



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2021 - Año de César Milstein"

Proyecto de Ley

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de Ley:

Formación para una cultura de lo público "Ley Hugo Cormick"

Artículo 1°. **Objeto y ámbito de aplicación.** Establécese un contenido mínimo de formación obligatoria orientada a fortalecer el conocimiento del Estado argentino, su historia y proceso de formación, así como sus fines, organización y funcionamiento, para todas las personas que se desempeñen en las entidades que integran el Sector Público Nacional según los términos del artículo 8 de la Ley N° 24.156, incisos a) al d), sin distinción del régimen escalafonario y/o modalidad contractual, incluyendo a quienes ejercen funciones ejecutivas.

El Poder Ejecutivo Nacional establecerá por vía reglamentaria las modalidades de esta formación, adaptándolas a la extensión temporal y características de cada relación de empleo.

Artículo 2°. **Principios rectores.** La formación aprobada en el artículo precedente tendrá como principios rectores:

- a) Defensa de las instituciones democráticas y respeto de las autoridades legal y legítimamente constituidas.
- b) Actuación en el marco de un sistema republicano y federal de gobierno.

- c) Reconocimiento del rol indelegable del Estado como garante de los derechos humanos y de la convivencia democrática.
- d) Gestión fundada en la ética pública, la integridad y la transparencia.
- e) Gestión con enfoque transversal de Derechos Humanos, igualdad de género y respeto por las diversidades.
- f) Compromiso con los objetivos de desarrollo, la inclusión social y el cuidado del ambiente.
- g) Fortalecimiento de las capacidades estatales para el logro de los objetivos de gobierno.
- h) Enfoque estratégico y situado para la planificación y gestión de lo público desde una identidad nacional y un compromiso regional que promueva el diálogo multilateral entre estados.
- i) Participación activa de las organizaciones sociales en la planificación y gestión de lo público.
- j) Reconocimiento de los trabajadores y las trabajadoras estatales, su experiencia, saberes y capacidades.
- k) Formación permanente para la consolidación de una cultura de lo público.
- l) Mejora e innovación permanente de la gestión a partir de la evaluación de procesos, resultados e impactos.
- m) Resguardo y fortalecimiento de la soberanía tecnológica.

Artículo 3º. **Modalidad de formación.** La formación aprobada por la presente ley respetará una modalidad interactiva para la construcción colectiva de saberes públicos.

En los programas que se diseñen, se priorizará la actuación de agentes públicos como formadores, en diálogo con las universidades e instituciones especializadas. Esta formación promoverá la lectura de autores/as argentinos/as y latinoamericanos/as.

El trayecto formativo podrá desarrollarse en modalidad presencial o virtual, tutorada, autogestionada o sincrónica, de acuerdo con la situación, perfiles y número de cursantes de cada cohorte.

La autoridad de aplicación deberá garantizar la accesibilidad de personas con discapacidad a las actividades de formación que se implementen .

Artículo 4°. **Enfoques transversales y contenidos mínimos.**

Enfoques transversales. Los programas de formación estarán orientados por los siguientes enfoques transversales: Derechos Humanos, género, diversidad, inclusión social y cuidado ambiental.

Contenidos mínimos. En el diseño de los programas, la autoridad de aplicación priorizará los contenidos que colaboren con el conocimiento del Estado argentino, entre ellos:

- a) Historia y formación del Estado Nacional Argentino. Pueblos originarios. Período colonial, emancipación y organización nacional. Estado industrialista y desarrollismo. Reformas y ajuste estructural del neoliberalismo. Programas públicos para el desarrollo incluyente. El sector público argentino en el siglo XXI.
- b) Estado y soberanía nacional. Bicontinentalidad. Recursos estratégicos y cuidado ambiental. Aspectos geográficos y demográficos de la Argentina como desafíos de gestión. Inequidades regionales. Inversión pública y direccionalidad estratégica del modelo de desarrollo. Lo nacional, lo regional, lo local y lo global.
- c) Naturaleza y fines de la organización estatal.
- d) Constitución de la Nación Argentina. Defensa del orden constitucional y democrático. Derechos y garantías. Forma de gobierno. El Estado federal. Provincias y municipios. Los tres poderes.
- e) Organización del Estado. La Administración Pública Nacional: Administración Central, organismos autárquicos, empresas, sociedades del Estado. Otras

entidades que integran el Sector Público. Gobiernos federales y locales. Capitales alternas. Consejos federales.

f) Ética y Función Pública. Integridad y Transparencia. Conflictos de intereses y prevención de la captura de la decisión pública.

g) Estado y sociedad. Organizaciones y movimientos sociales. Protagonismo y participación ciudadana.

h) Modelos de gestión pública. Planificación y gestión de gobierno con enfoque estratégico y situado. Diseño de estructuras y procesos. Presupuesto público y gestión financiera. Coordinación intra e intergubernamental. Participación social y comunitaria en la planificación y gestión de lo público.

i) Producción y gestión de información estatal. Innovación, interoperabilidad y soberanía tecnológica.

j) Comunicación pública. Comunicación digital y redes sociales. Atención de la ciudadanía.

k) Evaluación participativa de la acción pública.

La presente enumeración no es taxativa. La autoridad de aplicación podrá incorporar los contenidos que considere relevantes para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.

Artículo 5°. **Responsables.** La máxima autoridad de las jurisdicciones y entidades enumeradas en el artículo 1°, con la asistencia de sus áreas de personal y de las coordinaciones de capacitación, será responsable de la implementación de las actividades de formación. Los programas y cronogramas que se elaboren deberán elevarse a la autoridad de aplicación para su aprobación.

Artículo 6°. **Participación sindical.** Los organismos y entidades referidos en el artículo precedente deberán prever la participación de las organizaciones

sindicales signatarias del convenio colectivo de su sector en los programas formativos que se implementen.

Artículo 7°. **Comisión Asesora.** Créase una Comisión Asesora permanente para el diseño, gestión y evaluación de la formación prevista en la presente ley, integrada por:

- a) Representantes de las entidades gremiales signatarias de convenios colectivos de trabajo en el sector público.
- b) Especialistas en Estado y Administración Pública, en representación de las universidades que integran el Consejo Interuniversitario Nacional.
- c) Personalidades de reconocida trayectoria en representación de entidades dedicadas al estudio de la Administración Pública.
- d) Representantes que defina la autoridad de aplicación.

La constitución y funcionamiento de la Comisión se establecerá por vía reglamentaria, sus integrantes serán ad honorem y contará con paridad de género en cada una de sus representaciones.

Artículo 8°. **Trayecto Formativo.** La autoridad de aplicación podrá diseñar, acreditar y poner a disposición de las entidades incluidas en el artículo 1°, de manera subsidiaria, un trayecto formativo que cumpla con los principios rectores, enfoques y contenidos mínimos establecidos en los artículos 2°, 3° y 4°, sin perjuicio de la incorporación de contenidos complementarios.

Artículo 9°. **Plazo.** Las personas alcanzadas por la presente ley deberán acreditar la realización de las actividades de formación en la forma y plazo que establezca la reglamentación.

Artículo 10°. **Transparencia activa.** La autoridad de aplicación, en el portal institucional que corresponda, deberá brindar acceso público y difundir los avances en el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley; informando

acerca de las/os responsables jurisdiccionales y las personas capacitadas en cada entidad.

Anualmente, se publicará un informe de evaluación de los resultados de la formación aprobada por la presente ley.

Artículo 11. **Autoridad de aplicación.** La Jefatura de Gabinete de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión y Empleo Público y del Instituto Nacional de la Administración Pública a su cargo, será la autoridad de aplicación de la presente ley.

El plazo para su reglamentación se fija en noventa (90) días hábiles a partir de su entrada en vigencia.

Artículo 12. **Financiamiento.** Para el cumplimiento de la presente ley, la autoridad de aplicación contará con los siguientes recursos:

- a) El presupuesto asignado a cada una de las jurisdicciones para actividades de capacitación.
- b) El presupuesto asignado al Instituto Nacional de la Administración Pública.
- c) Recursos que determine la administración del Fondo Permanente de Capacitación creado por el Anexo de la Ley 25.164 o los que se creen a futuro en otros convenios colectivos de trabajo.

Artículo 13. **Adhesión.** Invítase a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a las provincias a adherir a las disposiciones sustantivas de la presente ley.

Artículo 14. **De forma.** Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

FUNDAMENTOS

El Estado nacional ha ampliado su presencia en campos que durante la década del noventa habían sido remitidos al mercado u omitidos de la agenda pública. Esto obliga a contar con agentes que respondan a estos desafíos con capacidad técnica y adecuada comprensión de los objetivos de la gestión gubernamental.

Hugo Cormick

Señor Presidente:

La Administración Pública Nacional cumple un rol central en la consolidación de una cultura de lo público. Esto nos enfrenta al desafío de la formación permanente de las personas convocadas por el Estado Nacional para el ejercicio de la función pública.

En este marco, aspiramos a fortalecer una cultura estatal centrada en el proyecto de Nación que estamos llamados a construir, con una clara percepción de la responsabilidad que supone gestionar lo público. La formación de los y las trabajadoras del Estado Nacional se encuentra regulada por dos normas dictadas por el Congreso de la Nación, ambas sancionadas en septiembre de 1999. Por un lado, la Ley Marco de Regulación del Empleo Público 25.164 dispone en su artículo 16 inciso d) el derecho a la capacitación de los y las trabajadoras del Estado. Por su parte, la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública 25.188, en su artículo 41, dispone la realización de capacitaciones en la materia. A su vez, las leyes de Negociación Colectiva 14.250 y 24.185 asignan un papel fundamental a las organizaciones sindicales en materia de formación. El presente proyecto de ley, en línea con estas normativas, promueve una formación que reafirma un modo de percibir lo público, para afianzar una cultura que, lo sabemos, no nace por “generación espontánea”.

Una política formativa expresa una voluntad transformadora de la realidad estatal y social. El compromiso con lo público y el aumento de las capacidades estatales no surgen sólo de una adecuación legal: también son producto de políticas formativas que reafirmen el rol que está llamado a cumplir el Estado.

Por otra parte, los y las trabajadoras públicas, así como el personal de dirección, no deben ser reducidos a la categoría de “recursos humanos”. Muy por el contrario, son protagonistas del gobierno y la gestión pública. Desde esta convicción, proponemos un proceso formativo que fortalezca una cultura estatal y consolide una ética pública basada en la responsabilidad y el compromiso, a partir de la recuperación de valores centrales referidos al bien común, la equidad y la inclusión.

La capacitación en materia de nuevas tecnologías y herramientas de gestión no puede estar disociada de un conocimiento profundo de nuestra democracia y de la organización estatal. Para la gestión del presente y el futuro de una Nación, no es indiferente el modelo organizativo que se desarrolle.

La Nueva Gerencia Pública (NGP), así como el modelo burocrático clásico, hoy deben superarse para construir un modelo que se funde en el compromiso con el destino de nuestro Pueblo. Un modelo que debe situarse, además, en la realidad de nuestras sociedades, afectadas por una inequidad creciente, intereses económicos concentrados, falsas noticias y una pandemia sin precedentes.

Desde una perspectiva histórica, es válido suponer que la importación acrítica de modelos de gestión obedeció a las necesidades del sistema económico y financiero surgido en el siglo XIX, el que se consolidó con las oleadas neoliberales de fines del siglo XX. Desde esa perspectiva parcial, cultora del pensamiento único, autores de la talla de Enzo Faletto, Celso Furtado, Samir

Amin, Carlos Matus, Omar Guerrero, los argentinos Raúl Scalabrini Ortiz, Arturo Jauretche, el constitucionalista Arturo Sampay y más cerca en el tiempo Alfredo Calcagno y Benjamín Hopenhayn, fueron excluidos y su lectura fue poco recomendada en ámbitos académicos y gubernamentales de las décadas del 80 y 90.

En las últimas décadas, y específicamente en la Argentina, numerosas figuras académicas analizaron y generaron propuestas en torno el Estado y la Administración Pública, las que volcaron en numerosos escritos. Guillermo O'Donnell, Oscar Oszlak, Dora Orlansky, Carlos Vilas, Elsa Pereyra, Daniel García Delgado, Mario Krieger, Mabel Thwaites Rey, Isidoro Felcman, son autores/as cuya producción académica se sitúa en nuestra realidad. En toda América Latina, reconocemos también el trabajo de investigación, asesoramiento y divulgación llevado adelante por la CEPAL, especialmente desde su Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). A este corpus teórico regional, elaborado desde distintas corrientes y disciplinas, se suman los saberes que construyen, cotidianamente, los trabajadores y trabajadoras estatales. Este conocimiento debe ser puesto en valor a partir de una política formativa que colabore con la constitución de una Administración Pública *con nombre propio*.

Señor Presidente: esta propuesta se funda, además, en una preocupación. Estamos asistiendo, no sólo en nuestro país, a la instauración de un sentido común que desestima o reduce a su mínima expresión el rol que están llamados a cumplir los Estados. En este marco, se desconoce una dimensión central del trabajo público: el compromiso con la democracia, los derechos humanos y un orden social más justo. El trabajo profesional o técnico descomprometido y neutro no resuelve los problemas que debemos enfrentar como Nación.

Oscar Oszlak nos alerta sobre el hecho de que la Administración Pública “no es el resultado de un proceso racional de diferenciación estructural y especialización funcional, ni su desarrollo sigue un diseño planificado y coherente. Más bien, su formación generalmente describe un patrón sinuoso, errático y contradictorio en el que pueden observarse rezagos de varias estrategias y programas de acción política.” Tal como señala Álvaro García Linera, el Estado deberá proponerse formas de funcionamiento y sistemas de empleo que se sustenten en su carga simbólica: los procesos de trabajo, así como el reconocimiento de sus trabajadores, deberán quedar íntimamente vinculados al compromiso con las causas nacionales que ese Estado representa.

El compromiso con la ampliación de derechos y la producción de bienes públicos es una dimensión a fortalecer en los programas de formación pública. Reconocer e incorporar este compromiso no supone la adscripción al partido gobernante, argumento que se ha utilizado recurrentemente para rebatir esta hipótesis y retrasar los cambios que se proponen desde esta legislación.

Sobre la trayectoria de Hugo Cormick

Nominamos esta norma como “Ley Hugo Cormick”. Queremos homenajear así a quien, en las múltiples facetas de su vida, se constituyó en una referencia ineludible en esta materia.

Hugo desempeñó importantes cargos de gestión en el Estado -Director del INAP, Subsecretario de Coordinación del Ministerio de Defensa, la Auditoría General de la Nación, entre otros- y en ámbitos universitarios, siendo uno de los responsables de la puesta en marcha la Universidad Nacional de Moreno.

Docente, director de proyectos de investigación y autor de numerosos artículos, defendió, como pocos, los derechos de los y las trabajadoras estatales. Su

militancia política lo llevó, en los últimos años, a comprometerse con estos temas desde el partido Justicialista porteño y la comisión Estado y Administración Pública del Instituto Patria. En sus últimos días, expresó su apoyo a una primera versión de este proyecto de ley.

Proceso de formulación del proyecto. Rondas de consulta

Este proyecto de ley fue consultado en ámbitos vinculados a la gestión pública. En virtud de mi adscripción partidaria, se dio participación e hicieron llegar sus aportes las comisiones especializadas del Instituto Patria y el Partido Justicialista Nacional.

Asimismo, se solicitó la opinión de las organizaciones sindicales del sector público nacional. En un encuentro virtual -en donde tomaron la palabra, y también a través de recomendaciones por escrito- se expresaron favorablemente la Unión del Personal Civil de la Nación, la Asociación de Trabajadores del Estado, la Asociación del Personal del INTA, el Sindicato Previsional de SECASFPI, la Asociación del Personal de Organismos de Control, la Asociación de Empleados de la AFIP, el Sindicato del personal de Aduana, el Sindicato de Trabajadores de Vialidad, la Federación de Trabajadores Viales, Foetra, la Asociación de Profesionales de la CNEA y la Asociación de Administradores Gubernamentales enviaron sus sugerencias y expresaron su apoyo a la iniciativa.

Posteriormente, se organizó una ronda de consulta con referentes académicos y profesionales. En un mecanismo similar al que recurrimos con los referentes sindicales, se recibieron aportes de docentes e investigadores de cátedras especializadas y de autoridades universitarias de la Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Lanús, Universidad Nacional de Cuyo, Universidad Católica de Cuyo, Universidad

Católica de Entre Ríos, Universidad Nacional de San Martín, Universidad Nacional de Moreno, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de La Matanza, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de Villa María, Universidad Nacional de Mar del Plata, Universidad Nacional de Río Negro, Universidad Nacional de Catamarca, Universidad Nacional de Santiago del Estero, Universidad Nacional del Litoral, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional de Chubut, Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional de La Rioja, Universidad Nacional de José C. Paz, Universidad Nacional de Río Cuarto, Universidad Nacional de Misiones, Universidad Nacional de San Juan, Universidad Nacional de Tierra del Fuego, FLACSO Argentina, Escuela de Gobierno de Chaco, Instituto Universitario Madres de Plaza de Mayo, Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET), Universidad Provincial de Ezeiza, Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública (AAEAP), Red Universitaria de Cátedras de Administración Pública, entre otros.

Consideraciones finales

La irrupción de una pandemia de consecuencias y dimensiones aún desconocidas deja como enseñanza al conjunto de fuerzas políticas la necesidad de contar con un Estado presente al servicio del desarrollo y el bienestar de toda la población.

Para desterrar los argumentos que promueven el descrédito del Estado y de sus trabajadores y trabajadoras, y para reafirmar el rol que cumplen el Estado en general y la Administración Pública en particular, es que solicito a mis pares el tratamiento y aprobación del proyecto que elevo a su consideración.