

ISSN 2683-9644

CUINAP | Argentina

Año 3 • 2022 | Cuadernos del INAP

La planificación de la capacitación en la Administración Pública Nacional argentina

María Natacha Sarquis

108

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

**La planificación de la capacitación
en la Administración Pública Nacional
argentina**

María Natacha Sarquis

108

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Dr. Juan Luis Manzur

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Mag. Leandro Bottinelli

Director Institucional del INAP

Índice

Prólogo	6
Introducción	12
1 Planes estratégicos de capacitación	14
2 Análisis de los planes presentados	35
Conclusiones	54
Referencias bibliográficas	58

Prólogo

La *gestión de la capacitación* remite a un conjunto amplio de procesos y procedimientos, de normas y de circuitos, de sistemas y de formularios, y, por supuesto, de organismos y agentes responsables de llevar adelante cada día ese complejo engranaje. Se trata de una de las principales responsabilidades del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), realizada en colaboración —y en necesaria articulación— con los otros organismos del Sistema Nacional de Capacitación (SNC).

La gestión de la capacitación incluye varias etapas —muchas veces invisibles— que unen los momentos de la planificación estratégica que realizan el INAP y las diferentes jurisdicciones con otros que van desde la implementación en un aula hasta la emisión de las certificaciones. Por parte del INAP, involucra una arquitectura institucional que actualiza y ordena los fundamentos y las líneas de capacitación; como una hoja de ruta que traza el Estado nacional en colaboración con las jurisdicciones provinciales y municipales. Esto se desagrega en propuestas de cursos, de asistencias técnicas, de asesoramiento y en una consecución de intervenciones —cotidianas, silenciosas, repetidas, pero no inconscientes—, que garantizan la coherencia entre fundamentos y desarrollos, la precisión de la información requerida, el cumplimiento de los tiempos, y la aceptada combinación entre un paso y el siguiente que hace posible que un curso se exprese tanto en aprendizaje orientado a la competencia laboral como en créditos de formación y capacitación que reconocen derechos de las trabajadoras y los trabajadores.

Por parte de las jurisdicciones que componen el SNC, un hito de este engranaje es la elaboración y la presentación de cada Plan

Estratégico de Capacitación (PEC), punto de partida que, con una temporalidad marcada por la normativa, da inicio a una serie de intercambios y acciones entre los equipos de los organismos y del INAP. Cada año, los planes anuales renuevan esos compromisos y los expresan, nuevamente, en desarrollos concretos de capacitación, en actividades que demandan consultas, revisiones y procedimientos varios para que lleguen a las trabajadoras y a los trabajadores estatales como ofertas para su formación y capacitación. Cada día, las propuestas de actividades circulan por vías formales e informales hasta alcanzar el formato que las habilita para su desarrollo y son puestas a disposición de las y los agentes: se organizan agendas, se difunden cursos, se registran inscripciones, se implementan aulas físicas y virtuales, y se emiten certificados. Cada uno de estos pasos resulta indispensable en ese engranaje.

¿Cuánto nos dicen estos diversos pasos del accionar estatal más silencioso o más evidente que se traduce en la capacitación constante y actualizada de las trabajadoras públicas y los trabajadores públicos? Esta serie de Cuinap está dedicada a dar a conocer estos mecanismos, circuitos e instrumentos y las tareas que los entrelazan cotidiana y sostenidamente con la precisión de los tiempos y los formatos que el trabajo estatal establece para detectar cuáles son las herramientas y experiencias virtuosas, y cuáles son aquellos aspectos que requieren revisión y actualización. Cada edición presenta el análisis situado y sistemático de distintos procesos y procedimientos, de instancias de interacción entre equipos de capacitación, de decisiones y de revisiones que —como resultado de un ejercicio de reflexividad asistido por las investigadoras y los investigadores del INAP mediante las líneas de investigación que llevan adelante— dan cuenta, en muchos sentidos, de cómo se hace capacitación en el Estado.

Vilma Paura

Directora nacional de Oferta Académica del INAP

La planificación de la capacitación en la Administración Pública Nacional argentina



**María
Natacha
Sarquis**

Licenciada en Ciencia Política (UBA) y magíster en Gestión Pública (UCM-España). Más de 25 años de experiencia en la Administración Pública Nacional y en docencia universitaria. Actualmente, es coordinadora de articulación del Sistema Nacional de Capacitación (CASNC) del INAP. Este trabajo fue realizado con la colaboración del entonces equipo de la Coordinación en el procesamiento de la información: Tatiana Androvich, Gustavo Carballo, Pablo Felice, Guadalupe Gallo, Paula Ghio, Eduardo Montaña, Miriam Raijer y Paula Sanz.

Resumen

Los organismos integrantes del Sistema Nacional de Capacitación (SNC) están obligados, por su suscripción al Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG), a presentar al Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) sus planes estratégicos de capacitación (PEC). En este artículo se sistematizan y analizan los últimos años de esa experiencia.

La jerarquía que se le da a la capacitación varía ampliamente entre las jurisdicciones, es determinante para su gestión y afecta también la intensidad de la tarea del INAP con cada organismo. Por su importancia e influencia en el resultado del proceso, algunos de los factores requeridos para un buen desarrollo y una formulación exitosa de los PEC son el compromiso y apoyo de las autoridades, los mandos medios y los gremios, un equipo calificado para la tarea y la disponibilidad de recursos (económicos, tecnológicos, etc.).

De lo analizado, se evidencia que la formulación de los PEC no es tarea sencilla. Algunas de las dificultades son propias de la tarea, otras de las normas que la regulan, otras de las modificaciones realizadas por el INAP como órgano rector y otras de las características propias de los organismos.

El peso de la capacitación jurisdiccional en las planificaciones presentadas demuestra su importancia. Reforzar las capacidades y el apoyo institucional a las personas responsables de la tarea se considera clave para mejorar la calidad de los planes; fortalecer el SNC; contribuir a la jerarquización del empleo público y el progreso de las/os agentes en su carrera, al logro de los objetivos institucionales y a la prestación de mejores servicios a la ciudadanía.

Palabras clave

Planificación, capacitación, Plan Estratégico de Capacitación, Sistema Nacional de Capacitación.

Abstract

The member organizations of the National Training System (SNC) are obliged to present their Strategic Training Plans (PEC) to the National Institute of Public Administration (INAP). This paper systematizes and analyzes the experience of recent years.

The hierarchy given to training varies widely between jurisdictions, is decisive for its management and also affects the intensity of INAP's work with each agency. Due to their importance and influence on the outcome of the process, some of the characteristics required for both a good development and a successful formulation of the PEC are: the commitment and support of the authorities, middle managers and unions; a qualified team for the task; and the availability of resources (economic, technological, etc.).

Therefore, the formulation of the PEC is not an easy task. Some of the difficulties are inherent to the task, others to the rules that regulate it, others to the modifications made by INAP as rule maker, and others to the characteristics of each agency.

The weight of jurisdictional training in the plans presented demonstrates its importance. Strengthening capacities and institutional support for those responsible for the task is considered a key to improve the quality of the plans; strengthening the SNC; to contribute to the improvement of public employment and the progress of agents in their careers, to the

achievement of institutional objectives and to the provision of better services to citizens.

Key words

Planning, training, Strategic Training Plan, National Training System.

Introducción

La Administración Pública Nacional (APN) está organizada de manera heterogénea tanto en el nivel y el tipo de las instituciones que la componen como en ciertas normas que la regulan. Si bien hay características y reglas generales, existen también muchas especificidades. La capacitación es una de ellas. Pueden, entonces, distinguirse distintos universos que tienen regulada la capacitación de sus agentes de manera diferente.

En este artículo se analizará la planificación de la capacitación que se realiza en los organismos de la Administración Pública Nacional argentina, suscriptores del Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG) firmado en 2006. Este convenio es el que mayor preeminencia tiene en la APN (132 de 204 organismos) y sus signatarios componen el llamado Sistema Nacional de Capacitación (SNC).

Las instituciones participantes de este SNC están obligadas, según lo establecido en el CCTG, a formular y presentar al Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) sus planes estratégicos de capacitación (PEC) y anuales de capacitación (PAC). En este trabajo se propone sistematizar la experiencia de los últimos años en relación con el primer nivel, el de los planes estratégicos, y, a partir de ese análisis, sacar algunas conclusiones preliminares sobre el dispositivo y —básicamente— el proceso asociado a su producción. Al ser un tema complejo, este estudio exploratorio inicial puede —y debe— ser completado con posterioridad para dar acabada cuenta del tema en cuestión.

El período considerado se extiende desde inicios de 2010 al cierre de 2021. Este recorte se debe a que, en 2010, se presentaron los primeros PEC posteriores a la implementación efectiva del CCTG (2006) y el

Convenio Colectivo Sectorial (CCS) del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) (2008), el CCS con mayor alcance institucional dentro del CCTG (92 organismos de los 132 del CCTG).

1

Planes estratégicos de capacitación

1.1 Características generales

El Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG), homologado por el Decreto 214/2006, establece que las jurisdicciones deben elaborar y presentar al INAP sus planes estratégicos de capacitación. Define en el artículo 74:

Cada Jurisdicción o Entidad Descentralizada elaborará un plan estratégico de capacitación, tanto general como específica, y sus correspondientes planes anuales, sobre la base de las propuestas elevadas por los titulares de las jefaturas intermedias y sectoriales y las necesidades detectadas y las propuestas a elevar por las organizaciones sindicales signatarias del Convenio Colectivo General y de los Convenios Sectoriales.

Dichos planes se articularán con las estimaciones cuantitativas y de las características de las competencias laborales a satisfacer para atender los servicios actuales y futuros de las jurisdicciones y entidades descentralizadas, contemplando, además, las particulares circunstancias regionales y provinciales de las prestaciones a cargo del personal.

El Estado empleador, a través del Instituto Nacional de la Administración Pública conforme a lo prescrito en la Ley 20.173 y modificatorias, elaborará las pautas metodológicas y los lineamientos generales bajo cuya orientación dichos planes serán elaborados y certificará las actividades de capacitación.

En esa línea, se entiende que el Plan Estratégico de Capacitación debe, entonces, constituirse en un marco plurianual que encuadre y oriente las acciones de capacitación de cada organismo para permitir una sinergia positiva entre, por un lado, las necesidades organizacionales para el cumplimiento de los objetivos de política pública —que, en último término, redunde en un mejor servicio a la ciudadanía— y, por el otro, las necesidades individuales de capacitación tanto para el mejor desempeño de la función como para el progreso en la carrera de las/os agentes en los casos que correspondiera (planta permanente de los organismos con carrera administrativa¹).

En relación con el proceso y los tiempos, el PEC debe ser presentado al INAP para su intervención (esta se realiza, según la Resolución 2/2002, mediante un dictamen) y, en el caso de los organismos regidos por el SINEP, luego de eso, debe ser aprobado por resolución de la máxima autoridad del organismo generador. El CCTG no define fechas de presentación de los PEC, pero la Resolución 2/2002 —que se aplica por inexistencia de norma específica posterior— establece que los planes institucionales de capacitación (denominación previa de los actuales PEC) deben ser resueltos antes del 30 de noviembre del año anterior de su puesta en práctica.

En cuanto a las responsabilidades por su consecución, si bien la capacitación jurisdiccional es un mandato normativo, el cumplimiento de esa obligación es responsabilidad de los organismos y la articulación con el INAP es voluntaria. La asistencia en su formulación, viabilizada a través de la Coordinación de Articulación del Sistema Nacional de Capacitación (CASNC) del instituto, está disponible para los organismos con los que articula el INAP y que

1 La capacitación es uno de los requisitos para el progreso en la carrera de las/os agentes de planta permanente. Este no aplica para aquellas/os cuya vinculación se da bajo otras formas de contratación, ya que no tienen carrera administrativa.

cuentan con una/un coordinadora/or técnica/o de capacitación (CTC)² y se fomenta especialmente, pero no es impuesta de manera obligatoria. Un organismo podría presentar un PEC que cumpla con las pautas definidas por el instituto sin haber contado con un asesoramiento estricto. En los casos requeridos, el asesoramiento implica desde la información sobre las pautas a cumplir o la respuesta a consultas de diversa índole, hasta reuniones (presenciales o virtuales) de trabajo, apoyo para la definición de instrumentos, análisis y corrección de documentos, interlocución y asistencia para sortear dificultades o inconvenientes, entre otras acciones.

1.2 Evolución en la presentación de los planes y el proceso de regularización

1.2.1 Consideraciones generales

Los PEC surgen, como tales, en el CCTG. A partir de este, también se acordaron CCS que retoman la figura del plan. Existen también convenios sectoriales preexistentes al CCTG que no necesariamente incluyen el tema de los planes, pero los organismos en los que se aplican esos convenios sectoriales quedaron obligados a su presentación por la suscripción al Convenio General. El antecedente de los PEC se puede encontrar en la Resolución 2/2002 que establecía, para el universo del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), la formulación de planes institucionales de capacitación (PIC).

En 2008, el CCTG y su complemento, el CCS SINEP —convenio sectorial que agrupa la mayor cantidad de organismos de la APN—, reorganizaron la planificación de la capacitación jurisdiccional. En función de esto, y tal

² Las/os CTC son las/os referentes y vínculos del INAP en los organismos y con quienes se articula la capacitación. Para mayor información sobre sus funciones, puede consultarse la Resolución 2/2002.

como se señaló en la introducción, se toma como línea de corte para el análisis de este informe los PEC presentados a partir de 2010. Dado que la periodicidad establecida originalmente en la Resolución 2/2002 era de tres años, esta definición supone el análisis de tres grupos de planes: 2010-2012, 2013-2015 y 2016-2018. En la Tabla 1 se presenta una síntesis de la evolución de las presentaciones al 31 de diciembre de 2021, fecha de realización de este trabajo³.

3 Los PEC 2016-2018 registraron dos extensiones de vigencia, primero hasta 2019 y luego hasta 2020. En el análisis también se consideran los planes presentados con otra periodicidad, pero incluidos en el espacio temporal definido. Por otra parte, se agrupan en la categoría «otras vigencias» unos pocos planes presentados con otras periodicidades que no son determinantes en el análisis y conservan los rasgos presentados para los grupos definidos. Se mantiene, sin embargo, un grupo 2018-2019 que permitió la incorporación al SNC de nuevos organismos no vinculados con el INAP hasta ese momento. En ninguno de los casos de esa categoría la presentación fue el año anterior a la puesta en práctica. Por último, se presenta la sistematización de lo ocurrido para el ciclo actual de planificación (2021-2023). Si bien estrictamente no corresponde con el período analizado en este primer apartado, su inclusión permite visualizar rápida y claramente la modificación de la situación que, posteriormente, se analizará con más detalle.

Tabla 1. PEC según año de presentación y aprobación

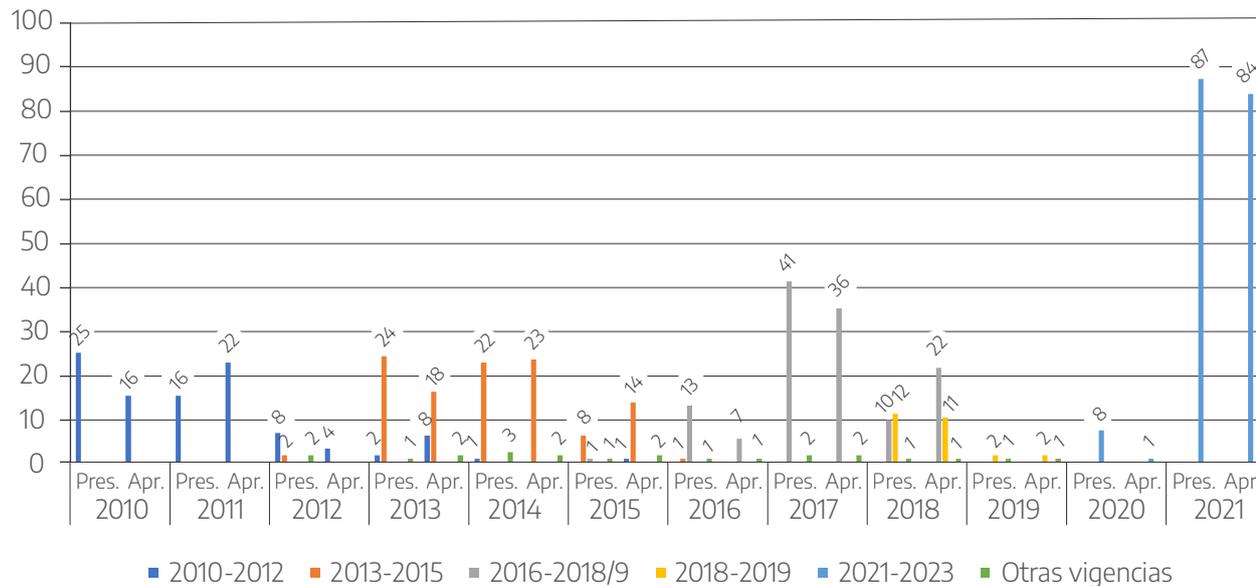
PEC	Total	Aprobados	Sin aprobar	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021			
				Presentación	Aprobación																								
				2010-2012	52	51	1	25	16	16	22	8	4	2	8	1			1										
2013-2015	57	55	2					2		24	18	22	23	8	14	1													
2016-2018/9	65	65												1		13	7	41	36	10	22*								
2018-2019	14	13*	1**																	12	11*	2	2						
2021-2023	95	85	10																					8	1	87	84		
Otras vigencias	23	12	11*					2*		1	2	3	2	1	2	1	1	2	2	1	1	1	1						

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos registrados en la CASNC al 31 de diciembre de 2021

* Se consideraron en este punto tanto los aprobados por norma del organismo como los aprobados por excepción por Disposición INAP sin norma del organismo (apartado 1.2.3).

** La SIGEN se consideraba exceptuada de la aprobación por norma de la máxima autoridad del organismo.

Gráfico 1. PEC según año de presentación y aprobación



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos registrados en la CASNC al 31 de diciembre de 2021

1.2.2 Análisis de los datos: períodos previos a 2021

La aprobación de los PEC habilita la presentación de los PAC. La aprobación de estos últimos es condición para la acreditación de las actividades que, finalmente, permite la certificación y aplicación de los créditos a la carrera administrativa de las/os agentes. Por lo tanto, las demoras en la aprobación de los PEC suponen atrasos en el proceso de gestión de la capacitación y, por consiguiente, perjuicios en el progreso en la carrera administrativa de aquellas/os agentes de planta permanente. Tres cuestiones se desprenden de los datos presentados (Tabla 1 y Gráfico 1): el mencionado atraso en la gestión de la capacitación jurisdiccional, la dispersión —sobre todo en los primeros períodos— de la presentación de los planes y la variación de la cantidad de organismos que los presentan.

Respecto de lo primero, si se toma en cuenta la exigencia normativa que indica que los planes estratégicos deben estar resueltos antes del 30 de noviembre del año anterior a su implementación, no se encuentran casos de cumplimiento. Solo tres planes han sido presentados en fecha en el período analizado y ninguno de ellos fue aprobado (y, por ende, estaba en condiciones de considerarse «resuelto») previo a la fecha indicada por la norma.

No solo la aprobación, sino también, muchas veces, la presentación de los planes ha sido tardía e incluso producida una vez vencido el período del PEC. En estas ocasiones, más que un plan, lo presentado podría pensarse más como un informe de gestión, aunque no adquiriría esas características, sino que seguía manteniendo el formato de plan.

En el caso del grupo de planes correspondientes al primer PEC considerado (2010–2012), ningún organismo lo presentó en tiempo y forma (el año

anterior a su puesta en vigor), y menos de la mitad (48 %) lo hizo en el primer año correspondiente al Plan. El 31 % lo presentó el segundo año de vigencia del Plan y el 15 % restante, el tercero. Asimismo, se encuentran presentaciones realizadas con posterioridad (hasta dos años) al período de vigencia (6 %). Si se analiza la aprobación de esos planes (lo que permite efectivamente su vigencia), menos de un tercio fue aprobado durante el primer año del PEC (31 %), el 43 % fue aprobado en el segundo año, el 8 % en el tercero y el 18 % una vez vencido el período del PEC (incluido uno que fue aprobado tres años más tarde).

En cuanto al grupo de planes correspondientes al segundo PEC considerado (2013-2015), sigue una tendencia similar. En este caso sí se encuentran dos organismos (que representan el 4 % de los planes presentados) formalizaron su entrega el año anterior a su entrada en vigor, pero disminuye el número de organismos que lo presentaron el primer año de vigencia (42 %). En este caso, aumenta la presentación de planes en el segundo año del período (39 %) y se mantiene en el tercero (14 %). También se encuentran, aunque en menor grado, presentaciones extemporáneas (2 %). Si se analizan las aprobaciones correspondientes a este grupo, un tercio de los planes presentados fue aprobado ese mismo año (lo que deja un remanente de planes presentados el primer año y aprobados con posterioridad). El 42 % fue aprobado en el segundo año y el 25 % en el tercero. En este grupo no se produjeron aprobaciones fuera del período.

En el caso del grupo de planes correspondientes al tercer PEC estudiado (2016-2018/2016-2019 y otras vigencias⁴), el análisis se realiza en términos

4 En el caso de los PEC correspondientes al período, originalmente 2016-2018, se tomaron varias decisiones que terminaron extendiendo su duración hasta el 26/02/2021 para todos los planes presentados dentro del período. En cuanto al PEC con vigencia 2018-2022, si bien formulado en ese período, se toma en cuenta en el análisis de la situación actual, ya que excede la fecha de vencimiento considerada en el análisis de este grupo y cubre con su vigencia la mayor parte del período actual.

absolutos y no de porcentajes, dado que los períodos de vigencia de los PEC son diferentes. En este caso, un organismo presentó el plan el año anterior y solo 13 consiguieron hacerlo en el primer año del período del plan. 43 organismos consiguieron hacerlo el segundo año (algunos de ellos con una versión simplificada del plan), veintidós 22 organismos lo hicieron el tercer año (originalmente el año final del PEC)⁵ y 3 organismos con posterioridad a esa fecha. Si se analizan las aprobaciones, de los 14 planes presentados en el primer año (o antes), solo la mitad fueron aprobados en ese período. 38 planes fueron aprobados en el segundo año, 33 en el tercero y 3 en el cuarto. Cabe aclarar que la presentación de los planes tuvo un factor de demora adicional que fue la decisión inicial de INAP de devolver, para validación de las nuevas autoridades de los organismos, algunos de los planes presentados a inicios de 2016, pero formulados por las gestiones anteriores en los distintos organismos. No se tiene registro de estas devoluciones, solo de la presentación formal final. Es necesario también señalar que, para permitir la regularización de la situación de atraso de los planes —y dado que una de las trabas era la demora o falta de aprobación del Plan Estratégico por la máxima autoridad—, se definió dar por aprobados los PEC que no contaran con la norma aprobatoria de la máxima autoridad del organismo, a menos que hubiera manifestación expresa en contrario en un plazo establecido por la Disposición 404/2018. En el análisis, al no haber recibido ninguna comunicación de los organismos en ese sentido, los planes que estaban en esas condiciones se consideran aprobados en ese año (2018).

5 Muchos organismos presentaron este año su primer PEC. Si bien serían presentaciones que corresponden al primer año de vigencia del plan, se los considera atrasados ya que son organismos obligados que no habían presentado en tiempo y forma.

1.2.3 Proceso de regularización en el último período (2016-2020)

Hasta 2016, los organismos con los que principalmente articulaba INAP eran aquellos que requerían la acreditación de sus actividades jurisdiccionales para posibilitar su impacto en la carrera administrativa de sus agentes (principalmente organismos SINEP)⁶. Ese universo no abarca la totalidad de organismos obligados por ser signatarios del CCTG, por lo que, durante este período (2016-2020), se amplió la vinculación a otros organismos del CCTG que no necesariamente requerían la acreditación. Esto aumentó el número de organismos que articulaban con el INAP y, a la vez, explica el incremento en el número de organismos que, si bien obligados, anteriormente no presentaban PEC y comenzaron a hacerlo.

Por otro lado, a raíz del reconocimiento del atraso analizado en el apartado anterior y la dispersión en la presentación de los planes, se organizó un proceso de regularización que permitiera a los organismos poner al día la gestión de su capacitación jurisdiccional.

Para contribuir a la solución de la situación planteada en el caso de los PEC correspondientes al período —originalmente— 2016-2018, se tomaron varias decisiones que terminaron extendiendo su duración hasta el 26 de febrero de 2021 para todos los planes presentados dentro del período y explican las distintas duraciones de los planes considerados.

La primera decisión —vista la dificultad para la elaboración de los planes y dado que las presentaciones tardías podrían disminuir sus vigencias efectivas— fue la habilitación para la presentación de planes cuatrienales

6 Muchas variables que exceden el objetivo del análisis explican esta situación.

(2016-2019) en el segundo semestre de 2016. De manera complementaria a esta decisión, se dispuso, entonces, la extensión de vigencia de los planes presentados por tres años (2016-2018) hasta el 31 de diciembre de 2019. Esa decisión se efectivizó por mediante la Disposición 292/2018 del 8 de junio de 2018.

En términos operativos, para homogeneizar las fechas de vencimiento de los planes y, por lo tanto, las de formulación de los planes siguientes, se decidió que las presentaciones posteriores se realizaran con una menor duración de años, pero manteniendo la fecha final de vigencia de al 31 de diciembre de 2019.

Para todo el conjunto de planes en general, dado el inminente cambio de gestión y considerando las dificultades atravesadas en el cambio anterior para formular planes estratégicos en ese marco, la Dirección Institucional del INAP definió, mediante la Disposición 369/2019 del 27 de agosto de 2019, la extensión de la vigencia de los PEC hasta el 31 de diciembre de 2020 o la presentación del plan por la nueva gestión (si esto ocurriera con anterioridad). Pandemia mediante, esta prórroga fue complementada luego por la Resolución 71/2020 de la Secretaría de Gestión y Empleo Público del 1 de septiembre de 2020, que extendió la vigencia de los planes hasta el 26 de febrero de 2021.

En términos de las presentaciones exigidas, en 2017 se comenzó a trabajar con los organismos que se sumaban con una versión simplificada del formato del PEC. Adicionalmente, durante 2018, se encaró un proceso sistemático de regularización de la capacitación jurisdiccional en general y de los planes adeudados en particular. Más allá de la articulación que llevaba a cabo la CASNC y de la comunicación de este proceso en los

espacios de interacción con las/os CTC⁷ para dar respaldo institucional a este proceso de regularización, se realizaron dos comunicaciones oficiales de la entonces directora nacional académica a las/os directoras/es de Recursos Humanos y a las/os CTC en las que se establecieron fechas límite para la regularización (30 de junio para la presentación de planes pendientes). Estas fueron realizadas en abril y mayo de 2018.

El proceso implicó, entre otras acciones, la mencionada formalización de una estructura simplificada del PEC, la formulación de instructivos para acompañar las presentaciones, la homogenización de los documentos de informe técnico y dictamen para agilizar la tramitación. Asimismo, significó la asistencia para la formulación, el análisis, la realización de informes y la aprobación de 179 planes totales (26 PEC y 152 PAC, independientemente del año al que correspondían), así como la acreditación por disposición de actividades jurisdiccionales que alcanzó las 1939⁸. Esto representa un incremento del 64 % de planes (en relación con los 109 planes totales [PEC y PAC] presentados en 2017) y un aumento del 378 % de las actividades acreditadas (en relación con las 406 de 2017).

1.2.4 Primeras reflexiones sobre la experiencia

La regularización alcanzada ha sido producto del trabajo tanto del equipo de la Coordinación como los de los organismos con los que articula y ha empezado a dar frutos. La información está sistematizada, los procesos más ordenados y se consolidó una base de datos para la toma de decisiones

7 Por ejemplo, los Encuentros de Trabajo con las áreas de RRHH (espacio que reunía a INAP con las/os CTC y las/os consejeras/os gremiales de capacitación [CGC]) que se realizaron entre 2017 y 2020 a razón de tres o cuatro por año.

8 La referencia a la cantidad de PAC y a actividades se menciona solo a título indicativo del atraso señalado y sus consecuencias.

fundadas que, se entiende, contribuye a la mejora del trabajo del SNC en general y de la CASNC en relación con los organismos en particular.

La instalación de una práctica de planificación más ordenada, con plazos más acordes y la gestión al día no solo tiene un impacto positivo en los procesos y el cumplimiento de la normativa, sino también, y fundamentalmente, en la carrera de las/os agentes. Para darle continuidad a esto es primordial la consolidación —según el caso— del tema de la capacitación en la agenda de las autoridades de las jurisdicciones (de forma especial, de las/os directoras/es de RRHH). La importancia prestada por las autoridades del INAP a la puesta al día de estos procesos fue, y continúa siendo, una condición necesaria para su realización. Cabe señalar que la modificación de la estructura de los planes también impactó en su formulación.

1.3 Modificación de la estructura de los planes

La obligación de presentar los PEC está establecida, como ya se enunció, por el CCTG. Lo que establece el Convenio respecto de sus contenidos y estructura son indicaciones generales; la facultad para el establecimiento de pautas metodológicas está delegada en INAP.

Si bien la lógica con la que se conciben los planes y se trabaja su formulación ha tenido continuidad a lo largo del tiempo, la estructura requerida para su presentación ha variado.

Como se mencionó al inicio de este informe, el abordaje y la consecuente asistencia promueve, en líneas generales, la definición de un marco plurianual que encuadre y oriente las acciones de capacitación del organismo para permitir una sinergia positiva entre dos cuestiones:

- las necesidades organizacionales para el cumplimiento de los objetivos de política pública que, en último término, redunde en un mejor servicio a la ciudadanía; y
- las necesidades individuales de capacitación tanto para el mejor desempeño de la función como para el progreso en la carrera de las/os agentes en los casos en que correspondiera (planta permanente de los organismos con carrera administrativa).

No se cuenta con registros formales de materiales, guías, pautas o instructivos previos a 2013. Como primer registro, en enero de ese año⁹, se publicó la «Guía metodológica para la formulación del Plan Estratégico y del Plan Anual de Capacitación» (Instituto Nacional de la Administración Pública [INAP], 2013), un documento de trabajo no aprobado por una norma. Se desconoce si hubo mecanismos formales de comunicación de esa guía a los organismos, pero se sabe que se la facilitó a los organismos con los que el INAP articulaba y se la publicó junto con otros materiales en la página web de la institución.

La información solicitada en esa guía se plasmaba en nueve formularios:

- Presentación de la jurisdicción (Formulario A)
- Presentación del área de capacitación —por persona, modalidad de contratación, situación escalafonaria— (Formulario A0)
- Misión, visión y objetivos estratégicos (Formulario A1)
- Estructura organizacional (Formulario A2)
- Dotación de personal del organismo —por modalidad contractual, escalafón, agrupamiento y área de prestación de servicios— (Formulario A3)

⁹ Según los interlocutores que participaron previamente, esta guía pareciera ser una revisión de una anterior, pero no se cuenta con registro formal de esta.

- Programas y proyectos de la totalidad de organismo (Formulario A4)
- Contribución esperada —con relación al objetivo estratégico, el área de dependencia y el obstáculo u oportunidad detectado en la DNO— (Formulario B)
- Competencias —en relación con el objetivo estratégico, el área de dependencia y la contribución esperada, se definen la clasificación de la competencia, las/os destinatarias/os potenciales, la localización de las acciones, las horas de capacitación estimadas y la priorización— (Formulario C)
- Recursos estimativos —físicos, personal, financieros, otros, según proveedor y asociado a las competencias— (Formulario D)

En 2017 se generó un formato de presentación simplificado que facilitara la elaboración de los PEC¹⁰. Este formato se comunicó a los organismos que adeudaban el Plan en el marco de la asistencia.

Lo solicitado en ese momento se plasmaba en un documento de texto no estructurado y un formulario. En este caso, se solicitaban:

- Presentación de la jurisdicción y del área de capacitación (texto)
- Un formulario que definía:
 - ◇ Objetivos de gestión estratégicos/prioritarios para el trienio y que requiera de capacitación
 - ◇ Objetivo de capacitación/competencia/capacidad a promover mediante capacitación
 - ◇ Cursos/línea de capacitación
 - ◇ Perfil de la/el destinataria/o

¹⁰ Para el ejercicio 2018 se generó también una modificación de la estructura del PAC, tema no abordable en este informe.

- ◇ Prioridad
- ◇ Área prestadora de la capacitación

En 2020, se produjo una nueva modificación de la estructura de los planes, que cuenta con un instructivo de respaldo y fue comunicada a los organismos por diversos mecanismos: oralmente en la reunión de lanzamiento del proceso de planificación¹¹; por correo electrónico a todas/os las/os CTC designadas/os de todos los organismos con los que se articulaba; fue incluida en el reservorio de información de la Comunidad de Práctica (CDP) en el Campus Virtual INAP (en la que están matriculadas/os todas/os las/os CTC y analistas de los equipos de capacitación).

La versión actual del PEC se estructura en tres partes: dos documentos de texto para los cuales se definieron ciertos lineamientos o información mínima a incluir y un cuadro (formulario) de definiciones estratégicas.

- PARTE I – PRESENTACIÓN INSTITUCIONAL
 - ◇ Encuadre institucional: ¿quiénes somos? ¿a dónde vamos? ¿cómo vamos?
 - ◇ Balance del PEC anterior: ¿cómo llegamos hasta acá?
- PARTE II – INFORME METODOLÓGICO
 - ◇ Documento de texto que diera cuenta del proceso de formulación del PEC y que incluyera la forma de interacción (tipo y cantidad: reunión, entrevista, encuesta; presencial, virtual); las herramientas o métodos de recolección de la información; otros insumos

¹¹ La grabación también está disponible en YouTube (<https://www.youtube.com/watch?v=dbYhJJE1Q6o>) y subida en la CDP. (<https://campus.inap.gob.ar/course/view.php?id=3010> requiere ingreso con usuario/a).

utilizados; los tiempos empleados; las dificultades afrontadas y las soluciones encontradas.

- PARTE III – DEFINICIONES ESTRATÉGICAS que contiene mínimamente:
 - ◇ Objetivo estratégico/prioritario/institucional
 - ◇ Objetivo de capacitación
 - ◇ Saberes preponderantes
 - ◇ Destinatarias/os, con diferenciación de perfil y universo estimado
 - ◇ Prioridad
 - ◇ Área prestadora de la capacitación
 - ◇ Observaciones

Siguiendo los campos definidos en la guía metodológica de 2013, en la Tabla 2 se compara la información solicitada en los distintos momentos.

Tabla 2. Estructura comparada de los PEC en el período analizado

Categoría	2013	2017	2020
Presentación de la jurisdicción	Jurisdicción, organismo, titular de RRHH, CTC y CGC	Sí, pero sin exigencia de información ni organización	Organismo, tipo, dependencia, N.º de SAF
Presentación del área de capacitación	Por persona, modalidad de contratación, situación escalafonaria	Sí, pero sin exigencia de información ni organización	Si, con detalle de puesto y modalidad de contratación
Misión y visión	Sí	Sí, incluidas en la presentación institucional	Sí, incluidas en la presentación institucional
Objetivos estratégicos	En el mismo formulario que visión y misión	Sí, en el formulario unificado	Sí, en el formulario de Definiciones estratégicas
Estructura	Sí	Sí, incluida en la presentación institucional	Sí, incluida en la presentación institucional
Dotación	Por modalidad contractual, escalafón, agrupamiento y área de prestación de servicios	Incluida en la presentación institucional	Sí, incluida en la presentación institucional
Programas y proyectos	De todo el organismo, por objetivo estratégico y área de dependencia	No	No
Contribución esperada	Por objetivo estratégico, el área de dependencia y el obstáculo u oportunidad detectado en cuadros independientes	Objetivo de capacitación por objetivo estratégico en el formulario unificado	Objetivo de capacitación por objetivo estratégico en el formulario de Definiciones estratégicas

Categoría	2013	2017	2020
Competencias	Por objetivo estratégico, área de dependencia y contribución esperada, definiendo: clasificación de la competencia, destinatarios potenciales, localización de las acciones, horas de capacitación estimadas y la priorización en cuadros independientes	Línea de capacitación por objetivo estratégico en el formulario unificado	Saberes preponderantes por objetivo en el formulario de Definiciones estratégicas
		Columnas independientes por objetivo estratégico en el formulario unificado para: <ul style="list-style-type: none"> • Perfil de la/el destinataria/o • Prioridad 	Columnas independientes por objetivo estratégico en el formulario de Definiciones estratégicas para: <ul style="list-style-type: none"> • Destinatarias/os (perfil y universo) • Prioridad
Recursos	Por competencias, físicos, personal, financieros, otros, según proveedor	Área prestadora de la capacitación por objetivo en el formulario unificado	Área prestadora de la capacitación por objetivo en el formulario de Definiciones estratégicas
Observaciones	No	No	Sí, por objetivo en el formulario de Definiciones estratégicas
Balance del PEC anterior	No	No	Sí
Informe metodológico	No	No	Sí

Fuente: elaboración propia sobre la base del material disponible en la CASNC al 31 de diciembre de 2021

1.4 Situación actual: ciclo 2021-2023

Considerando el cambio de gestión a fines de 2019 y el posterior ASPO (Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio), se generó un contexto con dificultades para la renovación de los PEC (que vencían en diciembre de 2020). Para paliar la situación, las autoridades del INAP decidieron extender la vigencia de los planes hasta el último día hábil de febrero de 2021. La medida se formalizó, como ya se mencionó, mediante la Resolución 71/2020 de la Secretaría de Gestión y Empleo Público. Por ende, se extendió el período de elaboración y presentación de los planes.

Para facilitar el trabajo de las áreas y acompañar los procesos vinculados a la capacitación en las organizaciones, se produjo la actualización de modelos e instructivos vinculados a

- Instructivos para la formulación y presentación de los planes.
- Guía de detección de necesidades y oportunidades de capacitación.
- Modelos de informes técnicos de PEC y PAC.
- Modelos de dictámenes y disposiciones aprobatorias de PEC y PAC, respectivamente.
- Procedimientos y Preguntas frecuentes.

Más allá del acompañamiento realizado a cada organismo por las/os asesoras/es institucionales de la CASNC, también se han realizado reuniones asociadas a los distintos sectoriales de la APN (organizados en función de cada ministerio y sus organismos dependientes) con la presencia de la coordinadora del área. Estos encuentros permitieron abrir los espacios de trabajo y colaboración entre pares que suelen ser muy valorados por los organismos y se mantuvieron durante los primeros meses de 2021. Luego, el asesoramiento continuó de manera más bilateral. Al cierre de 2021,

se han desarrollado diecisiete encuentros sectoriales con la participación de alrededor de doscientas personas.

Los organismos han trabajado en sus procesos de planificación tanto de PEC como de PAC. Si bien muchos han logrado avanzar en el cumplimiento de lo establecido por las normas, aún se registran dificultades en algunas jurisdicciones.

Tomando como fecha de corte el 31 de diciembre de 2021, 95 organismos¹² han presentado sus PEC. 56 lo hicieron antes del vencimiento del plazo establecido por la norma, el resto lo hizo con posterioridad. Algunos de ellos (85) ya cuentan con aprobación de la máxima autoridad del organismo. Los restantes diez ya cuentan con intervención (dictamen) del INAP y están en proceso de aprobación por parte de la jurisdicción.

12 Se cuenta en este grupo a la Armada Argentina, con PEC aprobado 2018-2022 aún vigente.

Análisis de los planes presentados¹³

Si bien el plazo de presentación está vencido, no todos los organismos han podido cumplir con la obligación por lo que se continúa recibiendo planes y acompañando en sus formulaciones. Para la realización de este informe se analizaron los noventa y cinco planes presentados hasta la fecha de corte (31 de diciembre de 2021) y su situación de aprobación a esa fecha. Teniendo en cuenta que se considera en este grupo el PEC de la Armada Argentina (y que el formato utilizado en esa presentación no era el actual), solo en el caso del análisis sobre el Parte III, de Definiciones Estratégicas, no se lo toma en cuenta y se realiza sobre el universo de 94 planes restantes.

2.1 Planes presentados por tipo de organismo

Los organismos pueden diferenciarse en administración centralizada (Jefatura de Gabinete, ministerios o secretarías con autonomía), organismos descentralizados, organismos desconcentrados y empresas o entes del sector público nacional (SPN).

Siguiendo esa clasificación, el total de los 21 organismos de la administración centralizada (ministerios incluyendo la Jefatura de Gabinete de Ministros [JGM]) han presentado su PEC, veinte de los cuales ya están aprobados

¹³ Apartado desarrollado sobre la base del procesamiento realizado por la coordinadora y las/os asesoras/es institucionales de la CASNC de los Planes Estratégicos de Capacitación de los organismos a los que acompañan.

por norma de la máxima autoridad. También lo han hecho 5 de un universo de 6 secretarías (dependientes de Presidencia y JGM) que presentan de manera autónoma, habiendo conseguido el total de ellas la aprobación correspondiente.

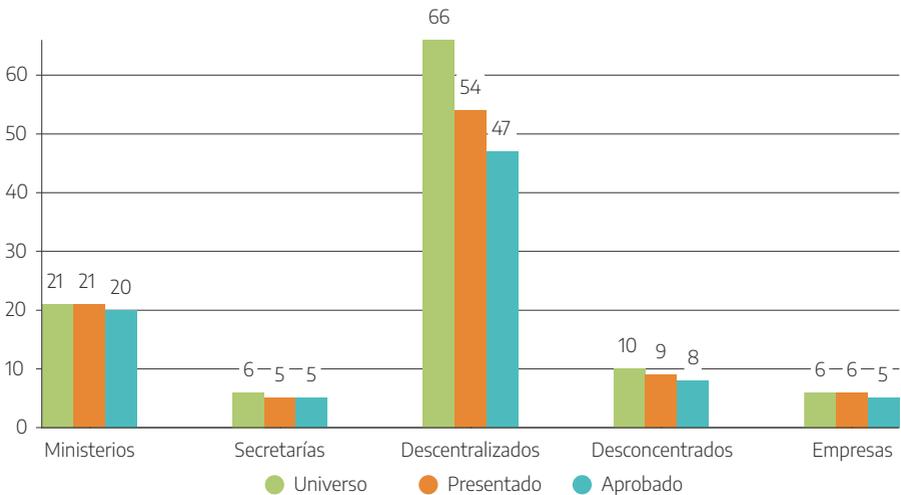
Si tomamos el grupo de organismos descentralizados, que abarcan un conjunto de 66 organismos, 54 han conseguido presentar su PEC y 47 lo tienen aprobado. En el caso de los desconcentrados, que normalmente presentan con la jurisdicción de la que dependen, pero pueden presentar de manera autónoma en caso de tener SAF (Servicio Administrativo Financiero) propio, 9 de los 10 que conforman el universo han presentado su PEC y 8 ya lo tienen aprobado por la máxima autoridad.

Si analizamos las empresas o entes del SPN, las 5 que conforman el universo de obligadas más una que sin estarlo lo ha hecho, han presentado el Plan y 5 de las 6 ya han conseguido la aprobación.

De la experiencia de articulación con los organismos a lo largo del tiempo, se desprende que la exigencia normativa de aprobación se acrecienta como dificultad en los casos en los que involucra a altas autoridades (ministerios, secretarías y organismos desconcentrados) y es menor en los organismos descentralizados y empresas, que cuentan con mayor autonomía. Esto no se puede visualizar en los datos presentados, ya que solo se muestra el resultado final a la fecha de corte. Sin embargo, si se analiza en detalle la demora entre la fecha de presentación y la de aprobación, esta habitualidad presenta este ciclo en particular alguna mejora en lo que respecta a ministerios, ya que la mayoría han logrado su aprobación. Lo mismo sucede en el caso específico de los organismos desconcentrados en los que normalmente se presenta el mayor obstáculo, ya que la aprobación excede al propio organismo y se concreta en el

ministerio del que depende, pero la «distancia» con la autoridad es mayor y no directa. Es llamativo, por el contrario, el caso de los descentralizados, que muestran en esta oportunidad un mayor grado de dificultad tanto en la presentación como en la aprobación.

Gráfico 2. Universos, PEC presentados y aprobados por tipo de organismo. Período 2021-2023



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos registrados en la CASNC al 31 de diciembre de 2021

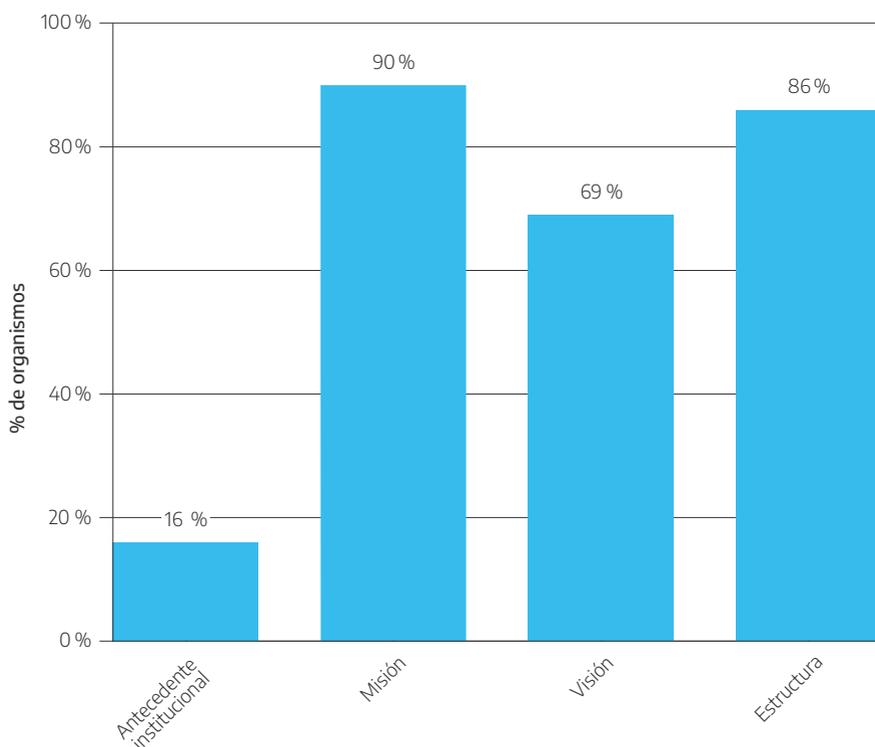
2.2 Presentaciones institucionales

Este apartado no tiene en el formato de PEC actual una estructura predefinida (salvo unos cuadros iniciales de identificación del organismo y los actores responsables por la formulación). Su objetivo es enmarcar las definiciones presentadas en el Plan para lo que se presentaban en el Instructivo preguntas

y contenidos orientadores para su formulación: ¿quiénes somos?, ¿a dónde vamos?, ¿cómo vamos? y ¿cómo llegamos hasta acá?

La totalidad de los planes analizados contienen esta presentación institucional. El grado de detalle de estas últimas varía y su riqueza también.

**Gráfico 3. Contenidos de la presentación institucional.
Período 2021-2023**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos registrados en la CASNC al 31 de diciembre de 2021

La mayoría de los organismos presenta la misión y las funciones tal cual lo expresa la normativa (ya sea de creación, la Ley de Ministerios o la normativa actualizada posteriormente) y otros (menos) incluyen líneas de trabajo o prioridades de la gestión. Algunos presentan la visión y pocos los valores que guían la acción.

Muy pocos de los organismos (solo 15, lo que representa el 16 % del total) reconoce tener un plan institucional u organizacional que permita enmarcar las definiciones del Plan Estratégico de Capacitación. La mayoría presenta la estructura también según la norma de creación. El motivo por el cual algunos organismos no lo hacen es que están en proceso de cambio, no cuentan aún con la nueva de manera formal (pero la utilizan de manera informal) y deciden no presentar la (ya que no es la que guía la gestión cotidiana en el organismo).

En relación con el balance de la gestión de la capacitación, este es realizado solo por los organismos que ya habían formulado un PEC en el período anterior y su presentación es diversa, por lo que resulta compleja de sistematizar. No obstante, pueden señalarse algunos rasgos comunes. Todos los organismos reconocen un aumento de la demanda de capacitación el año anterior (2020) a raíz de la situación de pandemia y las consecuencias que trajo en las dinámicas de trabajo. Este interés en la capacitación impactó tanto en la demanda al INAP como a los propios organismos. Sin embargo, se reconocen distintas posibilidades de dar respuesta, ya que existen algunas jurisdicciones que han podido consolidar una oferta propia y otras que no¹⁴. En cuanto a lo realizado, se reconoce un no muy

14 Los avances sobre este análisis pueden encontrarse en las ponencias realizadas por la autora en dos congresos de Administración Pública: el 1º Congreso Federal de Empleo Público (Santiago del Estero) y la XVI Conferencia de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (Mendoza).

alto grado de implementación en relación con lo planificado y el respaldo de los organismos en la capacitación brindada por el INAP.

Si bien son interesantes de analizar, tanto este último punto como el anterior requieren investigaciones específicas y exceden los objetivos de este documento.

2.3 Informes metodológicos

El informe metodológico, como se señaló en el cuadro comparativo (Tabla 2), es la primera vez que se solicita. El instructivo no establece para este apartado una estructura fija, sino que solicita que dé cuenta del proceso realizado para la formulación del Plan. El objetivo es obtener información relevante, al menos, sobre tres aspectos:

- Características y coyunturas de formulación de los PEC para posibilitar poner los documentos en contexto al momento de su análisis.
- Procesos, procedimientos y mecanismos utilizados en los organismos.
- Dificultades encontradas para posibilitar la generación de líneas de trabajo con y para el fortalecimiento de los equipos de capacitación.

El análisis de los informes metodológicos presentados permitió categorizar algunos de los aspectos abordados, a saber:

- El modo de formulación de los objetivos.
- Las estrategias de detección utilizadas.
- El grado de participación gremial.
- Las principales dificultades encontradas.

En los siguientes apartados se analizará cada uno de ellos.

2.3.1 Modo de formulación de los objetivos

Los informes metodológicos y la información complementaria obtenida en los intercambios realizados durante los procesos de asistencia permiten clasificar la manera de formular los objetivos en cinco categorías, según quién y cómo se establecieron los objetivos estratégicos a alcanzar (punto de partida del análisis según el abordaje propuesto); y para los cuales la capacitación puede, de alguna forma, contribuir a su logro.

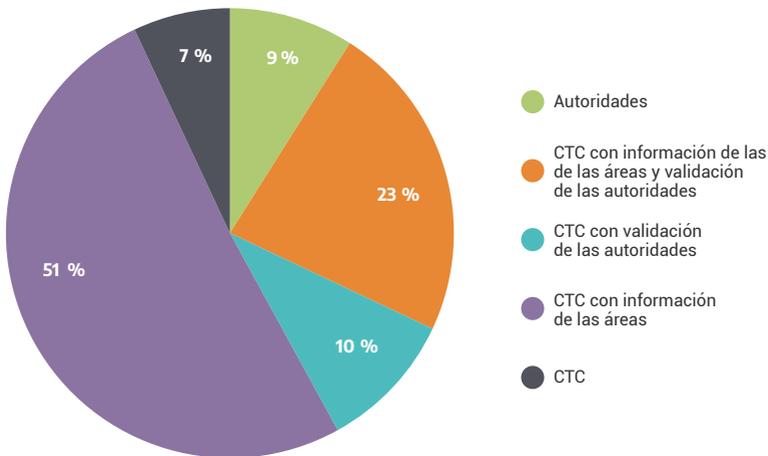
- Autoridades: agrupa los casos en los que son las/os máximas/os referentes de los organismos quienes definen los objetivos.
- CTC con información de las áreas y validación de las autoridades: es el conjunto de objetivos que han sido formulados por la/el CTC, pero las bases para esa definición fue la información brindada por las áreas y, luego, esa formulación fue elevada a las autoridades y validada por ellas.
- CTC con validación de las autoridades: si bien pareciera ser similar al caso anterior, no se cuenta en este caso con información previa de las áreas, sino que la/el CTC construye los objetivos con otro tipo de información¹⁵.
- CTC con información de las áreas: en este caso, el conjunto agrupa a los organismos en los que el/la CTC realizó la definición con información provistas por las áreas sobre sus propios objetivos, pero estos no fueron validados por las autoridades.
- CTC: da cuenta de los casos en los que el área de capacitación no contó con apoyo ni de las áreas ni de las autoridades para la

¹⁵ Esta información puede ser múltiple y variada: la normativa, los conocimientos de la/el CTC del organismo, las definiciones identificables en documentos públicos, la página web oficial del organismo, los discursos de las autoridades u otros.

formulación de los objetivos, sino que debió establecerlos *per se* para poder avanzar en el proceso.

La mayoría de los organismos (el 51 %) se agrupa en la cuarta categoría («CTC con información de las áreas»). En segundo lugar, y por gran diferencia, se encuentra la categoría «CTC con información de las áreas y validación de las autoridades», que representa el 23 % de los organismos. Luego, con poca diferencia entre sí, aparecen las tres categorías restantes. El peso relativo de cada una es: «CTC con validación de las autoridades», 10 %; «Autoridades», 9 %; y, finalmente, «CTC», 7 %.

Gráfico 4. Modo de formulación de los objetivos estratégicos. Período 2021-2023



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos registrados en la CASNC al 31 de diciembre de 2021

En relación con este punto, puede observarse que los casos en los que las definiciones fueron realizadas por las autoridades o validadas por ellas, la entidad de los objetivos estratégicos es mayor y su nivel de agregación

tiende a ser prioritario e institucional. En el caso de los objetivos formulados con información provistas por las áreas, los objetivos estratégicos definidos tienden más a ser objetivos de gestión de las propias áreas que objetivos de alcance institucional. En el caso de los objetivos definidos por las áreas de capacitación, pueden tener ese alcance mayor, pero, por un lado, tienden a tener un carácter normativista (ya que suele ser la principal fuente de información para la definición) y, por otro, disminuyen su legitimidad al no haber sido validadas institucionalmente.

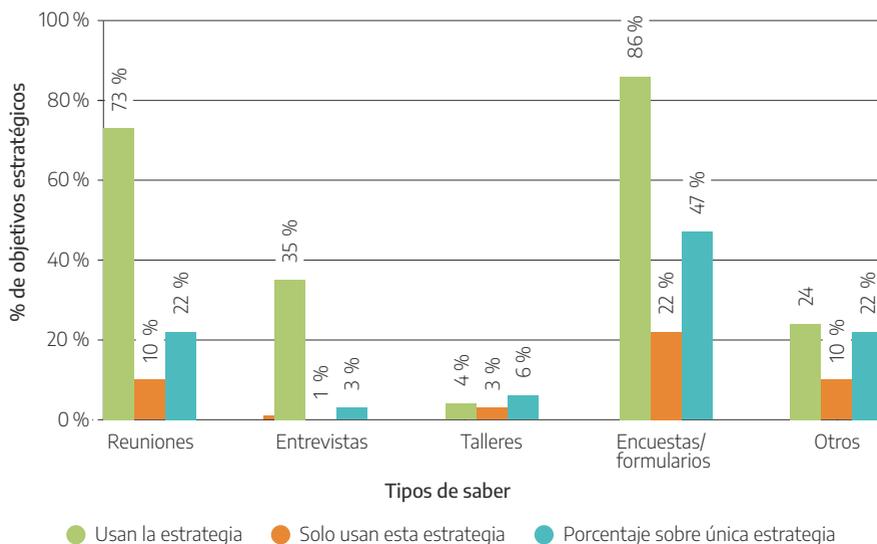
2.3.2 Estrategias de detección utilizadas

Siguiendo la línea de análisis, las estrategias de detección utilizadas en los organismos también pueden ser categorizadas. En este caso, la clasificación recupera la forma de identificación propuesta por los propios organismos y se agrupa también en cuatro categorías y un «otros» que agrupa variables no representativas:

- Reuniones
- Entrevistas
- Encuestas/formularios
- Talleres
- Otros

En este caso, las categorías no son excluyentes, ya que los organismos pueden haber combinado distintas estrategias de detección y haberlas utilizado de manera complementaria. Poco más del 40 % de los organismos reconoció utilizar una sola estrategia de detección. El casi 60 % restante utilizó al menos dos, y en algunos casos hasta tres, de las técnicas referidas.

Gráfico 5. Estrategias de detección de necesidades.
Período 2021-2023



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos registrados en la CASNC al 31 de diciembre de 2021

La estrategia más utilizada fue la de Encuestas/formularios, generalmente remitidas a las áreas en planillas o formularios de Google por correo. El 86 % de los organismos que presentaron su PEC la utilizaron y en el 22 % de los casos fue la única estrategia utilizada (esta situación representa el 47 % si tomamos como referencia el universo de organismos que utilizaron solo una estrategia).

En segundo lugar —y tanto en términos generales de uso de la estrategia como realizando el análisis restringido a los casos de utilización única—, se encuentran las reuniones. Esta técnica es reconocida por un 73 % del total de organismos que presentaron planes, un 10 % si consideramos el porcentaje de organismos que utilizaron solo esta estrategia sobre el total

de organismos y un 22 % si consideramos el universo restringido de los organismos que usaron una sola de ellas.

En tercer lugar —y respetando la forma de registro de los propios organismos—, se encuentran las entrevistas. No se define claramente en los informes presentados la diferencia con los otros mecanismos de detección, principalmente con las reuniones o, en menor medida, con las encuestas, ya que a veces se refieren de manera indistinta o complementaria. El 35 % del total de organismos identificaron esta categoría como utilizada para la detección, pero solo el 1 % de ellos la presenta como estrategia única.

Siguiendo en orden descendente, el 24 % del total de organismos reconoce otras fuentes de detección, entre las que se mencionan reportes del SAI, registros históricos de las áreas e información surgida de planes anteriores pendientes de respuesta. Solo el 10 % del total reconoce esta estrategia como la única utilizada al momento de formulación del PEC. Si consideramos el peso de la estrategia tomando en cuenta solo el universo de organismos que utilizaron una sola, el porcentaje se ubica en el 22 %.

Solo el 4 % del total de organismos mencionan haber realizado talleres, lo que se reduce a un 3 % si consideramos sobre el total los que reconocen haberlo utilizado como única estrategia. Ese porcentaje sube al 6 % si consideramos el peso de la estrategia solo en ese universo recortado.

Si bien en los informes metodológicos se hace referencia a algunas razones que podrían explicar las estrategias elegidas, como, por ejemplo, la referencia al contexto de pandemia o la dificultad para acceder a las autoridades, los argumentos no terminan de fundamentar la elección. De la asistencia realizada pueden sumarse también como variables a tener en cuenta, la cultura organizacional, los mecanismos habituales de comunicación, la

disponibilidad o capacidad del equipo de trabajo para aplicar la técnica o procesar la información.

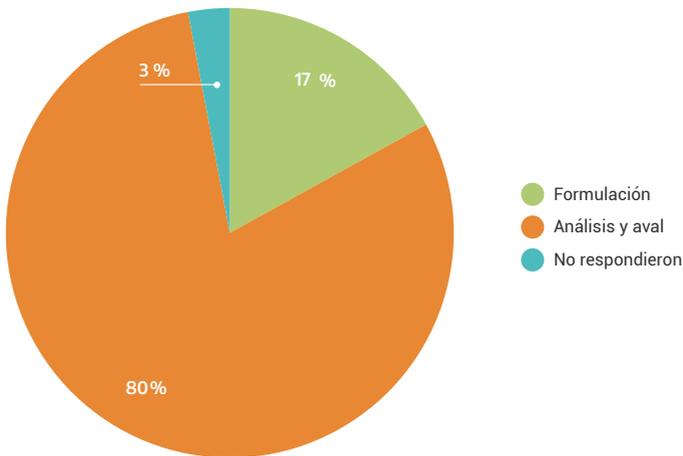
2.3.3 Grado de participación gremial

Como se mencionó en el punto 1.1., los PEC son un documento paritario y los gremios deben ser invitados a participar del proceso. Que efectivamente participen o no, es una decisión de cada entidad gremial en cada organismo. En términos del proceso de trabajo, pueden identificarse entonces, tres posibles situaciones al respecto:

- que los gremios participen activamente de la formulación de los planes;
- que intervengan al momento de la presentación para tomar conocimiento, realizar su análisis y evaluación y, si corresponde avalarla; o
- que no respondan a la convocatoria.

En la gran mayoría de los casos, las participaciones gremiales registradas están asociadas a la segunda categoría («análisis y aval al plan»), que es el caso del 80 % de los PEC presentados. En el 17 % participaron de la formulación y solo en el 3 % no respondieron a la convocatoria. Cabe aclarar que se está contando en las dos primeras categorías la participación o aval de al menos una de las entidades gremiales reconocidas y en el último caso la no respuesta de ninguna de ellas. Puede haber casos en los primeros grupos en los que una entidad gremial haya avalado y la otra no haya respondido.

Gráfico 6. Tipo de participación gremial. Período 2021-2023



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos registrados en la CASNC al 31 de diciembre de 2021

2.3.4 Principales dificultades

Como se mencionó en el punto 2.3, uno de los objetivos de ese apartado es obtener información relevante sobre las dificultades encontradas en el proceso de formulación de los planes.

Analizados esos apartados, puede agruparse lo relatado por los organismos en tres grandes categorías:

- Una primera vinculada al contexto de pandemia y las consecuencias que esto trajo en las dinámicas de trabajo.
- Una segunda asociada al nivel de apoyo institucional que las áreas de capacitación tienen o tuvieron para este proceso.

- Una tercera vinculada a características propias del área de capacitación.

El primer grupo (*dificultades contextuales*) incluye menciones a cuestiones como la necesidad de replanteo y adaptación de los procesos de trabajo, la dificultad para la coordinación de reuniones, las modificaciones en las formas de comunicación. Las cuestiones vinculadas al contexto de pandemia afectaron particularmente a los organismos del sector salud, impactados directamente en su dinámica de trabajo por la coyuntura.

El segundo grupo (*dificultades institucionales*) incluyen cuestiones vinculadas a la falta de estructura o designación de autoridades y, por lo tanto, de referencias; los cambios en autoridades ya definidas; el consecuente desconocimiento de los requerimientos vinculados con los planes; la demora o directamente falta de respuesta o firma (en el caso que fuera necesaria); el no reconocimiento del aporte metodológico del área.

En el tercer grupo (*dificultades del área*) aparecen cuestiones vinculadas a la falta de personal; su dedicación simultánea a otras tareas; la falta de disponibilidad de recursos o de acceso a la información debido al teletrabajo; y el desconocimiento de herramientas tecnológicas factibles de ser utilizadas en este contexto.

En un intermedio, que podría incluirse tanto en la segunda como en la tercera categoría, se encuentran los organismos que presentan por primera vez su PEC y en el que confluyen tanto cuestiones organizacionales como propias del área.

Si bien las categorías no son excluyentes, no todos los organismos hacen hincapié en el mismo tipo de dificultades. De las tres categorías identificadas,

la que con mayor frecuencia se recoge de los informes metodológicos es la segunda, el (poco) nivel de apoyo institucional. Casi la mitad de los informes metodológicos presentados reconoce esta dificultad.

2.4 Definiciones estratégicas

Este tercer apartado del PEC constituye su parte más sustantiva, ya que es donde se plasman los lineamientos definidos para la gestión de la capacitación.

Estas definiciones implican el establecimiento de objetivos estratégicos, de capacitación, saberes preponderantes involucrados, destinatarios, prioridades y prestadores (punto 1.3). En función de esa nueva estructura del plan, el nuevo modelo de organización de la Propuesta Formativa del INAP y la identificación del prestador —y teniendo en cuenta que algunos de los ítems planteados fueron abordados en otras partes de este informe (por ejemplo, la formulación de los objetivos estratégicos)—, se abordan en este punto las dos cuestiones que se consideran de mayor utilidad:

- la relación entre objetivos estratégicos y tipos de saberes a abordar por los planes de capacitación, y
- la identificación del prestador de la capacitación.

2.4.1 Relación entre objetivos estratégicos y tipos de saberes

Una de las modificaciones en el abordaje propuesto por INAP en relación con la capacitación es su categorización en términos de saberes. Para comenzar a aplicar este abordaje en la formulación de los planes, se pidió

a los organismos que identificaran los tipos de saberes preponderantes requeridos para alcanzar sus objetivos estratégicos. En este punto, se analiza la preponderancia de los distintos tipos propuestos por el INAP y su relación con los objetivos definidos por los organismos.

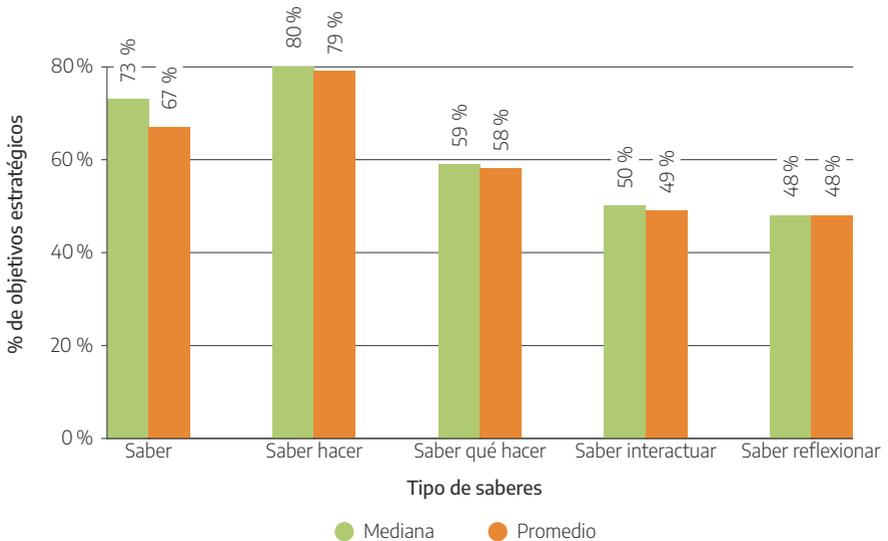
Es necesario realizar algunas aclaraciones metodológicas respecto del análisis. En primer lugar, el nivel de referencia tomado fue el de objetivos estratégicos, ya que es el que compartían todos los organismos. En segundo lugar, los saberes no son excluyentes entre sí por lo que los organismos definían los preponderantes y la elección podía reconocer más de uno. En tercer lugar, el análisis se hizo en porcentajes en relación con los objetivos definidos (es decir, qué porcentaje de los objetivos de cada organismo reconoce la necesidad de un determinado saber). En este sentido, cada objetivo estratégico podría requerir el abordaje de más de uno de aquellos por lo que la sumatoria puede superar el 100 %.

Para realizar el análisis general se aplicaron dos funciones a cada uno de los saberes: promedio y mediana. La primera (según la definición del aplicativo utilizado) devuelve la media aritmética de los argumentos analizados. La segunda, devuelve el número central de ese conjunto, por lo que da una idea de la distribución de los valores generales de la muestra.

El tipo de saber más requerido por los objetivos estratégicos definidos por los organismos es el «saber hacer», el cual concentra un promedio del 79 % y una mediana del 80 %. En orden de prevalencia, le sigue el «saber» con el 67 % de promedio y una mediana del 73 %. A continuación, si el promedio se toma en cuenta como ordenador, se encuentra el «saber qué hacer» con un resultado en esa función del 59 % y una mediana del 58 %. En el caso del «saber interactuar», el promedio es del 49 % y la mediana se ubica en el 50 %. Finalmente, en último lugar, se ubica el «saber reflexionar» con

un promedio y una mediana del 48 % en ambos casos. La comparación entre los promedios y las medianas de los distintos saberes resulta en una diferencia menor.

Gráfico 7. Tipo de saberes requeridos por objetivo estratégico. Período 2021-2023



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos registrados en la CASNC al 31 de diciembre de 2021

No sorprende que tratándose de capacitación laboral el principal saber requerido sea el «saber hacer». Que los principales requerimientos estén enfocados en el «saber hacer» y el «saber» también da cuenta del sesgo requerido por la capacitación: teórico-práctico, pero enfocado en las tareas. Quedan más relegados los saberes vinculares y reflexivos que, si bien permiten la aplicación de los otros saberes, no se parecieran verse aún como requisitos o condicionantes de la efectividad de las acciones.

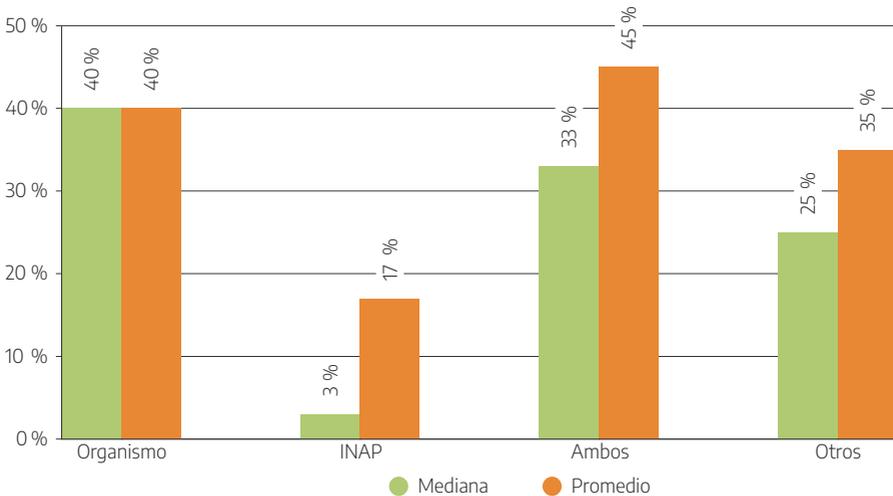
2.4.2 Prestadores

El análisis realizado con relación a los prestadores comparte las características metodológicas planteadas en el punto anterior. En este caso, el objetivo del análisis es identificar en qué grado la capacitación demandada sea atendida por el organismo, sea prestada por el INAP o por ambos.

Estas categorías se consideraron excluyentes entre sí. Existe también la categoría «otros» que da cuenta de la identificación de un tercero involucrado (por ejemplo, una universidad). Siguiendo las definiciones del instructivo, y considerando que la responsabilidad por el contacto con ese «otro» está a cargo del organismo, se refleja la proporción de los objetivos estratégicos que refieren a esa participación, pero en el análisis se consideran como parte de los objetivos a cargo del organismo.

Del análisis realizado, y continuando con el promedio como criterio ordenador, se desprende que la mayoría de los objetivos estratégicos requieren de capacitación brindada conjuntamente por el organismo y el INAP. El porcentaje promedio de estos casos es del 45 % y su mediana del 33 %. Le sigue, con una paridad en el valor correspondiente a cada una de las funciones, la capacitación a brindar por el organismo. Este grupo presenta tanto un promedio como una mediana del 40 %. En menor medida aparece la demanda de actividad a ser brindada por INAP, la que representa un promedio del 17 %, con una mediana muy baja que alcanza solo el 3 %. En el caso de otros prestadores, considerados en la categoría «organismo», se reconoce que un promedio del 33 % va a requerir este tipo de alianzas, con una mediana del 25 %.

Gráfico 8. Prestador por objetivo estratégico. Período 2021-2023



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos registrados en la CASNC al 31 de diciembre de 2021

Dado que no se cuenta con registro histórico del peso de la capacitación jurisdiccional y del requerimiento a INAP, no se pueden sacar conclusiones comparadas de este análisis. De los balances presentados por los organismos, y de la experiencia de articulación con ellos, se desprende que la relación entre lo planificado y lo efectivamente realizado es baja. Hay muchas variables que podrían estar condicionando esa brecha. Teniendo eso en cuenta junto con el análisis presentado, puede decirse que el peso de la capacitación jurisdiccional se plantea en las planificaciones como «muy alto» y sería importante reforzar las capacidades y el apoyo institucional a las áreas para poder hacerlo efectivo. De no producirse ese fortalecimiento, la satisfacción de las necesidades de capacitación quedaría reducido a la oferta del INAP.

Conclusiones

El análisis realizado fue planteando conclusiones parciales en cada uno de los puntos. En suma, queda evidenciado que la formulación de los planes estratégicos de capacitación no es tarea sencilla. De lo analizado, sumado a la experiencia de articulación con las jurisdicciones, se puede concluir que algunas de las dificultades son propias de la tarea a realizar, otras de las normas que la regulan, otras de las modificaciones realizadas por INAP como órgano rector y otras de las características propias de los organismos.

Sobre algunos de esos grupos de causas es posible sacar conclusiones solo en función de los datos presentados. Sobre otros, se requerirían estudios de casos que permitieran abordar aristas poco desarrolladas en este trabajo, asociadas fundamentalmente a la cultura organizacional y al apoyo institucional.

Al observar los datos disponibles del período analizado (2010-2021), lo primero que surge es la disminución de la dispersión en las fechas de presentación y el aumento del número de organismos que presentan planes. Siguiendo los cuatro grupos de planes analizados (2010-2012, 2013-2015, 2016-2018/9 y 2021-2023), se pasó de una dispersión de seis años de duración (que incluía resoluciones posteriores al período correspondiente al PEC) y ninguna presentación en la fecha prevista por la norma a una dispersión de dos años y 8 organismos que realizaron presentaciones el año anterior a la puesta en práctica. Si bien se puede inferir que la consolidación del sistema de planificación aporta en este sentido, se entiende como vital el proceso de regularización encarado en 2018 que permitió poner la capacitación al día.

La segunda cuestión importante de señalar, como se puso de manifiesto en el análisis de la evolución de la presentación de los planes, es que nos encontramos en un momento inédito de regularidad y, si bien hay atrasos respecto de lo previsto, con altos niveles comparativos de cumplimiento en la presentación de los planes. En este sentido, es notorio el aumento de los organismos que cumplen con la obligación de presentar sus PEC, ya que pasaron de 52 en el primer grupo a 95 en este último período. Es de suponer, asimismo, que este número final seguirá incrementándose, ya que el INAP se encuentra articulando con otros organismos obligados para su presentación. Es de señalar, sin embargo, que este análisis no da cuenta del porcentaje sobre el total de organismos obligados, ya que el universo varía de acuerdo con las modificaciones de la estructura de la APN¹⁶. Más allá de eso —dado que el universo puede haber variado, pero no haberse multiplicado—, puede inferirse que el aumento del cumplimiento de la obligación de presentación del PEC ha aumentado no solo en valores absolutos, sino también porcentuales.

Dos cuestiones aparecen como claves en este proceso: la mencionada puesta al día encarada en 2018 y el sostenimiento de la regularidad en este nuevo período. Mantenerla es un gran desafío y los datos son alentadores. Como se dijo, el nivel actual de presentación no tiene antecedentes y es un gran logro del SNC. En el recorrido histórico se evidencia que, anteriormente, nunca hubo la cantidad de planes estratégicos presentados el primer año del período correspondiente y menos aún el nivel de aprobación con el que se cuenta en este momento. El nivel de actualización del sistema es, como se advirtió, inédito.

16 Realizar ese análisis en términos porcentuales supone reconstruir el universo de organismos existentes normativamente y obligados para cada período ya que es diferente en cada uno de ellos.

Para sostener esa regularización, deben considerarse las definiciones propias del INAP como órgano rector en la materia. En ese sentido, la revisión de la normativa, los procesos, las fechas y los productos a presentar podrían ser materia de revisión. Sin embargo, sería importante un período de estabilidad que permitiera afianzar aprendizajes, ya que las permanentes modificaciones no aportan a esa consolidación. Es necesario considerar, en este punto, los tiempos asignados a la realización de los planes y el momento en que se propone su realización. En relación con las modificaciones realizadas por el INAP —si bien la lógica de abordaje ha sido mantenida—, el hecho de que los últimos tres planes estratégicos hayan sido requeridos con formatos distintos, no ha contribuido a facilitar los procesos.

Tomando específicamente el estudio del último período, los análisis sobre cruces de variables no permiten el establecimiento de análisis concluyentes, ya que la evidencia histórica difiere del período actual; por lo tanto, son fuente de hipótesis que podrían ser testeadas en documentos complementarios. En esta línea, el análisis específico sobre si el tipo de organismo tiene alguna vinculación con la posibilidad de resolver el Plan Estratégico pareciera indicar históricamente que la facilidad es proporcional a la autonomía, pero los datos de este ciclo contradicen esa hipótesis.

En cuanto a las condiciones que dan marco a la formulación de los PEC, lo expuesto por los propios organismos en sus informes metodológicos da cuenta de pocos antecedentes de presentaciones institucionales que encuadren la capacitación y el trabajo de definición de los planes queda acotado a una tarea realizada fundamentalmente por las/os coordinadoras/es técnicas/os de capacitación. Del análisis de esos informes surge que los casos en los que se cuenta con lineamientos organizacionales claros o un plan institucional que lo enmarquen facilitan la tarea, pero este escenario,

siguiendo los datos presentados, es muy poco común. El compromiso de las autoridades y el apoyo a las/os responsables de la formulación del PEC también es una condición que contribuye a esa integralidad, pero esta situación tampoco es frecuente.

Asimismo, a partir del análisis de prestadores previstos para la realización de la capacitación, es notorio el peso de la capacitación jurisdiccional en las planificaciones presentadas, ya que los organismos están involucrados en la mayor parte de las líneas de capacitación previstas. Sin embargo, al cruzar este análisis con el de los balances, la diferencia entre lo previsto y lo realizado suele ser importante.

Como reflexión final, en función de lo expuesto y de la experiencia de gestión, reforzar las capacidades y el apoyo institucional a las áreas de los organismos constituyen elementos clave que contribuyen a hacer efectivo el sostenimiento de los procesos, la mejora de la calidad de los planes y la gestión de la capacitación en el marco del fortalecimiento del Sistema Nacional de Capacitación en su conjunto. Asimismo, aportan a la jerarquización del empleo público y el progreso de los agentes en su carrera, al logro de los objetivos institucionales y a la prestación, en última instancia, de mejores servicios a la ciudadanía.

Referencias bibliográficas

Decreto 214 de 2006 [Poder Ejecutivo Nacional]. Administración Pública Nacional, Convenio Colectivo de Trabajo. 1 de marzo de 2006.

Decreto 2098 de 2008 [Poder Ejecutivo Nacional]. Administración Pública Nacional, Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) - Homologación de Convenio y Acta Acuerdo. 5 de diciembre de 2008.

Instituto Nacional de la Administración Pública (2013). *Guía metodológica para la formulación del Plan Estratégico y Anual de Capacitación*.

Instituto Nacional de la Administración Pública (2018). *Formulario simplificado Plan Estratégico*.

Instituto Nacional de la Administración Pública (2020). *Plan Estratégico de Capacitación (PEC), instructivo para su elaboración. Ciclo 2021/2023*.

Resolución 2 de 2002 [Subsecretaría de la Gestión Pública]. Administración Pública Nacional. Exigencias de capacitación. 9 de agosto de 2002.

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 3 - N.º 108 - 2022

Instituto Nacional de la Administración Pública

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

CP: C1035AAA - Tel.: 6065-2310 – Correo electrónico: dinвести@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Leandro Bottinelli

Coordinación editorial

Pablo Nemiña

Edición y corrección

Eugenia Caragunis

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

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

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



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

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

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

Diciembre 2022

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina