



*"2021- AÑO DE HOMENAJE AL PREMIO NOBEL DE MEDICINA DR. CÉSAR MILSTEIN"*

## ***PROYECTO DE LEY***

### ***El Senado y Cámara de Diputados...***

#### **ESCUELA NACIONAL DE GOBIERNO**

**ARTÍCULO 1°: CREACIÓN.** Créase la Escuela Nacional de Gobierno (ENG) en cumplimiento de lo establecido en el artículo 38 de la Constitución Nacional.

**ARTÍCULO 2°: FUNCIONAMIENTO.** La Escuela Nacional de Gobierno es un ente autárquico y funciona en el ámbito del Poder Ejecutivo bajo dependencia del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) o del organismo que en el futuro adquiera sus funciones.

**ARTÍCULO 3°: FINALIDAD.** La Escuela Nacional de Gobierno tendrá como principal finalidad la capacitación y formación en un espacio pluripartidista de dirigentes políticos en gestión de gobierno. De manera tal que les permita hacerse cargo de una gestión de alta responsabilidad pública, facilitando su adaptación y propendiendo a una gestión profesional y ejecutiva.

**ARTÍCULO 4°: OBJETIVOS.** Serán objetivos principales de la ENG, los siguientes:

- a) Desarrollar un espacio de formación complementaria e investigación con el objeto de fortalecer las capacidades de gestión gubernamental y el diseño e implementación de políticas de Estado;
- b) Contribuir a la formación superior de dirigentes políticos responsables y comprometidos con el análisis, elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas;



*"2021- AÑO DE HOMENAJE AL PREMIO NOBEL DE MEDICINA DR. CÉSAR MILSTEIN"*

- c) Generar ámbitos de encuentro, reflexión y debate para la construcción de consensos básicos sobre las problemáticas políticas, económicas y sociales para fortalecer la gobernabilidad democrática y republicana;
- d) Promover, contribuir y desarrollar investigaciones y actividades que tiendan al mejor funcionamiento de la sociedad y del Estado, con objetivos de equidad distributiva, justicia social, igualdad de oportunidades y posibilidades, aumento de la productividad y del trabajo, y la eficiencia económica;

**ARTÍCULO 5°: PRESUPUESTO.** La Escuela Nacional de Gobierno contará con fondos propios que deben ser contemplados anualmente como partida específica dentro del presupuesto que se le asigne al Instituto Nacional de la Administración Pública en el Presupuesto Anual General de la Administración Nacional.

Sin perjuicio de la partida presupuestaria propia que se le asigne, la ENG podrá contar con los siguientes recursos:

- a) el producto de la venta de publicaciones y de eventuales actividades de extensión y de servicios que realice y preste,
- b) el producto de convenios de cooperación o apoyo financiero externo o interno,
- c) cualquier otro recurso que el Poder Ejecutivo Nacional le asigne,
- d) donaciones y legados;
- e) todo otro recurso compatible con los fines de la entidad.

**ARTÍCULO 6°: PATRIMONIO.** El patrimonio de la ENG está constituido por los bienes que por cualquier título adquiriera por sí o le sean transmitidos por terceros.

**ARTÍCULO 7°: INTEGRACIÓN DE LA ENG.** La Escuela Nacional de Gobierno cuenta con Consejo Rector, un Consejo Académico Consultivo, un Cuerpo de Asesores Políticos, un Cuerpo de Docentes Especialistas y un Cuerpo de Docentes Coordinadores.



*"2021- AÑO DE HOMENAJE AL PREMIO NOBEL DE MEDICINA DR. CÉSAR MILSTEIN"*

**ARTICULO 8: CONSEJO RECTOR:** La Escuela Nacional de Gobierno está dirigida por un Consejo Rector, compuesto por: un Rector, quien preside el órgano, un Secretario General, un Secretario Académico y los siguientes vocales:

- a) un representante del directorio del Instituto Nacional de la Administración Pública;
- b) un miembro designado por cada uno de los partidos políticos que cuenten con una representación en la Cámara de Diputados de la Nación no menor a cuatro (4) diputados;
- c) un representante designado por cada partido político provincial con representación en el Congreso Nacional;
- d) un Rector de Universidad Nacional designado por el Consejo Interuniversitario Nacional.

**ARTÍCULO 9º: RECTOR:** El Consejo Rector es presidido por un Rector, designado por el Poder Ejecutivo, con acuerdo de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. La remuneración del Rector es equivalente a la de un Secretario de Estado.

**ARTÍCULO 10: REPRESENTACION PARTIDARIA.** Los representantes de los partidos políticos mencionados en el artículo 8º son nombrados por los partidos políticos a propuesta de los bloques legislativos de sus respectivos partidos.

**ARTÍCULO 11: MANDATOS.** Los vocales del Consejo Rector duran cuatro (4) años en sus cargos, siendo renovables sus mandatos por un solo período consecutivo. En todos los casos las funciones de los nombrados serán ejercidas ad honorem.

**ARTÍCULO 12: ATRIBUCIONES DEL CONSEJO RECTOR.** El Consejo Rector tendrá las siguientes atribuciones:

- 1) ejercer la dirección y la administración general de la ENG,
- 2) aprobar el Reglamento Académico y el funcionamiento interno de la Escuela,



*"2021- AÑO DE HOMENAJE AL PREMIO NOBEL DE MEDICINA DR. CÉSAR MILSTEIN"*

- 3) proponer al INAP el anteproyecto de presupuesto anual,
- 4) establecer, coordinar y supervisar las condiciones de ingreso de los dirigentes políticos que van a ser alumnos de la Escuela,
- 5) aprobar el diseño curricular, el que debe responder a criterios de pertinencia y calidad para la formación y capacitación de los dirigentes políticos en los poderes legislativos y ejecutivos en los distintos niveles de gobierno,
- 6) aprobar la composición, y elevar al INAP la propuesta de designación del plantel docente, administrativo y de asesores,
- 7) establecer un régimen de pasantías,
- 8) formular, impulsar y promover todos los programas y convenios de cooperación técnica externa e interna, que resulten necesarios para cumplir con los objetivos de la Escuela,
- 9) establecer un programa de becas para los alumnos de la ENG,
- 10) nombrar al Secretario General de la institución,
- 11) designar al Secretario Académico de una terna propuesta por el Consejo Académico Consultivo;
- 12) desarrollar toda actividad relacionada con los fines de la organización no expresamente indicada en la presente.

**ARTÍCULO 13: SESIONES DEL CONSEJO RECTOR.** El Consejo Rector debe sesionar priorizando la búsqueda permanente del consenso entre sus distintos integrantes, y sus decisiones deben adoptarse en base a las mayorías que se establezcan en el Reglamento Académico y de Funcionamiento Interno de la Escuela Nacional de Gobierno.

**ARTÍCULO 14: PRESIDENCIA.** En caso de ausencia del Presidente del Consejo Rector, las reuniones de dicho órgano serán presididas por el representante del INAP en el Consejo.

**ARTÍCULO 15: CONSEJO ACADÉMICO CONSULTIVO.** La Escuela Nacional de Gobierno está asesorada académica y científicamente por un Consejo Académico Consultivo que se expedirá en todos aquellos casos en que sea solicitada puntualmente su intervención por el Consejo Rector y por lo que establezca el Reglamento Interno.



*"2021- AÑO DE HOMENAJE AL PREMIO NOBEL DE MEDICINA DR. CÉSAR MILSTEIN"*

**ARTÍCULO 16: INTEGRACION DEL CONSEJO ACADÉMICO CONSULTIVO.** El Consejo académico Consultivo está integrado por: el Presidente del INAP, cinco representantes del ámbito académico y científico designados por el Consejo Interuniversitario Nacional, y por un académico propuesto por cada uno de los partidos políticos que tengan representación en el Consejo Rector de la Escuela.

**ARTÍCULO 17: SECRETARIO GENERAL.** El Consejo Rector designará un Secretario General, que integra dicho Consejo.

**ARTÍCULO 18: FUNCIONES DEL SECRETARIO GENERAL.** El Secretario General tiene por función asistir al Consejo en todas las materias de su competencia, ejecutando y desarrollando todos los planes y las decisiones que se elaboren y adopten en el mencionado Consejo. El Secretario General dura dos años en sus funciones, siendo el cargo remunerado.

**ARTÍCULO 19: SECRETARIO ACADÉMICO.** El Consejo Rector designará de una terna propuesta por el Consejo Académico Consultivo, un Secretario Académico de la Escuela, que integra el Consejo Rector, siendo el Cargo remunerado.

**ARTÍCULO 20: FUNCIONES DEL SECRETARIO ACADÉMICO.** El Secretario Académico asiste al Consejo Académico Consultivo en todas las materias referidas a su competencia, sirve como nexo operativo entre el Consejo Rector y dicho Consejo Académico, y coordina y supervisa las actividades académicas de la Escuela, las del plantel docente, y las de investigación.

**ARTÍCULO 21: MATRÍCULA.** La asignación de la matrícula de alumnos a los distintos partidos políticos para ingresar a cada curso lectivo o a las distintas propuestas académicas de la Escuela, deberá realizarse respetando la relación proporcional de representantes existentes en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Los aspirantes deberán ser dirigentes políticos y respetar los requisitos de ingreso y permanencia que fije la ENG.



*"2021- AÑO DE HOMENAJE AL PREMIO NOBEL DE MEDICINA DR. CÉSAR MILSTEIN"*

**ARTÍCULO 22: TITULACIÓN.** La ENG debe celebrar convenios con las universidades nacionales públicas o privadas del país cuyas carreras afines se encuentren acreditadas por la CONEAU, propiciando el dictado de las asignaturas por docentes de reconocida trayectoria profesional o que integren el plantel de dichas universidades, asegurando una formación de excelencia de acuerdo con los máximos estándares académicos nacionales. Asimismo, realizará las gestiones necesarias a los efectos de que los títulos de egresados de la Escuela sean validados o avalados por universidades nacionales en carácter de Diplomatura o Maestría.

**ARTÍCULO 23:** Comuníquese al Poder Ejecutivo.



*"2021- AÑO DE HOMENAJE AL PREMIO NOBEL DE MEDICINA DR. CÉSAR MILSTEIN"*

## **FUNDAMENTOS**

Señor presidente:

La formación y capacitación de dirigentes políticos para la gestión del Estado constituye una preocupación y una necesidad inherente tanto a la teoría como a la praxis política y que, en consecuencia, se debe abordar desde ambas ópticas.

En este sentido, el artículo 38 de la Constitución Nacional establece que: "Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático... El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes."

Es así que en teoría existen dos formas de cumplir con lo establecido en nuestra Carta Magna. Una de ellas nos indica que sería responsabilidad de cada partido político formar a sus dirigentes y destinar a tal efecto parte de los fondos que recibe. La otra, que debería ser el Estado quien capacite a los dirigentes políticos de la misma forma que contribuye a sostener las actividades de los partidos.

Ambas opciones se materializan en distintos países de acuerdo a su historia y sus culturas políticas.

En el caso de la República Argentina observamos que los partidos políticos no han generado sus propias Escuelas de Gobierno, al menos en forma permanente y con rigor académico. Algunos realizan seminarios o cursos aislados por sí mismos o a través de Fundaciones que les responden.

Ahora bien, debemos analizar el rol del Estado en este tema. Como hemos señalado, la preocupación por formar cuadros políticos para la gestión de gobierno adquiere rango constitucional en 1994 cuando el Estado se



*"2021- AÑO DE HOMENAJE AL PREMIO NOBEL DE MEDICINA DR. CÉSAR MILSTEIN"*

compromete a contribuir a la capacitación de los dirigentes de los partidos políticos.

María Magdalena Guardamagna en su tesis doctoral de la Universidad Nacional de Cuyo titulada: "La formación y capacitación política en la Argentina democrática" publicada en la Revista Perspectivas de Políticas Públicas Año 3 N° 6 (Enero-Junio 2014) ha estudiado en forma profunda esta temática. En su trabajo se remite al texto "El líder sin estado mayor: la oficina del gobernante." de Carlos Matus (Universidad Nacional de La Matanza, 2008) y cita: "el poder de un actor político se compone de cinco fuentes: la personalidad, la motivación, el control de los recursos, la experticia con que administra los recursos que controla y el soporte técnico-cognitivo, es decir, el valor científico-técnico de las herramientas que maneja y controla. Las dos primeras fuentes se relacionan con atributos propios de la persona que difícilmente serán aprehendidos mediante instancias formales de capacitación. El patrimonio de recursos que el líder posee o controla, ya sea en forma directa como control de recursos o indirectamente como soporte y adhesiones de otros actores sociales, es el que le permite al líder producir decisiones y acciones frente a los otros actores sociales que participan en el juego social".

Así, la capacidad del político para la toma de decisiones tiene que ver con la experticia con que administra dichos recursos. "La experticia de gobierno tiene como base el capital experiencia ponderado por el capital intelectual, incluido el capital ideológico, con que dicha experiencia se acumula. Si la experiencia es cero, por muy alto que sea el capital intelectual, la experticia es cero. De la misma manera, si el capital intelectual es cercano a cero, por muy prolongada que se la experiencia, la experticia es cercana a cero".

De esta manera, una Escuela de Gobierno debe contemplar en su plan de estudios no solamente el marco teórico y la base científica para interpretar la realidad, sino también problematizarla mediante el estudio y la práctica mediante la asignación de roles y su "juego" como si fueran situaciones concretas o también basado en hechos reales, a los que se deberán enfrentar en el día a día de la gestión, y tomar decisiones.



*"2021- AÑO DE HOMENAJE AL PREMIO NOBEL DE MEDICINA DR. CÉSAR MILSTEIN"*

En este contexto se concretó en el año 1996 una política orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos. Se buscó responder al problema de la limitada influencia que los institutos y escuelas de administración habían tenido en la capacitación de dirigentes políticos en el país y, como consecuencia, el restringido peso de las mismas en la conducción de los destinos del Estado y la sociedad. Por ello, se crea la Escuela Nacional de Gobierno en el ámbito del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Su finalidad, establecida en la Resolución 379 de la Secretaría de la Función Pública, era la de “formar y capacitar a dirigentes políticos” (Art. 1º). Preveía que el programa estaría dirigido por un Consejo Rector presidido por el Directorio del INAP y conformado por representantes de los partidos políticos legalmente constituidos y con representación parlamentaria no menor a cuatro bancas, así como también invitaba al Ministerio del Interior y al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) a proponer un representante para que formara parte del mismo (Art. 3º). Dentro de las atribuciones del Consejo Rector se encontraban: la de “proponer, coordinar y supervisar las condiciones de ingreso de los aspirantes a la Escuela; elaborar el diseño curricular para la capacitación de los dirigentes políticos en los poderes legislativos y ejecutivo de los distintos niveles de Gobierno; elevar la propuesta de designación del plantel docente; diseñar un régimen de pasantías; aprobar el reglamento de funcionamiento interno de la Escuela Nacional de Gobierno; proponer programas y convenios de cooperación técnica externa e interna para cumplir con los cometidos de la Escuela y proponer un programa de becas para aspirantes a ingresar a la Escuela Nacional de Gobierno” (Art. 4º).

La política desarrollada se fundamentó en el principio de que al tratarse de una cuestión que involucra valores éticos y morales es el mismo Estado el que debe hacerse cargo de la formación y capacitación de sus dirigentes. “La formación de la dirigencia política es algo demasiado valioso como para dejarlo librado a la voluntad de los partidos políticos. La Constitución obliga al Estado a participar en la formación de la dirigencia política a los efectos de mejorar y profundizar la democracia e igualar las oportunidades de los argentinos para su participación y actuación política” (Documento de la ENG).



*"2021- AÑO DE HOMENAJE AL PREMIO NOBEL DE MEDICINA DR. CÉSAR MILSTEIN"*

La formación de cuadros políticos a cargo de instituciones estatales se basó en objetivos muy diferentes a los encarados tradicionalmente por los partidos políticos, principalmente la ambiciosa política implementada –en términos políticos, académicos y presupuestarios– por la Escuela Nacional de Gobierno.

Los funcionarios nacionales de ese momento y los designados representantes de los partidos políticos tuvieron en cuenta al momento de decidir la creación de la ENG las experiencias de capacitación política desarrolladas en el pasado, que más allá de sus resultados no tuvieron continuidad en el tiempo, modelos internacionales exitosos, sobre todo el de la Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA), el de las Fundaciones Políticas alemanas y la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, como así también recomendaciones desde el ámbito académico; tras lo cual se logró el consenso entre los partidos políticos en torno a los contenidos y docentes de los programas.

Cabe destacar, que se puede tomar como modelo a la ENA cuya creación data de 1945. Es una de las grandes écoles (grandes escuelas) más prestigiosas. A ella tienen acceso profesionales, funcionarios y algunos candidatos de todos los partidos políticos previa realización de un examen caracterizado por su alto grado de competitividad. El número de estudiantes ronda los 380. Estos reciben un salario en calidad de funcionarios y tienen la obligación de trabajar para el Estado durante una década. El primer año consta de un curso de preparación en una prefectura y de otro de prácticas en el extranjero, ya sea en un consulado, una embajada o en una empresa. Durante los quince meses siguientes el estudiante recibe clases en París y Estrasburgo, impartidas por profesores invitados que son por lo general miembros superiores de la administración. Los cursos cubren campos como Derecho internacional y Derecho francés, ciencias sociales y económicas, relaciones internacionales y administración. Tras la graduación, se ofrece al estudiante un empleo en la administración. El estudiante que haya obtenido el mejor resultado tiene la posibilidad de escoger entre las vacantes disponibles. La mayoría de los políticos y altos funcionarios franceses son graduados de la ENA (a los que se conoce con el nombre de énarques).



*"2021- AÑO DE HOMENAJE AL PREMIO NOBEL DE MEDICINA DR. CÉSAR MILSTEIN"*

Entre éstos se encuentran Valéry Giscard d'Estaing, Édouard Balladur, Michel Rocard, Jacques Chirac y Lionel Jospin.

Volviendo a la ENG de nuestro país, debemos destacar que se concretó el egreso de las tres primeras promociones de la ENG (1996, 1997 y 1998) respetando el rigor académico, la praxis política y la exigencia en cuanto a cursadas, exámenes y trabajos de integración finales (TIF), con un éxito comprobado y que fue estudiado como ejemplo a seguir por países vecinos como Chile y Uruguay.

Lamentablemente, por los vaivenes propios de la historia política argentina esta buena experiencia no tuvo continuidad, por decisiones políticas y presupuestarias, fue cerrándose cada vez más a las necesidades coyunturales de cada gestión hasta quedar hoy subsumida en el ámbito del Instituto Nacional de Capacitación Política dependiendo totalmente del Ejecutivo de turno, sin participación de la oposición política, sin el rigor académico que tuvo la experiencia de referencia e impidiendo la estabilización de un modelo de formación y capacitación de cuadros políticos tal como lo prescribe la Constitución Nacional.

Se requería la continuidad de la Escuela Nacional de Gobierno como política de Estado. Por ello, conociendo la cultura política argentina y respetando el consenso partidario que permitió realizar esta experiencia, los entonces Senadores nacionales por la provincia de Buenos Aires Antonio Cafiero (PJ) y Leopoldo Moreau (UCR) presentaron en el año 1999 el expediente 1198-S-1999 de Ley que crea la Escuela Nacional de Gobierno y que hemos utilizado para confeccionar el actual proyecto de Ley.

También consideramos normas provinciales que han creado su propia Escuela de gobierno, como el caso de Chaco, Santa Fe y Tucumán, y aclaramos que no hemos propuesto que la Escuela funcione en forma descentralizada puesto que respetamos la autonomía de las provincias de manera tal que cada una de ellas resuelva y decida cómo capacitar a sus dirigentes políticos de acuerdo a sus Constituciones y a la historia y cultura política de cada territorio.



*"2021- AÑO DE HOMENAJE AL PREMIO NOBEL DE MEDICINA DR. CÉSAR MILSTEIN"*

Por otra parte, en contextos de crisis como los que vive en forma periódica nuestra patria es cuando más tomamos conciencia de la necesidad de dirigentes políticos formados en la academia y en la praxis, para que se hagan cargo de lugares de decisión en la función pública. En estas situaciones es en las que la demanda de cuadros políticos vuelve a instalarse en el Estado y la Sociedad -aún sin resolverse institucionalmente- careciendo la Argentina en líneas generales de un grupo dirigente formado y capacitado para la gestión de los asuntos públicos.

Sólo equipos de gobierno profesionalizados, con herramientas innovadoras y capacidades de gestión practicadas y fortalecidas podrán llevar adelante una gestión pública transparente, solidaria, justa, cercana y eficiente.

La necesidad de formación y capacitación política debe institucionalizarse y con este objetivo presentamos el presente proyecto de Ley para el cual agradecemos el apoyo de los señores Legisladores.