

Políticas de capacitación para el empleo público provincial en el contexto federal

Por *Karina Nieto**

Resumen

La República Argentina es un país federal en el que coexisten diversos niveles de desarrollo en los respectivos contextos territoriales y poblacionales¹. Las políticas locales se implementan a través de los agentes del servicio civil de cada jurisdicción, por lo cual, las administraciones públicas provinciales adquieren un rol protagónico y resulta crucial su capacitación. Existen distintos formatos institucionales para dar respuesta a las necesidades formativas de las/os trabajadoras/es estatales de las provincias. Entre ellos, los institutos provinciales de la Administración Pública (IPAP) poseen el mandato de generar instancias de formación para las/os empleadas/os del sector. La propuesta llevada a cabo en este trabajo consiste en analizar las políticas de capacitación que se implementan a través de los IPAP en provincias con perfiles diferentes entre sí, a los fines de establecer reflexiones acerca de estas, así como también observar posibles variaciones en cuanto a las oportunidades formativas para las/os trabajadoras/es de los Estados provinciales.

Palabras clave

Políticas de capacitación, empleo público, administraciones públicas provinciales, oportunidades formativas, contexto federal, estudios de casos.

*Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y socióloga por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Experta en Capacitación Federal del Instituto Nacional de la Administración Pública.

knetonline@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-3752-3927>

¹ Este artículo se desprende de la tesis *Políticas de capacitación en el marco del empleo público provincial. Análisis de casos -Buenos Aires, Chaco y Mendoza-* de la autora, publicada por FLACSO en 2020.

Abstract

The Argentine Republic is a federal country in which different levels of development coexist in the respective territorial and population contexts. Local policies are implemented through the civil service agents of each jurisdiction, for which the provincial public administrations acquire a leading role and their training is crucial. There are different institutional settings to respond to the training needs of state workers in the Argentine provinces. Among them, the Provincial Institutes of Public Administration (IPAP), have the mandate to generate training instances for employees in the sector. This paper examines and reflects about the training policies implemented through the IPAPs, in provinces showing different traits, observing their variations in terms of training opportunities for public employees.

Key words

Training policies, public employment, provincial public administrations, access to training opportunities, federal context, case studies.

1. Introducción

La República Argentina es un Estado federal en el que 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 distintas provincias, las políticas locales se implementan a través de los agentes del servicio civil de cada jurisdicción, por lo tanto, a la hora de analizar la capacidad de los Estados provinciales en relación con el 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 la Argentina, las administraciones públicas provinciales adquieren un rol protagónico en materia de políticas, por lo que 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 ellos, no solo adquieren importancia los atributos socioeconómicos, 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 en sus características.

Para dar respuesta a las necesidades formativas de las/os trabajadoras/es del sector estatal de las provincias argentinas, existen diferentes formatos institucionales en cada jurisdicción, que se erigen en órganos rectores de la capacitación para las/os empleadas/os públicas/os. Entre ellos, identificamos a los institutos provinciales de la Administración Pública (IPAP) y otros organismos con funciones equivalentes, que poseen el mandato de generar oportunidades de capacitación para las/os empleadas/os del sector.

En torno a este planteo inicial, en este trabajo se analizan las políticas de capacitación que se implementan a través de estos 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 políticas, así como también observar posibles variaciones tanto en la generación como en el acceso a las oportunidades formativas para las/os trabajadoras/es de distintos Estados provinciales.

2. Aspectos metodológicos

En esta investigación se propone vincular las políticas de capacitación para 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 generar diferencias en las oportunidades de acceso a la formación para las/os empleadas/os públicas/os. En este sentido, los principales interrogantes abordados son: ¿de qué modo las políticas de capacitación vigentes para el empleo público provincial implementadas a partir de los IPAP podrían relacionarse con las desigualdades regionales presentes en el país? ¿Cómo varían las oportunidades de formación para el empleo público provincial según las características de las diferentes jurisdicciones?

El objetivo general de indagación se centra en analizar las políticas de capacitación implementadas por los IPAP, en el marco del empleo público provincial. Mientras que los objetivos específicos son:

- Comparar las políticas de capacitación para los agentes de empleo público entre provincias con perfiles diferentes.
- Analizar las prácticas de capacitación y las perspectivas de las/os empleadas/os del sector público provincial con respecto a la oferta curricular de los IPAP.
- Describir aspectos de las actividades formativas ofrecidas por los institutos provinciales, teniendo en cuenta la recolección de necesidades de capacitación y las modalidades de enseñanza-aprendizaje.
- Detectar perfiles de los IPAP en relación con 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.

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. Según la distribución regional del país y las diferencias de contextos socioproductivos, abordamos los siguientes casos:

1. CHACO: de acuerdo con la distribución regional tradicional utilizada para la planificación de políticas públicas del país, la provincia chaqueña pertenece a la región NEA (nordeste argentino). Según una reagrupación posterior, planteada por el Ministerio del Interior, la provincia también se incluye en el ámbito regional denominado Gran Norte Argentino, que incluye al NEA y al noroeste (NOA). Según diferentes clasificaciones provinciales disponibles en investigaciones anteriores, esta jurisdicción se encuentra dentro del segmento de provincias argentinas con menor desarrollo relativo. Dentro del índice provincial de desarrollo sostenible de 2017, establecido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2017), el Chaco se ubica en el último tercio.
2. BUENOS AIRES: esta provincia pertenece a la región pampeana. Según la división administrativa que ofrece el INDEC, este territorio se define como el área geográfica situada en el centro-este de la Argentina, por lo que suele ser agrupada regionalmente junto a otras provincias centrales. Por otra parte, Buenos Aires es la jurisdicción con mayor cantidad de habitantes del país y la más diversificada a nivel productivo. Según categorizaciones provinciales de diversas/os autoras/es, 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.º en el *ranking* nacional, ya que, en relación con la distribución del ingreso per cápita, 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 (2017), se ubica en el 3.º puesto, por lo que queda posicionada dentro del segmento de provincias más avanzadas.

Sin embargo, según otras clasificaciones provinciales, 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 jurisdicciones.

En cada caso, se aplicaron entrevistas en profundidad a referentes de los respectivos IPAP. Luego, se reclutaron —a partir de informantes clave de cada instituto— 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 trabajo de campo se realizó durante 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.

3. Marco de referencia

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

Desde la década del sesenta, la 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, 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 coconstrucción de políticas públicas.

Según Sanguinetti *et al.* (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 se relaciona, en parte, con 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 las políticas, es preciso pensar el accionar de las/os trabajadoras/es 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» (2005, p. 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 un factor crucial para consolidar el Estado de derecho y garantizar el crecimiento económico orientado a la igualdad social (Completa, 2016).

Siguiendo a Sanguinetti *et al.* (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. 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, 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, Grindle & Hilderbrand (1997) definen cinco dimensiones de la capacidad gubernamental: 1) el ámbito económico, político y social en el cual el Gobierno lleva adelante sus actividades; 2) el contexto institucional y las reglas que enmarcan el accionar gubernamental; 3) la red de trabajo; 4) la organización; y 5) el recurso humano.

A partir de esta óptica, el caso de la capacitación de los agentes de las administraciones públicas provinciales se vincula a la dimensión del recurso humano. En este sentido, en este trabajo 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 macrocontexto, es decir, a factores políticos, presupuestarios, normativos y culturales en tanto posibles condicionantes de las oportunidades de capacitación (Grindle & Hilderbrand, 1997).

Según Iacoviello *et al.*, «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» (1997, p. 1). El concepto de

capacitación es inherente a la idea de *desarrollo*, ya que consiste en capacitar para la carrera actual y futura de las/os empleadas/os, tanto dentro de determinada organización como en el mundo 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 solo 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» (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2003, p. 4). En relación con lo postulado en este documento, las/os 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 con las habilidades técnicas y sociales requeridas para gestionar equipos humanos, lo que 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 esa asociación. Sin embargo, se distingue otro tipo de connotación acerca de las capacidades que no se circunscriben al denominado *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 Kaztman, «las estructuras de oportunidades se definen como probabilidades

de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades» (1999, p. 9). De acuerdo con 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 (Steinberg *et al.*, 2011).

Para el abordaje de la administración pública de un país federal como la 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» (2008, p. 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 que 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 (Steinberg *et al.*, 2011).

3.2 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 que el ámbito nacional y el subnacional actuaban de modo independiente. Sin embargo, esta 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. Estos 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 (Tavares de Almeida, 1995). Históricamente, la Argentina poseía un federalismo centralizado, motivo por el cual el Gobierno nacional era el actor predominante 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 las provincias y los municipios. Sin embargo, en la década del setenta 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, p. 2).

El nuevo esquema de funciones significó una marcada reducción del gasto público de parte del nivel nacional y, en contrapartida, un aumento 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 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 en el transcurso de la década del noventa. Se estima que el 80 % de las/os empleadas/os públicas/os argentinas/os trabaja en las estructuras estatales de las provincias y municipios (Dieguez y Gasparín, 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 Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), las/os trabajadoras/es del sector estatal en la Argentina representan alrededor de 18 % de ocupadas/os, lo cual implica, en valores absolutos, casi 3,9 millones de empleadas/os. A partir de este dato, 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, debe tomarse en consideración el contexto de heterogeneidad que caracteriza al mosaico federal argentino en cuanto a sus rasgos socioproductivos, demográficos e institucionales, entre otros aspectos. Estas desigualdades fueron gestadas en los procesos de organización de la Nación acontecidos a fines del siglo XIX.

En este 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. Las/os autoras/es, generalmente, coinciden en que en esa etapa se ha fortalecido la preponderancia de Buenos Aires en relación

con el 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 diversas/os investigadoras/es, por lo cual, se observan posibles clasificaciones regionales y provinciales en la literatura, que se toman en consideración como marco de análisis para los casos de estudio propuestos en esta investigación.

3.3 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 el país, nos adentramos en la caracterización de las políticas de capacitación implementadas para las/os trabajadoras/es del Estado desde los IPAP.

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 (2009), el rol de la capacitación para las/os trabajadoras/es 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 y agrega valor al desarrollo de las capacidades estatales.

Por otra parte, la formación de las/os trabajadoras/es estatales, tanto en cuanto a su orientación como a su magnitud, incumbe asimismo aspectos decisivos 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, p. 115).

Las concepciones políticas en las funciones estatales no son indiferentes en la consecución de resultados. Según el modo de entender la política pública y dependiendo el tipo de bienes, servicios o normativas institucionales disponibles (y a producir), los modos de articulación de los recursos varían, motivo por el 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, p. 37).

En el caso de los institutos destinados a brindar capacitación para el empleo público en las provincias argentinas, estos 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 las/os empleadas/os del sector público. En el contexto de la Comisión de Capacitación y Empleo Público del Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP), se encuentran representados diferentes ámbitos de capacitación para las/os trabajadoras/es estatales de las provincias, los cuales impulsan las acciones formativas para la Administración Pública en cada jurisdicción.

A partir de los datos que constan en Sabatto (2022), se estima que los IPAP representan un 29 % en el marco de los diversos formatos institucionales que adquieren los órganos rectores de capacitación en las provincias argentinas, mientras que el 42% de las jurisdicciones cumplen esas funciones a partir de direcciones provinciales con distintas ópticas, como Recursos Humanos, Modernización, Calidad, etc. En algunas provincias, el rol de la capacitación hacia el empleo público se encuentra a cargo de secretarías o subsecretarías

(8 %), mientras que, en otras, las acciones formativas son llevadas a cabo desde institutos con diferentes denominaciones (13 %) o programas (8 %).

Los rasgos de estos organismos de capacitación varían según cada caso provincial, tanto en su antigüedad como en su composición y enfoque. En algunas jurisdicciones, coexisten 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, 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 las/os empleadas/os 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.

3.4 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 ellos. 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 la 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 y Morales Gutiérrez, 2009).

En el marco de la reflexión sobre la desigualdad, resulta relevante citar la contribución de autores como Kaztman (1999) y Sen (1995), quienes plantean que el acceso al bienestar se corresponde con el posicionamiento de los sujetos dentro de una estructura de oportunidades dada. Y, a partir de esta, las mayores posibilidades de acceso a determinados aspectos básicos como la educación, la salud, las mejoras en los niveles de ingreso y la calidad de vida, entre otras variables, significan la obtención de mayores oportunidades de desarrollo.

Según esta 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» (Kaztman, 1999, p. 22).

Por otra parte, en su libro *Nuevo examen de la desigualdad*, Sen sostiene que, en la medida en 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» (1995, p. 63). En este sentido, se generan aspectos reproductivos del bienestar o de la ausencia de este, 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 las/os trabajadoras/es de la Administración Pública subnacional, también es relevante tomar en consideración

los rasgos del sistema educativo como punto de partida de instrucción formal. Este sistema se encuentra signado en el país por las fragmentaciones entre provincias (y dentro de estas) y representa un circuito reproductivo de situaciones de aprendizaje diferentes, según las desigualdades preexistentes.

La acción educativa, tradicionalmente, ha sido asociada a la posibilidad de movilidad social, bajo el supuesto de 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 esa 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 la Argentina, en donde 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 a reproducirse (Niembro, 2015).

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 las/os trabajadoras/es estatales, es relevante tomar en cuenta su interrelación con aspectos socioeconómicos e ideológico-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 las/os trabajadoras/es del sector público provincial asumen, asimismo, un rol dentro de un esquema previo de oportunidades. En el caso específico de este análisis, existen diferencias en cuanto a las capacidades institucionales, así como también al contexto político y socioeconómico provincial.

4. 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 las/os trabajadoras/es estatales pertenecen al ámbito provincial, lo cual se observa de modo más pronunciado en el caso de las provincias norteafricanas, donde el peso relativo de la ocupación en el sector público supera los niveles de trabajo registrado en el ámbito privado.

A partir de las percepciones expresadas por las personas entrevistadas durante la fase de recolección de datos, el sector estatal suele ser valorado por estas en tanto ámbito laboral oferente de estabilidad para quienes acceden a planta permanente. Por otra parte, se reconocen ciertas características en el sector público 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 observan 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 las/os trabajadoras/es del sector estatal de cada jurisdicción. Las características de cada instituto provincial varían de acuerdo con el contexto local y con los aspectos decisorios del ámbito político, mientras que, asimismo, para el acceso a las oportunidades de capacitación por parte de los empleados públicos, se ponen en juego 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 visualiza la convivencia de diferentes enfoques. Las representaciones sobre la construcción de capacidades de las/os trabajadoras/es 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 aspectos sobre el rol de la capacitación interactúan 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 trabajadora/or, la responsabilidad del éxito o el fracaso de las acciones formativa, pertenece al individuo con su esquema de recursos propios, previamente adquiridos. La segunda perspectiva, que vincula a la capacitación con la potenciación de las áreas en relación con la gestión provincial, implica invertir la carga y posicionar al Estado como responsable de la capacitación de sus empleadas/os, para que estas/os sean partícipes de la construcción de políticas públicas locales.

En esta doble connotación acerca del rol de la capacitación para las/os trabajadoras/es estatales, la esfera individual de la instancia formativa se asocia a la acreditación de saberes en relación con la expectativa de acceder a promociones laborales, acrecentar el propio currículum y participar de concursos disponibles dentro de la Administración Pública provincial. Asimismo, los encuentros de capacitación cumplen una función en cuanto a la necesidad de reconocimiento personal de las/os empleadas/os dentro de la estructura estatal, por lo cual, la participación en estas actividades significa, además, un modo de protagonismo y de autodesarrollo.

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 bajo 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, lo que deja 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 las/os trabajadoras/es del sector estatal como parte de la planificación estratégica a implementar.

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 que cumplen las administraciones públicas provinciales en materia de políticas en el país. La construcción de capacidades en las/os trabajadoras/es 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 la coconstrucción de políticas públicas.

Uno de los grandes desafíos 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 las/os empleadas/os públicas/os del nivel subnacional tomando en cuenta los diferentes procesos locales.

Tanto para la Argentina como para la región latinoamericana, la propuesta es profundizar la construcción de capacidades en un marco institucional, así como fortalecer la interrelación entre las/os planificadoras/es e implementadoras/es de políticas públicas. No solo resulta importante crear un diseño adecuado de las políticas, sino también generar capacidades en todos los niveles de gobierno (Rivas y Rovira, 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 las/os trabajadoras/es del sector estatal, que respeten las identidades y los procesos locales de diferenciación.

5. Perfiles de los IPAP: características del acceso a las oportunidades de capacitación

Para el abordaje de la investigación, se organizaron los datos relevados en matrices comparativas a fines de sistematizar los principales rasgos de los diferentes casos de estudio. 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 observados, cuyas características se desarrollan a continuación.

5.1 IPAP Chaco

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 (2017) y otras clasificaciones provinciales disponibles. En cuanto a las características productivas, esta jurisdicción se basa fundamentalmente en la producción primaria, más una composición empresarial 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 de articular políticas para definir estrategias provinciales de desarrollo. En este sentido, se consideró relevante garantizar políticas públicas que impulsaran la capacitación de las/os trabajadoras/es estatales, teniendo en cuenta que estos 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 con los otros casos provinciales estudiados, se observa que los aspectos decisivos de la política jugaron de modo favorable para la creación del instituto a partir del cual se ponen en marcha oportunidades de capacitación para las/os trabajadoras/es del Estado provincial.

El instituto chaqueño tiene como particularidad la conformación de un cuerpo directivo integrado por una/un presidenta/e y dos vocales (estas/os últimas/os deben acceder a su cargo por concurso). Luego, se encuentra por debajo una estructura jerárquica formada por tres direcciones, en las cuales trabajan empleadas/os de planta permanente o transitoria. De acuerdo con la configuración del directorio del instituto, cuyo rol implica planificar acciones de capacitación para las/os trabajadoras/es del Estado provincial, se encuentra garantizada la continuidad de las vocalías y, por ende, de los programas de capacitación que implementan.

En este sentido, podemos decir que el 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 con la posibilidad de trascendencia del IPAP y sus acciones, más allá de las variaciones propias de las sucesivas gestiones. En el instituto, este 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 las/os trabajadoras/es 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 —al momento del trabajo de campo— una participación del 8 % anual en relación con el total de empleadas/os públicas/os en la provincia. La predisposición a participar en las capacitaciones del IPAP, según el estudio cualitativo, se relaciona con los siguientes factores: la eficiencia de la comunicación de la oferta curricular de parte del instituto; el aval de la/el superior jerárquica/o de cada área, quien habilita (o no) la participación en la instancia formativa; y, fundamentalmente, se ha indicado la automotivación de las/os empleadas/os 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 organismo. Sin embargo, los otros dos aspectos identificados —la autorización de las/os jefas/es y la motivación individual— parten de las características del ámbito estatal en un caso y de los rasgos personales de las/os 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 las/os trabajadoras/es que tengan un interés previo creado en acciones educativas y que, además, pertenezcan a áreas y organismos que promuevan el desarrollo de las/os empleadas/os a través de la capacitación.

A partir de las representaciones de las personas entrevistadas, se identifica cierto imaginario que atribuye a los rasgos de los individuos el éxito o el fracaso en la participación de propuestas formativas. Sin embargo, estas 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 que la actividad formativa acompaña a programas y a 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 cotidianeidad 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 con la presencia local de recursos tecnológicos,

como acerca de las posibilidades de acceso para la población. Si bien existen pasos dados a favor de la «tecnologización» de procedimientos y labores de la Administración Pública provincial, estos avances coexisten con formatos tradicionales de los procesos, tanto por razones de disponibilidad de recursos infraestructurales como por hábitos de trabajo preinstalados. 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 Chaco no se encuentran necesariamente determinadas por la situación de menor desarrollo relativo provincial, sino que los aspectos decisorios provenientes del ámbito político han favorecido la puesta en marcha de acciones de capacitación para el empleo público provincial. Y se propició 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 imponen situaciones preexistentes, como las características de los organismos, los trayectos individuales de las/os empleadas/os y los recursos provinciales a nivel tecnológico y/o infraestructural; aspectos que podrían operar como condicionantes para el acceso a las oportunidades de capacitación y para la incorporación de los aprendizajes a los procesos de gestión.

5.2 IPAP Mendoza

Según el último índice de desarrollo calculado por el PNUD (2017), 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 (Cao *et al.*, 2003). La provincia dispone de recursos naturales y una estructura productiva diversificada, por lo cual, el empleo privado registrado representa el 60 % de ocupación, mientras el 40 % restante remite al empleo público.

En este caso, el Estado provincial no es 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 otorgaría a la/el trabajadora/or, lo cual se contrapone a las percepciones sobre el empleo en el sector privado, según los discursos de las personas entrevistadas.

El IPAP Mendoza se encuentra inserto entonces en un marco provincial de desarrollo avanzado o intermedio en relación con otras provincias del país. No obstante, en materia de políticas de capacitación para el empleo público, los recambios de gestión signaron un escenario de discontinuidades. El instituto se fundó como ámbito nuevo en 2017 y se diferencia de las iniciativas llevadas a cabo por gestiones provinciales anteriores respecto a la capacitación de las/os empleadas/os estatales.

El enfoque principal acerca del surgimiento del IPAP en esta jurisdicción se vincula prioritariamente con el lanzamiento de políticas de concursos de ingreso a la Administración Pública, impulsado por el Gobierno provincial del período 2016- 2019. En estos concursos, el instituto tiene injerencia como órgano clave que ofrece y acredita capacitaciones a realizar por las/os aspirantes a ocupar funciones públicas.

Para llevar adelante su misión, el IPAP de Mendoza ofrece instancias formativas en articulación con otras instituciones educativas, entre ellas, 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 las/os trabajadores estatales. En este sentido, se considera que este IPAP 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 una sinergia entre las acciones y los recursos de diferentes partes pertenecientes a la gestión pública. Para que exista coordinación entre distintos sectores, estos no deben funcionar aisladamente, sino de forma

articulada sobre un propósito en común. En este sentido, el accionar del IPAP y el 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 trabajadoras/es públicas/os al año 2019. Al igual que en los otros IPAP analizados, el acceso a las oportunidades de capacitación tiene lugar a partir de las motivaciones personales de las/os empleadas/os principalmente, de acuerdo con sus intereses previos, siempre y cuando exista la voluntad de las/os jefas/es de otorgarles el permiso para participar de los cursos cuando los horarios coinciden con los de 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 relación con los rasgos de la institucionalidad del IPAP Mendoza, el recorrido de las acciones de capacitación para las/os empleadas/os ha sido marcado por los cambios de gestión a lo largo del tiempo. Por otra parte, la estructura de personal que trabaja en el instituto es más pequeña en relación con los otros IPAP observados. Al momento de la realización de este trabajo de campo, las/os referentes del organismo expresaron la intención de dar más pasos a futuro en relación con el fortalecimiento del ámbito.

Por otro lado, los recursos disponibles en la provincia a partir de la articulación entre el IPAP y la universidad pública potencia el acceso a las instancias de capacitación. Es decir que los recursos presentes en el contexto provincial contribuyen a generar oportunidades formativas: a raíz de esta articulación con el ámbito universitario, se encuentran a disposición carreras y tecnicaturas en el marco de la acreditación del IPAP para las/os trabajadoras/es estatales de la provincia.

5.3 IPAP Buenos Aires

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.º en el *ranking*

nacional, según el índice de desarrollo sostenible calculado por el PNUD (2017), dado que, en relación con la distribución del ingreso, presenta un alto grado de inequidad a lo largo de su territorio. 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 (Cao *et al.*, 2003).

El empleo público provincial representa el 32 % en relación con el 68 % del empleo registrado en el sector privado. En este caso, el Estado no es el principal empleador de la población, aunque resulta importante el volumen de trabajadoras/es en el sector. El trabajo estatal en la provincia reviste complejidad, tanto por su aspecto cuantitativo como 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 las/os trabajadoras/es que acceden a la planta permanente. 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 las/os empleadas/os dentro del sector. En los discursos emergen expectativas no cumplidas en relación con 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 nació en 1991 y se desarrolló a través de los años en el marco de sucesivas administraciones provinciales de origen justicialista, hasta 2016, cuando se produjo un cambio de signo político en la gobernación. Este período de gestión finalizó en 2019, momento en el que se sitúa este trabajo de campo.

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 plasmó la misión de coordinar la planificación y el diseño de las actividades de capacitación para las/os trabajadoras/es estatales. Por su parte, la gestión del período 2016-2019 continuó las acciones formativas

del instituto, aunque marcó su propia impronta. Su enfoque hizo hincapié en el concepto de *eficiencia del Estado*, en lugar de una orientación hacia su fortalecimiento, que había sido característica de las administraciones 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 al finalizar el último período de gestión analizado. Como parte de la oferta curricular, el organismo cuenta con diferentes programas. Cada uno de ellos ofrece cursos abiertos a todo el universo de empleadas/os públicas/os de la provincia con inscripción directa. A su vez, existen programas que ofrecen actividades de capacitación en los organismos provinciales y municipales, cuyos referentes solicitan capacitaciones al instituto, de acuerdo con necesidades formativas específicas. En tal caso, las/os representantes de los organismos se constituyen como contrapartes en la organización de las diferentes instancias de capacitación y asumen la organización logística de las actividades.

Según este tipo de funcionamiento articulado con los distintos ámbitos institucionales de la provincia —entre ellos, ministerios, municipios, dependencias, cámaras legislativas, etc.—, 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 dan cuenta de un rasgo institucional fuertemente instalado en la vida del IPAP Buenos Aires. Por ende, clasificamos a este organismo dentro de un *perfil institucional-coordinador*.

De los tres institutos analizados, consideramos que el IPAP de 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 con 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 este IPAP —en comparación con los otros dos— se condice con la clasificación provincial que ubica a la provincia de Buenos Aires como jurisdicción históricamente más avanzada.

Con respecto al acceso a las oportunidades de capacitación por parte de las/os trabajadoras/es estatales, se reproduce 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 las áreas o las/os funcionarias/os, 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. 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 las/os entrevistadas/os de Buenos Aires este aspecto se manifestó más fuertemente, lo cual podría 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 las/os trabajadoras/es públicas/os 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 indicó 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/os trabajadoras/es, lo cual emerge nuevamente como condicionante en el modo de acceso a las oportunidades de capacitación.

6. Necesidades de capacitación y herramientas de enseñanza-aprendizaje

Los IPAP analizados 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 con el perfil de cada instituto y con su trayectoria institucional.

El IPAP de la provincia de Buenos Aires cuenta con un sistema de recolección de requerimientos de capacitación basado en la articulación con las/os referentes de los organismos provinciales y municipales, quienes se acercan al

instituto periódicamente en fechas establecidas para realizar un intercambio con las/os representantes y así poner de manifiesto las necesidades formativas de cada ámbito institucional. Ante esto, desde el instituto se proponen planes de capacitaciones a implementar en los organismos destinatarios.

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

En estos casos de estudio se observa 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. Por otro lado, IPAP Chaco —el cual posee un recorrido intermedio en términos de antigüedad en relación con los otros casos— aplica cuestionarios en los establecimientos públicos destinatarios, para su posterior sistematización y definición de la oferta curricular. IPAP Mendoza —el más incipiente de los tres institutos— efectúa un tipo de consultas no estructuradas, focalizadas según necesidades emergentes.

A partir de la recolección de la información sobre los temas solicitados para la formación de las/os empleadas/os, las/os 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 las/os trabajadoras/es 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 orientan hacia la búsqueda de otro tipo de herramientas, en relación con la planificación y la gestión de procesos.

Entre las necesidades de capacitación sobre aspectos relacionales o *habilidades blandas*, se identifican temas como *liderazgo*, *gestión de equipos*, *comunicación interna* 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 a la/el ciudadana/o*, *resolución de conflictos*, *trabajo en equipo*, etc., más pedidos para el personal operativo.

Por otra parte, en los IPAP analizados, las/os funcionarias/os con cargos directivos o mandos medios tienen una distinta disponibilidad para participar de las capacitaciones en comparación con el personal de nivel operativo. Por parte de quienes ocupan cargos jerárquicos, existe menor predisposición a realizar capacitaciones del IPAP, en parte porque la organización de la actividad diaria implica responsabilidades de mayor dedicación para estos y, por lo tanto, resulta escaso el tiempo para participar de procesos formativos. También porque las/os directivas/os que ya cuentan con alto nivel educativo prefieren propuestas de posgrado como maestrías o doctorados y, por ende, se interesan solamente en capacitaciones específicas para su rol.

Asimismo, entre ellas/os, existen diversas miradas y valoraciones sobre la importancia de la capacitación, rasgo que, asimismo, atraviesa y condiciona los accesos a las experiencias de capacitación por parte de las/os trabajadoras/es en los casos estudiados. La divergencia de ópticas sobre la relevancia de la capacitación para el empleo público deriva en accesos fragmentados, no solamente a las oportunidades de capacitación, sino también a la injerencia que los contenidos, tendrán luego en la cotidianeidad laboral. Las personas con roles jerárquicos tienden a participar menos de los espacios de capacitación y este rasgo suele generar inquietud en las/os empleadas/os acerca de la utilidad de los aprendizajes si no se construyen en vínculo con sus lideresas/líderes.

En el marco de las demandas de capacitación expresadas por las/os referentes de los distintos institutos, existen variaciones según los diferentes casos provinciales y sus políticas públicas. En el 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 acompaña las políticas de despapelización implementadas en la provincia.

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 Única y la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) para reemplazar el papel en la generación de documentos públicos.

Por último, en el caso de Chaco, las personas entrevistadas mencionan 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 de las capacitaciones que ofrece el INAP a través de su oferta federal.

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

En los diferentes IPAP analizados, la composición de la oferta curricular suele incluir variedad de propuestas de capacitación en términos de duración, temas y modalidades de enseñanza-aprendizaje. El trabajo de campo de esta investigación se ubica durante el año anterior al inicio de la pandemia originada

por la propagación del COVID-19 y las respectivas medidas preventivas de aislamiento social. Por ende, las metodologías relevadas refieren a capacitaciones presenciales y virtuales, con predominancia de la capacitación *in situ*.

Al momento de la recolección de datos, por un lado, se observa que la presencialidad, en general, es considerada como una modalidad en la que confluye mejor la heterogeneidad de participantes y en donde se saldan potencialmente distintas brechas, como las etarias o las tecnológicas. Por otro lado, la capacitación virtual es más valorada para un público más específico, el cual, al contar con las habilidades y herramientas necesarias, prefiere realizar las actividades de capacitación a distancia. Sin embargo, a partir del devenir de la pandemia, hubo cambios en los hábitos de capacitación, entre los que se destaca la preeminencia de las propuestas virtuales.

A su vez, en el caso del IPAP de Buenos Aires, se observa una oferta de cursos abiertos para todo el universo de trabajadoras/es públicas/os de la provincia y otros más 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 presenciales como virtuales.

Según los testimonios de las/os referentes, la capacitación presencial se orienta a la participación de un público heterogéneo e implica la posibilidad de intercambio colectivo de ideas en el marco de las actividades organizadas por el instituto bonaerense. Por otro lado, el acceso a la capacitación virtual lo caracterizan por estar más enfocado hacia trabajadoras/es que habitan en el interior de la provincia y también hacia aquellas/os que valoran la posibilidad de seleccionar días y horarios para la cursada, más allá de su localización geográfica. Sin embargo, la gran 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 las/os trabajadoras/es con escasos recursos educativos previos.

En el caso de Chaco, la oferta curricular contiene 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, al momento de la recolección de datos, las jornadas presenciales son las más valoradas por las/os participantes. Según los discursos de las personas entrevistadas, la presencialidad significa «cercanía», la posibilidad de intercambio con otras jurisdicciones dentro de la misma provincia y vivir una experiencia de protagonismo en un marco en donde es posible poner 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 dado cuenta de sus avances en la implementación de capacitación virtual, la cual, al momento del relevamiento, se orienta más hacia las/os participantes que residen en el interior de la provincia, ya que facilita el acceso en caso de lejanía territorial. A su vez, se detectaron condicionamientos para la inclusión en la capacitación virtual referidos a la menor habitualidad de uso de las herramientas en el grado de tecnologización de los agentes de la administración pública y en las características infraestructurales de la provincia a nivel tecnológico en general.

Posteriormente, a partir de la instalación de la pandemia y el cambio obligatorio de hábitos referidos al aislamiento social, se produce cierta aceleración de transformaciones que se venían suscitando en relación con la capacitación virtual, lo que dio lugar al aumento considerable de la cantidad de participantes interesadas/os en esta modalidad y a la ampliación de la cobertura del territorio provincial en relación con las capacitaciones que propicia el instituto.

En el caso del IPAP Mendoza, al igual que en la provincia de Chaco, las/os participantes valoran las ventajas de la presencialidad con respecto a la proximidad personal y a la posibilidad de interrelación. Acerca del 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), lo cual facilita la disponibilidad de capacitación destinadas a agentes de la alta dirección y de los 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 las/os referentes mendocinas/os, se destacan los resultados de la enseñanza-aprendizaje presencial en temas que requieren contacto personal con la/el docente, sobre todo en la incorporación de sistemas nuevos de gestión.

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 numérico 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, aunque 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, al momento de la investigación, no resulta predominante el hábito de uso en las poblaciones observadas. Sin embargo, a partir de las nuevas modalidades emergentes con la posterior instalación de la pandemia, se adoptan progresivamente ciertos mecanismos de participación e intercambio mediante los medios que prevé el entorno virtual.

7. Conclusiones

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 a partir de ventajas diferentes para el avance productivo de cada provincia. Sin embargo, los motivos de la desigualdad en el desarrollo pueden ser analizados no solo a través del factor socioeconómico, sino también teniendo en cuenta 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 la República Argentina. 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 respuestas a estos interrogantes, nos basamos en la información recabada a través del enfoque metodológico implementado, lo cual permitió arribar a las siguientes conclusiones.

Un primer aspecto a considerar es que los IPAP han sido creados 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 de cada 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 esa esfera.

Por lo tanto, el lugar que ocupan las provincias en los índices de desarrollo socioproductivo no se erige como condicionante prioritario en relación con el 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 las/os empleadas/os del sector público. Entre ellos, los IPAP, 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 con la formación de las/os trabajadoras/es.

En los casos analizados se identificaron perfiles diferentes de los institutos, los cuales transitan un estadio propio de desarrollo en relación con sus políticas y a la generación de oportunidades de capacitación. En los distintos avances de implementación de acciones formativas para el empleo público provincial entran en juego diferentes aspectos como: la antigüedad de los IPAP; su grado de institucionalización; las características generales del contexto provincial (por ejemplo, los rasgos del sistema educativo, la disponibilidad de infraestructura, el grado de tecnologización del empleo público, entre otros); los 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 las/os trabajadoras/es del sector estatal.

Por otra parte, en relación con 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:

LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS IPAP: la generación de oportunidades de capacitación y el acceso a ellas se ve facilitado en los casos en los que resulta viable la continuidad institucional a largo plazo. En el caso de IPAP Chaco, la composición del cuerpo directivo con vocalías concursadas implica continuidad más allá de los recambios de gestión, mientras que en el caso de IPAP Buenos Aires la continuidad se relaciona 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.

LAS PERSPECTIVAS PROVINCIALES SOBRE EL ROL DE LA CAPACITACIÓN PARA LAS/OS EMPLEADAS/OS PÚBLICAS/OS: 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. Las/os trabajadoras/es estatales pueden participar de las actividades de capacitación que brindan los IPAP, siempre y cuando cuenten con el aval de su superiora/or jerárquica/o, especialmente en el caso de los encuentros presenciales que se llevan a cabo en horarios laborales.

Las posibilidades de acceso a estos ámbitos son diferentes de acuerdo con la óptica que tenga el establecimiento o el área de pertenencia sobre la importancia de la capacitación y según las características de las/os jefas/es. 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 el caso más típico, por el rasgo de mayor diversidad del contexto provincial y de la Administración Pública en general, en comparación con los otros casos.

Sin embargo, cabe aclarar que ciertos aspectos vinculados a las metodologías de enseñanza aprendizaje se reorientaron actualmente por el viraje que impulsa la pandemia, momento a partir del cual los institutos comenzaron a privilegiar la capacitación virtual y se invirtió la tendencia anterior, caracterizada por la prevalencia de la capacitación presencial. En cierto sentido, la priorización de la virtualidad a partir de la crisis sanitaria atenúa algunas de las limitaciones de acceso a las capacitaciones, relacionadas con la disponibilidad de horarios y la ubicación geográfica de los agentes, aunque, a su vez, se instauran nuevas barreras y desafíos.

TIPO DE DESARROLLO GENERAL DEL CONTEXTO PROVINCIAL Y LOS RECURSOS DISPONIBLES: el tipo de recursos disponibles en el ámbito provincial puede favorecer o acotar tanto la llegada como el alcance de la capacitación. Existen eslabonamientos de posibilidades en los que el acceso a determinados recursos proviene de condiciones previamente existentes y, al mismo tiempo, facilita 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 estos 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.

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 las/os trabajadoras/es varía de acuerdo con las decisiones de los organismos de impulsar o no la circulación de la oferta. Otro modo de contacto es de forma directa con las/os empleadas/os. 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 con la importancia de la capacitación, prospera o no la llegada de la información a las/os trabajadoras/es. Mientras que, en el modo de contacto directo con estas/os, se reproducen aspectos de sus características personales, más proclives o no a participar de instancias formativas dentro de la Administración Pública provincial.

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 trabajadora/or como aliciente para la inclusión en instancias formativas. En algunos casos, las/os participantes expresan que la capacitación las/os 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 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, las/os entrevistadas/os mencionaron la vinculación de la realización de los cursos del instituto 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 las/os trabajadoras/es, en general, sus saberes previos adquieren un papel relevante. 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 las/os participantes como los estudios previos, los trayectos sociofamiliares, la importancia con la cual conciben la formación y el grado de conocimiento tecnológico, en tanto oportunidades preexistentes 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, en la selección de las/os trabajadoras/es, se pondrán en competencia 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 grupos de factores identificados se presentan con distintas intensidades según los perfiles de los institutos provinciales observados y pueden producir variaciones en la llegada a las oportunidades de capacitación por parte de las/os trabajadoras/es 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 las características del contexto provincial, de sus instituciones y de los individuos.

De acuerdo a los aspectos que operan como condicionantes en el acceso a las oportunidades de capacitación, las propuestas formativas tendrán grados diferentes de cobertura en relación con el universo de empleadas/os públicas/os de cada jurisdicción. Aunque se visualizan distintos niveles de avance de los organismos de capacitación, los esfuerzos emprendidos por los institutos suelen tener 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 del nivel nacional como del 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 sean

inherentes a las/os trabajadoras/es estatales en el marco de la gestión pública de las provincias, como modo de acortar las brechas entre las/os empleadas/os y entre las jurisdicciones, así como también para fortalecer la construcción de capacidades dentro de los Estados provinciales, con orientación a la creación de valor público.

Referencias bibliográficas

- 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 C. H. Acuña (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Siglo XXI Editores.
- 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*, año 18, (30). <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*, (3), 107-130. 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*, (4), 37-59.
- Bonifacio, A. (27-29 de mayo de 2009). *Desarrollo de capacidades estatales mediante la formación* [Ponencia]. V Congreso Argentino de Administración Pública, San Juan, Argentina.
- Cao, H. (4-7 de noviembre de 2008). *La administración pública argentina: nación, provincias y municipios* [Ponencia]. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

- Cao, H., Rubins, R. y Vaca, J. (2003). *Clasificaciones y agrupamientos de provincias y territorios de la República Argentina* (Cuaderno Cepas de Investigación N.º 14). Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (26-27 de junio de 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.
- Completa, E. R. (2016). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. *Análisis Político*, 29(87), 60-76.
- Cuervo Morales, M. y Morales Gutiérrez, F. J. (2009). Las teorías del desarrollo y las desigualdades regionales: una revisión bibliográfica. *Revista Análisis Económico*, XXIV(55), 365-383.
- Dieguez, G. (2016). Hay que repensar el empleo público a partir de fuertes consensos políticos y gremiales. *CIPPEC*. <https://www.cippec.org/textual/hay-que-repensar-el-empleo-publico-a-partir-de-fuertes-consensos-politicos-y-gremiales/>
- Dieguez, G. y Gasparin, J. (2016). *El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?* (Documento de Políticas Públicas-Análisis N.º 162). CIPPEC.
- Grindle, M. & Hilderbrand, M. (1997). Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What can be Done? *Public Administration and Development*, 15, 441-463.
- Iacoviello, M., Falivene, G. y Diez, M. L. (1997). Capacitación y desarrollo. *Revista Aportes*, 4(9), 29-52. http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/09/a09_05.pdf
- Kaztman, R. (1999). *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Oficina de Montevideo.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Fondo de Cultura Económica.
- Niembro, A. (2015). Innovación y desigualdades regionales de desarrollo: hacia una (re)visión integradora. *Redes: Revista de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología*, 21(41), 75-109. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/340>

- Oszlak, O. (2005). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11), 11-56.
- Rey, M. (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (55), 71-108.
- Rivas, G. y Rovira, S. (2014). *Nuevas instituciones para la innovación. Prácticas y experiencias en América Latina*. CEPAL. <https://innovalac.cepal.org/2/es/documentos/nuevas-instituciones-la-innovacion-practicas-experiencias-america-latina.html>
- Sabatto, D. (2022). Capacitar en un país federal. Análisis comparado de los organismos responsables de la capacitación pública en las provincias y la CABA. *Cuadernos del INAP*, 3(88). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/279/256>
- Sánchez, G. (2016). Crecimiento, modernización y desigualdad regional. *La Belle Époque argentina. Estudios Avanzados*, (25), 42-67. https://www.redalyc.org/jatsRepo/4355/435546330003/html/index.html#redalyc_435546330003_ref26
- Sanguinetti, P., Brassiolo, P., Ortega, D., Álvarez, F., Quintero, L., Berniell, L., De la Mata, D. y Maris, L. (2015). La burocracia en América Latina: competencia, motivación e incentivos. En *Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas*. Corporación Andina de Fomento
- Sen, A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza.
- Steinberg, C., Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2011). *Desigualdades territoriales en la Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo* (Documentos de proyectos). CEPAL.
- Tavares de Almeida, M. H. (1995). *Federalismo y políticas sociales* (serie Políticas Sociales N.º 7). CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6242>

Leyes y documentos provinciales

- Decreto 2688 de 1992 [Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. Aprobación de la estructura orgánico-funcional del IPAP de la Provincia de Buenos Aires. 5 de octubre de 1992. <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/92-2688.html>
- Decreto 771 de 2011 [Gobierno de la Provincia de Chaco]. Acuerdo Federal para la gestión pública. Compromiso Federal de Objetivos y Metas 2010-2016. Acuerdo General para la Gestión Pública. 26 de abril de 2011.
- Decreto Reglamentario 512 de 2013 [Gobierno de la Provincia de Chaco]. Reglamentación de la Ley 7135 (creación de IPAP). 4 de abril de 2013.
- Decreto 1175 de 2013 [Gobierno de la Provincia de Chaco]. Estructura orgánica de IPAP Chaco. 17 de junio de 2013.
- Decreto 548 de 2017 [Ministerio de Gobierno, Trabajo y Justicia de Mendoza]. Creación del IPAP Mendoza. 24 de abril del 2017.
- Instituto Provincial de la Administración Pública de Chaco (2015). *Informe de gestión*. <http://ipap.chaco.gov.ar/seccion/informedegestion>
- Ley 2069-A de 2012 [Cámara de Diputados de la Provincia de Chaco]. Creación del IPAP Chaco. 7 de noviembre del 2012.
- Ley 14.828 de 2016. Ley de Modernización de la Provincia de Buenos Aires. 29 de julio de 2016. <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14828.html>
- Ley 9015 de 2017. Régimen de concursos para el personal de la Administración Pública Provincial. 30 de octubre de 2017.

Fuentes estadísticas e informes específicos

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. Buenos Aires.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2018). *Informes de gestión del Programa Federal de Formación en Políticas Públicas 2017-2018*.
- Ministerio de Producción y Trabajo, Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales (2019). *Informe de Diagnóstico laboral de la Provincia de Buenos Aires*.

- Ministerio de Producción y Trabajo, Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales, Equipo de Estudios y Estadísticas del Mercado de Trabajo (2019). *Informe de diagnóstico laboral de la Provincia de Chaco*.
- Ministerio de Producción y Trabajo, Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales, Equipo de Estudios y Estadísticas del Mercado de Trabajo (2019). *Informe de diagnóstico laboral de la Provincia de Mendoza*.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales. (2017). *Informe de seguimiento del empleo público nacional, provincial y municipal (2° informe, abril de 2017)*.
- Ministerio de Trabajo, Sistema Integrado Previsional Argentino (2017). *Nación, provincias y Municipios: cuánto empleo público hay en la Argentina*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2017). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Información para el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030*. PNUD Argentina.
- Subsecretaría de Relaciones con Provincias, Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (2013). *Indicador de Desarrollo relativo provincial (IDERP). Resultados Regionales*.

Cómo citar este artículo

Nieto, K. (2022). Políticas de capacitación para el empleo público provincial en el contexto federal. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(1), agosto-noviembre, 51-96.

Fecha de recepción 06/2022 | Fecha de aprobación 09/2022