten coherentes con las necesidades de la administración. Encontramos alta heterogeneidad en este punto; por un lado, existe una profusión de menciones a la relación entre desarrollo de carrera y capacitación (en la mayoría de modo bastante impreciso); por el otro, en las normas analizadas es casi nula la mención respecto a la agenda de la autoformación, que entendemos complementaria de la gestión de la capacitación⁴.
- d) Adecuarse a cambios de carácter organizacional. Se vincula a variaciones producto tanto de cuestiones de índole estrictamente organizativo, del abordaje del servicio público o de aspectos, como la transformación digital. En este sentido, las iniciativas que hacen

⁴ Entendemos por autoformación el proceso de aprendizaje autónomo que lleva a cabo la/el agente, el ejercicio personal de las responsabilidades respecto a la formación y el diseño de su propio itinerario formativo.

visible la necesidad de operar la reconversión laboral se hacen necesarias y, salvo menciones tangenciales, no se observan en la normativa relevada.

6

La capacitación y el desarrollo de carrera

La perspectiva de vincular estrechamente la capacitación y el desarrollo de carrera no es novedosa ni exclusiva del sector público, existe también un amplio consenso en el sector privado acerca de su utilidad y necesidad, cuestión que se refrenda en las prácticas de gestión de recursos humanos en las organizaciones (Armstrong y Taylor, 2014; Bach *et al.*, 2011; Villarroya Martínez, 2012).

Entonces, a los fines interpretativos, se prestará atención a cuestiones del desarrollo de la carrera administrativa que aludan a la inclusión de aspectos relacionados con la capacitación, especialmente el desarrollo profesional basado en la ampliación y la mejora de las competencias laborales para su aplicación efectiva en el contexto de trabajo.

En la CIFP, también se hace alusión a la necesidad de considerar, al momento de las promociones del grado, la adquisición de competencias laborales, que junto con el desempeño y la valoración del potencial constituyen factores críticos en esta instancia (CLAD, 2003, p. 21).

Esta relación entre capacitación y desarrollo de carrera es recogida por algunas de las normas aprobadas a partir de 2000⁵; sin embargo, una

5 Tal es el caso, entre otros, de los estatutos de empleo público de San Juan y Río Negro.

gran proporción de las nuevas normas de empleo público no aluden a este vínculo, dando cuenta de una continuidad del enfoque burocrático de la carrera administrativa.

La capacitación como derecho

Las normas reconocen una serie de derechos. Entre ellos, se mencionan con mayor regularidad los siguientes: estabilidad, igualdad de oportunidades, capacitación, afiliación sindical y negociación colectiva, licencias, compensaciones e indemnizaciones, renuncia, jubilación, condiciones y medioambiente del trabajo.

Respecto de la capacitación podemos identificar dos formas de reconocimiento. En primer lugar, su reconocimiento como un derecho en sí mismo, en estos casos el agente tiene el derecho a capacitarse, a acceder a una formación para un cabal ejercicio de sus responsabilidades o un mejor desarrollo de su perfil profesional o técnico. Esta forma es reconocida por la normativa de todas las provincias.

Una variación de esta perspectiva se produce al considerar la capacitación como un derecho del conjunto de las/os trabajadoras/es situadas/os en un contexto organizacional, lo que permite exceder los límites del plano individual y relacionar el derecho a la formación con las condiciones organizacionales en las que se desempeñan las/os trabajadoras/es. Por ejemplo, un cambio de las misiones y las funciones o en la estructura organizacional debiera considerar las eventuales necesidades en capacitación del personal; ello comporta beneficios para el personal con la potencialidad de impactar

positivamente en los resultados del servicio o bien público que se ofrece. En este sentido, no hemos hallado mención respecto al derecho a la capacitación.

En segundo lugar, el reconocimiento de la formación como un aspecto que facilita o favorece el acceso o ejercicio de otro derecho: un ejemplo típico es el acceso a la capacitación para el cumplimiento de un requisito exigido para la promoción horizontal de la carrera administrativa. Esta perspectiva aparece recogida en algunas normas provinciales, como en el caso del estatuto y escalafón de empleo público de la provincia de Río Negro.

8

La capacitación en relación con otras dimensiones del empleo público

Como hemos señalado, la gestión del empleo público puede ser concebida como un conjunto de componentes coordinados y comunicados. Así, la manera y el grado en que cada uno de esos componentes aparecen en la normativa nos brinda pistas acerca de su relevancia en el sistema. Longo (2002) plantea una especie de equilibrio entre componentes, lo hace para garantizar las condiciones de manera que cada uno cumpla con el rol que le corresponda y además para evitar los desbalances que puedan sesgar la gestión.

En cuanto a los componentes de los subsistemas de empleo público, haremos un repaso por los que presentan un vínculo más estrecho con la capacitación. Nuestra intención es analizar de qué manera aparece la capacitación como factor.

La *planificación de recursos humanos* implica considerar las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal en el corto, mediano y largo plazo; aporta una mirada integral, sistémica y anticipada de los requerimientos de recursos humanos, razón que fundamenta su vínculo con la capacitación. Si bien este subsistema se expresa fundamentalmente en las prácticas de recursos humanos, es posible y deseable su incorporación a la normativa, sobre todo si se piensa que, en general, la formación es concebida en las

legislaciones provinciales en clave de derechos y obligaciones individuales, sin recuperar el enfoque del alineamiento de la fuerza de trabajo con los objetivos de la organización. Una forma posible de incorporarlo es la inclusión de una agenda o plan de capacitación, como acontece en el convenio colectivo de trabajo de la provincia de Salta⁶, de esta manera queda establecida la obligatoriedad de la construcción de una agenda sistemática y organizada de la formación.

En cuanto a la *Gestión del empleo* —en términos operativos: selección, ingreso, movilidad y egreso del personal—, en general, cuando se trata del ingreso, su abordaje se vincula con aspectos formales y reglamentarios en términos de requisitos, derechos y obligaciones, de manera que la capacitación, elemento que aporta a la idoneidad, queda en la mayoría de los casos en segundo plano y en ocasiones no se establece relación. Una experiencia destacable se encuentra en la normativa específica que regula los concursos del empleo público en la provincia de Mendoza, que involucra la capacitación tanto de manera directa como indirecta para el ingreso a la administración⁷. En relación con la movilidad, sea funcional o geográfica, encontramos un escenario más matizado, ya que en varias normas se indica la necesidad de acreditar conocimientos o formación acorde para cambio de sector, área o escalafón; aunque vale señalar que en las normas no se observa ningún indicio que permita suponer una agenda formativa articulada con la *Gestión del empleo*.

Respecto de la *Gestión del rendimiento*, hablamos de la planificación y la evaluación del rendimiento de las/os trabajadoras/es. En general la alusión no suele darse mediante el uso del término *evaluación*, sino por otros términos, como *calificación*. La ausencia de alusiones relativas a la

6 Decreto 2615 de 2005. Convenio colectivo de trabajo para el sector público provincial.

7 Ley 9015 de 2017. Régimen de concursos para el personal de la administración pública provincial.

evaluación en la normativa impacta en diferentes dimensiones de la GEP; en particular respecto de la capacitación, si la práctica de la evaluación no es sistemática ni está reglada adecuadamente, se pierde un insumo de alto valor para la detección de las necesidades de capacitación a partir de las áreas de mejora que se mencionan en los informes de evaluación.

Este uso del término *calificación* también supone una evaluación con reminiscencias de unilateralismo que suele estar implícita en un enfoque de la administración del personal que no contextualiza la evaluación con los objetivos organizacionales ni la relaciona con la formación, o lo hace de modo débil.

Hemos mencionado que el subsistema *Gestión del desarrollo* involucra tanto el desarrollo de carrera como la capacitación. El punto nodal aquí es el desarrollo de competencias acordes a los puestos y las funciones que desempeñan las/os agentes en el marco de su carrera administrativa, en general se las mencionan a través del requerimiento o la obligación de acreditar calificaciones o aprendizajes como requisito para la promoción. En ese sentido, las normas más antiguas suelen considerar la capacitación como requisito en tanto credencial formativa. Salvo contados casos de normas más actuales, no se hace evidente la estrecha coordinación que se debe dar entre la capacitación y la carrera administrativa para los enfoques más actuales de la GEP.

Las *relaciones laborales* inciden en forma directa e indirecta en la capacitación, es uno de los aspectos que mayor lugar han ganado en el diálogo social, no solo por la dimensión más específica de la capacitación —como adquisición de competencias por parte del individuo—, sino por sus efectos en los objetivos organizacionales (el convenio colectivo del sector público de la provincia de Salta mencionado lo refleja de manera acabada). De hecho,

esto se encuentra reconocido en la normativa —en general en los convenios colectivos de trabajo— a través de la creación de diferentes figuras y mecanismos que refuerzan el rol gremial en la agenda formativa, algunos de ellos son la creación de la figura de consejeros gremiales de capacitación, los fondos paritarios para la capacitación y las comisiones específicas con fuerte impronta en la capacitación —igualdad de oportunidades y trato, condiciones y medioambiente de trabajo—, entre otros. Si bien algunos convenios colectivos intentaron recoger los aspectos vinculados con la capacitación, en la mayoría se realiza un tratamiento aislado de estas cuestiones, lo que les resta fuerza al momento de concebir la capacitación como una agenda transversal.

Aspectos específicos de la capacitación

Uno de los factores que permite detectar el grado de institucionalidad de la capacitación es la creación por norma de centros o institutos de formación en administración pública con fines específicos de la formación de la fuerza de trabajo de los gobiernos provinciales. En general estos centros reciben la denominación de *Instituto Provincial de Administración Pública* (IPAP), en sus versiones más consolidadas se les atribuye el rol de órgano rector de la capacitación y contemplan una serie de facultades que pueden incluir atribuciones sobre la planificación, la gestión, la evaluación y la acreditación de la capacitación con incumbencia en todas las jurisdicciones incluidas en las normas que regulan el empleo público en el Poder Ejecutivo provincial. Existen también otras experiencias más acotadas que incluyen solamente oferta de formación.

Una importante proporción de provincias cuentan con IPAP, como Buenos Aires, Río Negro, Mendoza, Tucumán, Chaco, Jujuy, Santiago del Estero, y CABA. Allí encontramos situaciones de alta heterogeneidad: casos donde la norma es acotada en términos de facultades y recursos, y otros casos donde la norma surge como evidencia de un mayor nivel de maduración institucional. Un acontecimiento que supone un paso más en la institucionalización de la agenda de la capacitación es la creación, mediante la Ley 7803 de 2013, de la Universidad Provincial de la Administración Pública, por parte del

gobierno de la provincia de Salta. Se trata de una institución que cuenta con autonomía institucional y académica, y autarquía administrativa y financiera, además su condición de universidad le permite abordar no solo la agenda típica de la formación de los IPAP, sino también incluir formación de grado y posgrado, investigación, cooperación y articulación institucional. Adicionalmente, se hace explícita en la norma el objetivo de formar personal directivo, aspecto que, como hemos visto, resulta crítico en la agenda del empleo público provincial y que, en general, no se considera en la normativa del empleo público provincial.

Resulta relevante abordar la cuestión de la exhaustividad, que concebimos como el nivel de cobertura de todos los aspectos que contemplan tanto la naturaleza como el proceso de gestión de la capacitación. En ese sentido, la formación puede ser abordada desde la lógica de la formación continua, necesidad entendida a partir del desafío de la actualización de los saberes en función de los cambios de contexto en los que se presta el servicio y los objetivos que persiguen los organismos.

En esa misma línea, la capacitación dialoga con el enfoque de la gestión del conocimiento, que permite a los individuos, a los grupos, a las organizaciones y a las redes crear, compartir y aplicar el conocimiento colectivamente y alcanzar sistemáticamente sus objetivos estratégicos y operacionales. Así, la gestión del conocimiento contribuye al mantenimiento y el incremento de la eficiencia y la efectividad de las operaciones e innovaciones, además de desarrollar una organización que aprende.

Recuperar el enfoque de la gestión del conocimiento supone el estímulo o la facilitación de procesos de aprendizajes colectivos, la socialización de conocimientos individuales, el fomento del aprendizaje situado, además de identificar, organizar y compartir conocimiento útil. En términos prácticos la

normativa puede operar ampliando el arco de actividades a las que otorgar créditos de capacitación y reconocer así una gama de acciones tributarias del *aprender con otros* y del *aprender haciendo*, que se puede observar en la normativa de capacitación del Estado nacional⁸. En tal materia, los hallazgos que hemos alcanzado en el relevamiento de la normativa provincial han sido escasos, donde lo habitual parece ser una visión más bien tradicional de la formación.

La gestión de la capacitación entendida como un proceso de planificación puede considerar simplificado el diagnóstico de necesidades, la implementación de programas y acciones, y la evaluación de sus diferentes etapas y aspectos. La formalización de estos procesos requiere avanzar en articulaciones que exceden el área de capacitación de las jurisdicciones, el diseño y la validación de instrumentos, el establecimiento de un sistema de programación de la formación y el consenso de la aplicación de estos procesos como condición para la acreditación de las actividades formativas. En general, no se encuentra en la normativa provincial mención a estos componentes del proceso.

Vale retomar la cuestión de la financiación de la capacitación, un aspecto poco tratado en las normas. Es un tema central que condiciona la efectiva implementación de los programas de formación. Si bien es cierto que ocasionalmente los gobiernos apelan a eventuales reasignaciones de partidas o a una serie de recursos no financieros para garantizar la ejecución de actividades, también es cierto que en la escala y la complejidad que corresponde a los poderes ejecutivos provinciales resulta necesario garantizar su financiación. Son pocos los casos en que se hace alusión a esta cuestión,

8 Nos referimos a la Resolución 2 de 2002 y la Resolución 51 de 2003, ambas de la Secretaría de Gestión Pública de la Nación.

en general con consideraciones de forma y sin ahondar en precisiones ni garantías.

Conclusiones

Reconocemos que si se busca abordar la situación de la capacitación en el público provincial, el análisis de la normativa no aparece como primera elección, quizás porque la capacitación ofrece mayores alternativas para su estudio como práctica de gestión del empleo público, porque las normas suelen ser fruto de las prácticas consolidadas, además porque desde un análisis de las normas es difícil captar la heterogeneidad de situaciones.

Sin embargo, desde nuestra perspectiva, abordar las normas como un conjunto ha sido fructífero en varios aspectos, principalmente a partir de revisar lo que denominamos cobertura normativa, es decir el tipo de normas y los aspectos del empleo público que ellas abarcan. Si se considera el conjunto de normas que abordan el empleo público provincial encontramos tres tipos y son los siguientes:

- a) Un primer tipo incluye las normas que se orientan a las relaciones laborales individuales, hablamos de los estatutos y escalafones, tributarias del enfoque unilateralista, que regulan los aspectos burocráticos del empleo. Todas las administraciones provinciales cuentan con estas normas, sus diferencias estriban en dos aspectos: la cobertura —sea porque no se consideran ciertos aspectos o porque se lo hace de forma poco exhaustiva— y el grado de adecuación con los enfoques actuales de gestión de empleo público.
- b) Un segundo tipo corresponde a las normas que regulan los aspectos colectivos del empleo. Una importante proporción de administraciones aún no ha suscripto convenciones colectivas de trabajo. Al respecto, conviene recordar que la Ley 23.328/86 ratifica el Convenio 151 de la OIT sobre Relaciones de Trabajo en la Administración Pública. Más

allá de lo formal, el impulso del diálogo social no solo favorece la concreción de derechos laborales, sino también el impacto positivo en la calidad de los servicios que ofrece la administración pública.

- c) El tercer tipo de norma está constituido por las leyes marco de empleo público, su finalidad es ordenar y parametrizar la dinámica de las relaciones laborales y la gestión del empleo en el sector público. Muy pocas administraciones provinciales cuentan con leyes marco, algunos ejemplos son Córdoba, Entre Ríos y Salta. Su existencia favorece la dinámica de las relaciones laborales no solo porque establecen referencias, sino porque estimulan la dinámica de las relaciones laborales colectivas.

Nuestra opinión es favorable al desarrollo de los tres tipos de normas: entendemos que cada una resulta necesaria para encuadrar diferentes aspectos de las relaciones laborales y la gestión del empleo público, que a su vez deben estar coordinados y resultar complementarios. Adicionalmente, es notoria la coexistencia de normas de larga data, en muchos casos con articulado que refleja de modo parcial las agendas del empleo público actual, con otras actualizadas que recogen tanto reivindicaciones de las/os trabajadoras/es como necesidades de la organización pública.

Al analizar el criterio de inclusividad de las normas hemos notado que la mayoría de ellas no contempla, o considera vagamente, el personal contratado, ello comporta diferentes dificultades en cuanto al tema que nos convoca. En la medida en que no se le reconoce ningún tipo de vínculo al personal contratado, se dificulta el acceso a la capacitación, que al mismo tiempo refuerza que la condición de precariedad impacte en la calidad y en los resultados de la gestión, debido a que el personal contratado muchas veces afronta responsabilidades que no son ni temporales ni complementarias.

Con respecto a la antigüedad de las normas, hemos analizado la cuestión de diferentes aspectos, y pudimos comprobar que una importante cantidad de normas tienen una antigüedad que se remonta a la década de los noventa, cuestión que cobra relevancia porque en ese momento se registraron cambios estructurales en el empleo público provincial, debido al traspaso de diferentes competencias desde el Estado federal. Por lo tanto, esta antigüedad de las normas implica que recupera los avances que se han alcanzado tanto en el nivel de los derechos individuales y colectivos del trabajo como en la gestión del empleo público.

Las normas sancionadas a partir de 2000 incorporan en alguna medida los avances y los consensos relativos al empleo público, pero son pocos los casos abordados de manera integral y exhaustiva. Lo mismo sucede con la agenda de la formación, se la incorpora y vincula con el desarrollo de la carrera administrativa, pero de una manera más bien escueta y sin considerar mayormente a los otros componentes del sistema de gestión de empleo público.

Al poner la atención al modo en que se tratan ciertos aspectos de la capacitación en las normas hemos notado lo siguiente:

- a) La atención de la etapa de la carrera de los agentes involucrados. Respecto al ingreso, en general se atiende a la portación de acreditaciones formales por parte de la/el trabajadora/or, es escasa la alusión a cursos o programas de inducción al empleo público y excepcionalmente se menciona la formación como requisito de acceso a ciertos puestos o funciones.
- b) Responder a déficits de desempeño detectados. Salvo casos excepcionales no se menciona el uso de instancias de detección de

- necesidades de capacitación, como es el caso de la evaluación de desempeño y su articulación con el sistema de capacitación.
- c) Apoyar el desarrollo profesional. Aunque se hacen reiteradas menciones al desarrollo profesional, en general se las trata de modo bastante impreciso: es mínima la alusión a la agenda de la autoformación, complemento de la política de formación.
 - d) Adecuarse a cambios de carácter organizacional. También resultan escasas las menciones a la recalificación o las iniciativas que hacen visible la necesidad de operar la reconversión laboral.

Respecto al vínculo entre capacitación y desarrollo de carrera, propio de los nuevos enfoques en empleo público, se encuentran alusiones solo en algunas normas sancionadas a partir de 2000, lo que da la pauta que el enfoque burocrático tiene fuerza aún en ese aspecto.

Sin excepciones, se incluye la capacitación entre la serie de derechos reconocidos por las normas laborales provinciales. Sin embargo, hemos considerado dos perspectivas adicionales, la primera perspectiva plantea una visión alternativa en el sentido de la capacitación como un derecho de un conjunto, por caso cuando se operan cambios de índole organizacional que requiere una adecuación del personal mediante capacitación; la segunda perspectiva plantea una visión alternativa respecto a la medida en que se incorpora a la capacitación como facilitador o vía de acceso a otros derechos, por ejemplo el derecho a la carrera administrativa. En ambos casos el saldo es negativo.

Hemos planteado que el paradigma actual de gestión del empleo público supone su conformación por un conjunto de subsistemas relacionados entre sí, como la planificación, la evaluación, el desarrollo de carrera y el empleo. Salvo escasas excepciones las normas no recuperan esta perspectiva.

El Instituto Provincial de la Administración Pública, ámbito institucional de gestión de la capacitación existente en algunas provincias, tiene el potencial de aportar a la coordinación e integralidad de las políticas de capacitación de las provincias. En las jurisdicciones donde se creó existe heterogeneidad de situaciones, mientras algunas tienen un conjunto amplio de facultades y recursos, otras se limitan a la organización y el dictado de actividades de formación.

La incorporación exhaustiva de las cuestiones de la capacitación se relaciona con la necesidad de incorporar un conjunto de factores, como la lógica de la formación continua, la gestión del conocimiento, la formación en el lugar de trabajo, la autoformación y la formación virtual, entre otros. Aspectos poco tratados en las normas estudiadas.

Hemos señalado la planificación y el financiamiento de la capacitación como factores de alta relevancia, se trata de pilares para una gestión acorde a los desafíos que afrontan las organizaciones públicas, su incorporación a las normas está aún pendiente en la casi totalidad de los casos.

Finalmente, creemos válido señalar que, dada la relevancia y la complejidad de la cuestión, es necesaria la puesta en debate de la sanción de normas específicas orientadas a cubrir las múltiples facetas de la capacitación en la administración pública provincial. En primer lugar, para alcanzar un mayor grado de integralidad y cohesión de la normativa; y en segundo lugar, porque existen diferentes aspectos de la capacitación que se tratan poco o directamente no se mencionan en las normativas actuales según el caso de cada provincia (por ejemplo, planificación y diagnóstico, financiamiento, acreditación, evaluación, pautas generales para el desarrollo de actividades, prestadores docentes y educación virtual, entre otros); en tercer lugar, porque la dinámica de los acontecimientos, en términos de transformaciones

socioeconómicas, tecnológicas y culturales presenta desafíos muy difíciles de afrontar sin políticas acordes de profesionalización del empleo público.

Quizás el Consejo Federal de la Función Pública sea el ámbito propicio para el impulso de estudios, debates e intercambios que den fundamento a normas específicas en materia de capacitación del empleo público provincial.

Anexo

Provincia	Ley marco	Convenio colectivo	Estatuto/Escalafón
Buenos Aires			Ley 10.430 de 1996. Estatuto y escalafón para el personal de la administración pública de la provincia de Buenos Aires
			Ley 11.758 de 1995. Régimen para el personal de la administración pública de la provincia de Buenos Aires
Catamarca			Ley 3276 de 1992. Estatuto para el personal civil de la administración pública provincial
Chaco			Ley 1276 de 1973. Escalafón para el personal del poder ejecutivo
			Ley 2017 de 1976. Estatuto para el personal de la administración pública provincial
Chubut			Ley I-74. Estatuto para el personal de la administración pública provincial
			Ley X-39 de 2010. Convenio sobre el fomento de la negociación colectiva

Provincia	Ley marco	Convenio colectivo	Estatuto/Escalafón
CABA	Ley C-471 de 2000. Ley de empleo público		
Córdoba		Ley 8329 de 1993. Convenios colectivos de trabajo para la administración pública	Ley 9361 de 2007. Escalafón para el personal de la administración pública provincial
			Ley 7233 de 1984. Estatuto del personal de la administración pública
Corrientes			Ley 4067 de 1986. Estatuto del empleado público
Entre Ríos			Ley 9755 de 2005. Ley marco de regulación del empleo público
Formosa			Decreto Ley 696 de 1978. Estatuto para el personal de la administración pública provincial
Jujuy			Ley 3161 de 1974. Estatuto para el personal de la administración pública de la provincia de Jujuy

Provincia	Ley marco	Convenio colectivo	Estatuto/Escalafón
La Pampa		Ley 2702 de 2012. Regulación de las negociaciones paritarias en el ámbito de la administración pública provincial	Ley 643 de 1974. Estatuto par los agentes de la administración pública provincial de los poderes ejecutivo y legislativo
La Rioja			Ley 3870 de 1979. Estatuto para el personal de la administración pública provincial y municipal
Mendoza			Decreto Ley 560 de 1973. Estatuto del empleado público
			Ley 5126 de 1986. Escalafón general del empleado público provincial
			Ley 9015 de 2017. Régimen de concursos para el personal de la administración pública provincial

Provincia	Ley marco	Convenio colectivo	Estatuto/Escalafón
Misiones			Ley I-37 de 2010. Régimen jurídico básico de la función en la administración pública provincial
			Ley I-20 de 2010. Escalafón del personal de la administración pública de la provincia
Neuquén		Ley 2488 de 2005. Modificatoria de la Ley 1974 sobre convenciones colectivas de trabajo	Ley 1853 de 1958. Estatuto del personal civil de la administración pública de la provincia del Neuquén
		Ley 1974 de 1992. Convenciones colectivas de trabajo	

Provincia	Ley marco	Convenio colectivo	Estatuto/Escalafón
Río Negro		Ley 5506 de 2021. Disposiciones para las negociaciones colectivas que se celebren entre la Administración Pública Provincial y sus empleados	Ley 3487 de 2011. Estatuto general y básico - Escalafón general para el personal de la Administración Pública Provincial
			Ley L 1844 de 2011. Estatuto del personal de la administración pública de Río Negro
Salta	Ley 7140 de 2001. Marco para Convenciones Colectivas de Trabajo del sector público provincial	Decreto 2615 de 2005. Convenio colectivo de trabajo para el sector público provincial	Ley 5546 de 1980. Estatuto del empleado público de la provincia de Salta
San Juan			Ley 142-A de 2014. Estatuto y escalafón para el personal civil de la administración pública de la provincia de San Juan

Provincia	Ley marco	Convenio colectivo	Estatuto/Escalafón
San Luis			Ley 4943 de 1991. Estatuto del empleado público
			Ley XV-0390 de 2004. Estatuto del empleado público
Santa Cruz	Ley 2986 de 2007. Negociaciones colectivas de trabajo entre la administración pública provincial y las asociaciones sindicales		Ley 813 de 1973. Escalafón para la administración pública de la provincia de Santa Cruz
Santa Fe			Ley 8525 de 1979. Estatuto general del personal de la administración pública
Santiago del Estero			Ley provincial 5642 de 1987. Estatuto del personal civil de la administración pública provincial

Provincia	Ley marco	Convenio colectivo	Estatuto/Escalafón
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	Ley 113 de 1993. Negociación colectiva de trabajo para el personal de la administración pública provincial		
Tucumán			Ley 3941 de 1973. Escalafón del personal de la administración pública de la provincia
			Ley 5473 de 1983. Estatuto para el personal de la administración pública

Referencias bibliográficas

- Armstrong, M. y Taylor, S. (2014). *Armstrong's handbook of human resource management practice*. Kogan Page.
- Autón, O. (2011). La negociación colectiva y la modernización del Estado. Avances y retrocesos. *Aportes para el debate*, 15(27), 117-132.
- Bach, S., Bordogna, L., Della Rocca, G. y Winchester, D. (2005). *Public service employment relations in Europe: transformation, modernization or inertia?* Routledge.
- Branson, R. K., Rayner, G. T., Cox, J. L., Furman, J. P., King, F. J. y Hannum, W. H. (1975). *Interservice Procedures for Instructional Systems Development*. U.S. Army Training and Doctrine Command.
- Cao, H. y Vaca, J. (2006). El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 14(2).
- Cao, H. (2020). La gestión pública en un país federal. *Cuadernos del INAP*, 28. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/211>
- Capello, M., Giuliodori, D. e Iglesias, L. (2019). Los determinantes del empleo público en las provincias argentinas 1. *Población*, 37(43, 590, 368), 15-1.
- CLAD-ONU (2003). 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.
- Enrique, A. (2021). La gestión de la capacitación en los organismos de la Administración Pública Nacional: un abordaje desde la perspectiva de los/las Coordinadores/as Técnicos de Capacitación. *Cuadernos del INAP*, 2(54). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/232>
- Etchemendy, S. (2019). Coordinación salarial gubernamental e intersectorial en el neocorporativismo segmentado: orígenes y desempeño en Argentina y Uruguay (2005-2015). *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 13(2), 341-380.

- López, A. y Zeller, N. (2015). El empleo público en el Estado Nacional (1983-2012): continuidades y rupturas con el paradigma neoliberal. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 4(8), 27-47.
- López, A. y Zeller, N. (2020). Argentina: evolución histórica del personal del Estado nacional (1960-2015). *Cuadernos del INAP*, 1(4). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/179/146>
- North, K. (2017). La gestión del conocimiento en el sector público. *Revista vasca de gestión de personas y organizaciones públicas*, 1, 16-27.
- Pastor, J. A. F. (2007). El Estatuto Básico del empleado público. *Revista de Administración Pública*, (174), 457-499.
- Resolución 2 de 2002 [Subsecretaría de la Gestión Pública]. Exigencias de capacitación. Publicada en el B.O. el 9 de agosto de 2002.
- Resolución 51 de 2003 [Subsecretaría de la Gestión Pública]. Procedimiento para la acreditación de actividades capacitación del Sistema Nacional de Capacitación. Publicada en el B.O. el 26 de mayo de 2003.
- Rial, N. (2013). *La negociación colectiva en el sector público*. Trabajo presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana (Vol. 30).
- Sábato, D. y Doberti, J. (2020). Las alternativas de descentralización del Estado nacional: elementos para su consideración. *Cuadernos del INAP*, 1(33). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/205/172>
- Seguel, J. E. (2019). *Negociación colectiva en el sector público de la provincia de Neuquén. Supuestos de reapertura y compulsas de padrones, readecuación de paritarios gremiales, la problemática en la provincia de Neuquén* [Tesis de grado] Universidad Siglo XXI.
- Villarroel, A., Echagüe, O. y Vázquez, N. (abril de 2010). *La situación de las relaciones laborales en el sector público de las jurisdicciones argentinas. Consejo Federal de la Función Pública/Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Nación*. Trabajo presentado en el VI Congreso de ALAST, Ciudad de México.
- Villarroel, A. B. (ed.). (2013). El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino. Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

Villarroya Martínez, M. (2012). *Las prácticas de recursos humanos y el rendimiento organizacional. Un estudio contextualizado en la administración local Catalana*. [Tesis Doctoral]. Universitat Rovira i Virgili.

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 3 - N.º 82 - 2022

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

CP: C1035AAA - Tel.: 4343 9001 - Correo electrónico: cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Mauro E. Solano

Coordinación editorial

Pablo Nemiña

Edición y corrección

Laura Scisciani

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no caer en prejuicios y estereotipos que promueven la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.



Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gob.ar

Febrero 2022

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina