

ISSN 2683-9644

CUINAP | Argentina

Año 3 • 2022 | Cuadernos del INAP

**La gestión de la capacitación en la
Administración Pública Nacional.
La elaboración de los Planes
Estratégicos de Capacitación (PEC)**

Alejandro Enrique y Gustavo Banchero

109

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

**La gestión de la capacitación en la
Administración Pública Nacional.
La elaboración de los Planes
Estratégicos de Capacitación (PEC)**

Alejandro Enrique y Gustavo Banchemo

109

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 Presentación institucional	15
2 Informe metodológico	26
3 Definiciones estratégicas	37
4 Generalidades sobre los PEC	52
Comentarios finales	55
Referencias bibliográficas	60
Fuentes consultadas	61

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 gestión de la capacitación en la
Administración Pública Nacional.
La elaboración de los Planes
Estratégicos de Capacitación (PEC)**



**Alejandro
Enrique**

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



**Gustavo
Banchemo**

Profesor en disciplinas industriales (UTN). Licenciado en Administración (UNQ). Magíster en Administración Pública (UBA. Tesis en proceso de aprobación). Especialista en docencia en entornos virtuales de aprendizaje (UNQ. Trabajo final en proceso de aprobación). Investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y docente.

Resumen

Este trabajo es una revisión de los Planes Estratégicos de Capacitación (PEC) elaborados por 93 (noventa y tres) organismos pertenecientes a la Administración Pública Nacional (APN), que forman parte del Sistema Nacional de Capacitación (SNC) y certifican sus actividades de capacitación a través del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), según el Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG) homologado por el Decreto 214/2006.

Sobre la base de conversaciones preliminares con informantes clave, se elaboraron y procesaron un conjunto de instrumentos metodológicos cuantitativos y cualitativos, con el objetivo de analizar los documentos PEC de los organismos, se realizaron entrevistas hasta punto de saturación y se procesó la información aplicando teoría fundamentada.

Este trabajo se divide en cuatro apartados: los tres primeros se hicieron siguiendo la estructura de los PEC (presentación institucional, informe metodológico y definiciones estratégicas), en tanto que el cuarto apartado aborda aspectos generales. Entre los hallazgos se pudo captar que la tarea de orientación y apoyo que lleva a cabo el INAP hacia los organismos como órgano rector de la capacitación, a través de su instructivo y guía metodológica de elaboración de los PEC, ha sido muy bien recibida y favorable a los fines previstos. En función de lo que mencionan los organismos, se destaca la existencia de procesos de detección de necesidades de capacitación, con amplia utilización de diversas nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTIC) y participación con los actores intervinientes. Otros hallazgos se relacionan, por un lado, con la alta coherencia entre los objetivos de capacitación y los objetivos estratégicos del organismo y, por otro lado, con una mayor proporción de oferta de capacitación del INAP respecto de la oferta del organismo.

Por último, caben destacar los buenos aspectos de forma logrados por los organismos en la presentación de sus PEC.

Palabras clave

Administración Pública Nacional, capacitación, planes estratégicos, proceso de elaboración.

Abstract

This work consists of a review of the Strategic Training Plans (PEC) prepared by 93 (ninety-three) agencies belonging to the National Public Administration (APN) that are part of the National Training System (SNC) and certify their training activities through the National Institute of Public Administration (INAP), according to the General Collective Labor Agreement (CCTG) approved by Decree 214/2006. Based on preliminary conversations with key informants, a set of quantitative and qualitative methodological instruments for the analysis of the PEC documents of the organizations were elaborated and processed, interviews were carried out up to saturation point and the information was processed applying grounded theory.

This article is divided in four parts: the first three follow the structure of the PEC (1. Institutional Presentation, 2. Methodological report, 3. Strategic definitions), while the fourth one addresses general aspects. Among the findings, it was possible to conclude that the task of orientation and support carried out by the INAP towards the organizations, as the governing body of training, through its instructive and methodological guide for the preparation of the PEC, has been very well received and favorable to the intended purposes. Based on what the organizations mention, the existence of processes for the detection of training needs is generally highlighted, with extensive use of various new information and

communication technologies (NICT) and participation of the intervening actors. Two other findings that are observed are, on the one hand, the high coherence between the training objectives and the strategic objectives of the organization and, on the other hand, the greater proportion of the training offer of the INAP with respect to the offer of the organization. Finally, it is worth noting the good formal aspects in the presentation of the PEC achieved by the organizations.

Key words

National Public Administration, training, strategic plans, elaboration process.

Introducción

La capacitación en la Administración Pública Nacional (APN) incluye el conjunto de organismos públicos que componen el denominado Sistema Nacional de Capacitación (SNC), encuadrado bajo el Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG), homologado por el Decreto 214/2006. En este decreto se establece que dichos organismos deben elaborar sus Planes Estratégicos de Capacitación (PEC) y presentarlos al INAP para su certificación, en tanto órgano rector de la capacitación de la APN. Para facilitar este proceso, el artículo 74 del Decreto 214/2006 define que el INAP elaborará un instructivo y una guía con las pautas que orienten (no impongan) la elaboración de los planes. Cada organismo es libre de decidir si desea articular y cocrear este proceso conjuntamente con el INAP y de la forma que lo propone¹.

En este trabajo se realiza una revisión de los PEC que fueron elaborados en 2021 por 93 organismos pertenecientes a la APN, con el fin de utilizarla como insumo en la revisión periódica de las características de realización y los contenidos de estos instrumentos, y en la vinculación entre el INAP y las jurisdicciones. Del universo de análisis preliminarmente considerado de 93 organismos, se trabajó inicialmente una muestra de 60 casos (N=60). Con el objetivo de contextualizar y sustentar este trabajo, se destacan cuatro factores de los PEC:

1. De los tres apartados que componen la estructura actual del PEC², solo el apartado «definiciones estratégicas» mantiene la misma

1 Aunque no es obligatoria esta articulación, se promueve especialmente. Para ello, el INAP cuenta con apoyo especializado y los organismos con la figura específica de la Coordinadora Técnica o el Coordinador Técnico de Capacitación (CTC), establecida por la Resolución 2/2002.

2 La estructura de los PEC se modificó con el tiempo, en función de las diferentes guías metodológicas que se elaboraron desde el INAP. Su última modificación fue en 2020, la versión actual del PEC, y se estructura

estructura en todos los casos. Esto exigió, para el análisis sobre los dos apartados restantes, un trabajo de organización, puesta en común y síntesis comparativa de varios elementos entre los casos analizados, que alcanzó mayor fluidez y claridad en algunos que en otros.

2. Conviven casos de PEC elaborados con estructuras relativamente distintas, dado que algunos de ellos siguieron la guía metodológica y el instructivo que el INAP elaboró en 2017, mientras que otros (la mayoría) siguieron el formato que el INAP elaboró en 2020 (última actualización realizada por INAP)³.
3. La elaboración de los PEC por parte de los organismos estuvo atravesada por factores contextuales de notable impacto, entre los cuales se destaca la pandemia por COVID-19, como consecuencia, cada organismo se adaptó en la medida de sus posibilidades, lo cual acrecentó las particularidades de las presentaciones realizadas.
4. Como se señaló, la elaboración de los PEC no necesariamente se trabaja con el INAP, ya que esa interacción es voluntaria. Como resultado los PEC suelen tener énfasis en ciertos aspectos, según el organismo del que se trate.

En el plano metodológico, sobre la base de conversaciones preliminares con informantes clave, en primera instancia, se definieron los criterios para elaborar y procesar un conjunto de instrumentos que posibiliten

en tres apartados: los apartados 1 (Presentación institucional) y 2 (Informe metodológico) son más abiertos y flexibles de elaborar para el organismo bajo ciertos lineamientos o información mínima; el apartado 3 (Definiciones estratégicas) presenta un formato más predeterminado o fijo.

3 Si bien el CCTG no define fechas específicas de presentación para los PEC, suelen ser presentados antes del 30 de noviembre del año anterior de su puesta en práctica. Motivado en las dificultades derivadas de la pandemia por COVID-19 y el cambio de gobierno nacional en 2019, la presentación de los PEC se prorrogó en dos oportunidades: en 2019 y en 2020, por ello conviven los PEC de formato INAP 2017 con los PEC de formato INAP 2020. Cabe aclarar que la gran mayoría de los organismos optó por actualizar su PEC al formato INAP 2020.

abordajes cuantitativos y cualitativos. Al estudiar los organismos desde sus propias perspectivas, la fuente principal de datos es la documentación oficial tanto de los organismos como de los PEC, que se complementa con otras tres fuentes esenciales: 1. El instructivo PEC elaborado por el INAP; 2. La guía metodológica para la detección de necesidades de capacitación (también elaborada por el INAP); 3. Los documentos de circulación interna de la Dirección Nacional de Oferta Académica (DNOA).

Posteriormente, se realizaron seis entrevistas a informantes clave, agentes y funcionarias/os que desempeñan roles técnicos o de responsabilidad funcional vinculadas al tema, tres de ellas se desempeñan en organismos y tres en el INAP.

Por medio de técnicas de análisis documental y entrevistas aplicando teoría fundamentada (Agranoff, 2003), la riqueza de lo que se pudo captar, el despliegue de los análisis posibles y la decantación de los entendimientos necesarios dieron lugar a un trabajo cuyo desarrollo se podría extender en más de una entrega.

Esta primera presentación, un estudio introductorio y general de tipo descriptivo, se divide en cuatro apartados: los primeros tres se organizan según la estructura de los PEC (1. Presentación Institucional, 2. Informe metodológico, 3. Definiciones estratégicas); y el apartado 4 abordan aspectos generales transversales. Finalmente, se exponen las conclusiones de la investigación.

Presentación institucional

Este apartado versa sobre los organismos y contiene información relativa a la creación de los PEC, las normas que lo regulan y cuestiones organizativas del pasado y presente. Las observaciones que se identificaron se presentan en dos grupos: aspectos generales y balance PEC anterior.

1.1 Aspectos generales

Si bien este apartado es de construcción relativamente libre para los organismos y, en parte, a ello se debe la relativa heterogeneidad de formato entre los organismos, se identificaron contenidos comunes entre los diferentes PEC. Aproximadamente, el 90 % de los organismos incluyó un organigrama y datos de dotación de personal, al igual que su misión institucional. La visión estuvo algo menos presente, pero igual en porcentaje elevado (+75 %).

Estos primeros contenidos identificados presentan un punto a favor en los organismos. Si bien suelen tratarse de contenidos esencialmente formales, es destacable su presencia mayoritaria. Respecto del organigrama, disponer de una representación gráfica de la diferenciación vertical y horizontal organizativa que existe hacia el interior de una organización sirve de orientación para sus usuarias/os y actores, tanto internos como externos. Entre otras cosas, es útil para orientar los relacionamientos interpersonales

a través de líneas de autoridad según el estatus de jerarquías formalmente establecidas (Mintzberg, 2012).

Por una parte, la principal contribución de la dotación de personal, quizás, resida en la transparencia de la información pública. Por otra parte, la Misión y la Visión institucional aportan el sentido o la razón de ser del organismo, y su proyección a mediano y largo plazo, respectivamente, lo cual además tiene el potencial de servir a la construcción y la consolidación de una identidad institucional, así como al marco para el desarrollo de la capacitación integral (Hill & Jones, 2012). Sobre todo, considerando que este encuadre institucional en los PEC se encontró, mayoritariamente, referenciado en las normas de creación del organismo⁴ (Cuadro 1).

Cuadro 1. Contenidos recurrentes identificados

Contenidos mencionados	Porcentaje de organismos
Organigrama y dotación de personal	90 %
Misión	90 %
Visión	75 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de los PEC analizados

Otro de los aspectos recurrentes identificados en los PEC analizados fueron los actores intervinientes en la gestión de la capacitación del organismo. Se identificaron en prácticamente la totalidad de los casos. Entre los tipos de actores, se destaca la presencia común de cuatro figuras: 1. El director/gerente/jefe/responsable de área (+95 %); 2. El coordinador

⁴ Si bien, no es objeto de este estudio analizar si lo escrito trasciende más allá de lo declarativo, como si se encuentra o no efectivamente interiorizado en el personal del organismo y su cultura organizacional, podrá ser de interés a futuro.

técnico de capacitación CTC (+90 %); 3. Los consejeros gremiales de capacitación (+85 %); 4. Los analistas/asistentes de área (65 %) (Cuadro 2).

Cuadro 2. Actores intervinientes

Actores intervinientes identificados	Porcentajes de organismos
Director/gerente/jefe de área	95 %
Coordinador técnico de capacitación (CTC)	90 %
Consejeros gremiales de capacitación	85 %
Analistas/asistentes de área	65 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de los PEC analizados

A partir de los datos se destacan diversos aspectos. La presencia de más de un 95 % de las autoridades de área o superiores en la elaboración de los PEC, si bien puede ser puramente nominal o declarativo, da cuenta del aval que corresponde al proceso. La nominación en un documento que potencialmente contribuye a que se dé el necesario involucramiento de las autoridades en el proceso, condición para nada menor, pues se trata de la cara visible, del espejo refractario hacia el interior de la organización (Krieger, 2015), de quienes se espera que la conduzcan a futuro (Morgan, 1990; Robbins y Coulter, 2005) y, además, rindan cuentas a los distintos actores relacionados.

Asimismo, se puede señalar que, de acuerdo con la perspectiva de los actores intervinientes, en ocasiones, la participación de responsables de diferente nivel de los organismos tiene un cierto componente de formalidad, ya que muchas veces se delega en personal del área el conjunto de tareas y responsabilidades que comporta la presentación del PEC. De hecho,

una entrevistada relaciona esta baja participación de las autoridades de recursos humanos con la tasa de respuesta a los relevamientos:



Hay cierta ritualidad en el sentido de dar cumplimiento con algunas formas de relevamiento como encuestas al personal y a responsables de las diferentes áreas, es una herramienta con mucha potencialidad de dar representatividad a los resultados, pero, sin embargo, se ve afectada por una baja tasa de respuesta (...).

Para que sea una herramienta de gestión, un instrumento válido, se requiere también la participación de las autoridades políticas, me refiero a hacer llamados, gestionar la participación (Entrevistada 1).

De las entrevistas se desprende, de manera casi unánime, una visión sobre la relevancia que tiene el involucramiento de las máximas autoridades del organismo en el plan de capacitación, mayor que el tipo de instrumentos que se utilicen. En este sentido, en algunos organismos es más difícil encontrar eco en las autoridades, ya que no se visualiza la relevancia de la capacitación.



El ministerio funciona igual. Como cada cuatro años cambian los funcionarios, a veces es difícil conseguir que los funcionarios logren comprender el beneficio o el impacto positivo que va a tener la formación en el personal porque prima una mirada cortoplacista (Entrevistada 3).

1.2 Balance del PEC anterior

El balance del PEC anterior es un contenido recurrente que se encontró en el apartado de información institucional de los PEC elaborados por los organismos. Normalmente, este balance contiene información sobre dos cuestiones: 1. Actividades jurisdiccionales, también llamadas actividades de capacitación del organismo, desagregadas en varios criterios; 2. Sistema de acreditación INAP (SAI).

Del análisis se desprende que el 50 % de los organismos no presentaron datos sobre el PEC anterior. No obstante, el principal motivo identificado reside en el hecho de que era la primera vez que el organismo hacía el PEC, por lo tanto, no había un antecedente. En algunos casos debido a que el organismo era de reciente creación, mientras que en otros porque nunca se había realizado. Los organismos incluidos en este último caso presentan una oportunidad relevante de colaboración con el INAP para profundizar el trabajo permanente de refuerzo de las capacidades públicas.



Al momento de reflexionar acerca de las posibles causas de la falta de información del PEC anterior, las y los entrevistadas/os ampliaron nuestra perspectiva. Se planteó que el SAI tiene la capacidad de aportar mucha de la información que se solicita, pero ello dependería de un uso adecuado del sistema. En particular, destacaron la importancia de reducir los tiempos de carga de la información acerca de las comisiones de los cursos jurisdiccionales al SAI (Entrevistada 2).

También se remarcó que los cambios de gestión pueden operar contra la memoria institucional.



Los cambios de autoridades suelen venir acompañados de cambios en los mandos medios y referentes, lo cual implica muchas veces modificaciones en el sistema de trabajo, las prioridades e incluso la permanencia del personal técnico y operativo de capacitación (...). Hay quienes entienden que resulta necesario poner el acento en el seguimiento y la evaluación de los planes de capacitación, dado que entre otros efectos positivos aportan a la memoria de la gestión (Entrevistada 6).

Excepto en los estadios de primera vez, un plan estratégico necesariamente debe integrar un puente entre el pasado y el futuro proyectado de su desarrollo organizacional (Robbins y Coulter, 2005; Hill & Jones, 2012). Pierde sentido analizar un PEC actual que no haya tenido desarrollo embrionario al cual referenciarse. En otras palabras, no tiene sentido planificar algo que luego no será controlado, ni controlar algo que no ha sido planificado.

Respecto de la cantidad de actividades de capacitación jurisdiccionales planificadas, no se observan diferencias entre la proporción de actividades sustantivas *versus* las actividades transversales⁵. El 7 % de los organismos refleja cifras similares: un 23 % de los casos con preponderancia de actividades sustantivas y un 20 % de actividades transversales.

En cuanto a la cantidad de participantes de las actividades, entre los organismos que informaron, se observa una significativa dispersión con un promedio de 3929 y una mediana⁶ de 1641 participantes en el período, mientras que el valor mínimo de participantes es de 348 y el máximo de

5 Actividades jurisdiccionales concebidas y ejecutadas en el seno de cada organismo a partir de necesidades o agendas que forma parte de su propio quehacer. Las transversales, en tanto, se generan o articulan desde el INAP y su foco se orienta a formación para funciones, tareas o agendas que resultan comunes a un conjunto significativo de áreas diferentes.

6 Se trata del número medio de un conjunto determinado. En este caso surge de listar todos los valores de menor a mayor, donde el número del medio de la lista es la mediana.

18.771. Estos participantes se distribuyeron en las vacantes ofrecidas según se muestra en Cuadro 3, donde se destaca que el 84 % de los organismos ofreció un 34 % del total de las vacantes, mientras que 3 organismos (el 10 % de los que informaron) representaron el 45 % de la oferta informada.

Cuadro 3. Vacantes ofrecidas por organismos

Vacantes ofrecidas por organismos	N	% Organismos	% acumulado	Vacantes acumuladas	% Vacantes acumuladas
Hasta 500	5	16,67	16,70	1.652	1,45
Entre 501 y 2000	13	43,33	60,00	17.401	15,27
Entre 2001 y 5000	7	23,33	83,30	38.808	34,05
Entre 5001 y 15.000	2	6,67	90,00	62.033	54,43
Más de 15.000	3	10,00	100,00	113.970	100,00
Total de organismos	30	100	100	113.970	100

Fuente: elaboración propia sobre la base de los PEC analizados

Respecto de la cantidad de vacantes otorgadas por el INAP a cada organismo en el período de referencia, entre los que informaron se encontró un promedio de 5046 y una mediana de 3035 vacantes, en tanto que el valor mínimo es de 124 vacantes y el máximo de 15.036. El 65 % de los organismos ocupó solo el 27 % de las vacantes ofrecidas por el INAP; en tanto, el tercio del total de organismos que ocupó entre 5001 y 15.000 vacantes del INAP justifica casi el 65 % (Cuadro 4).

Cuadro 4. Vacantes otorgadas por el INAP

Vacantes tomadas por organismos	N	% Organismos	% acumulado	Vacantes acumuladas	% Vacantes acumuladas
Hasta 500	4	10,81	10,81	1.232	0,66
Entre 501 y 2000	8	21,62	32,43	10.907	5,84
Entre 2001 y 5000	12	32,43	64,86	50.537	27,07
Entre 5001 y 15.000	12	32,43	97,30	171.672	91,95
Más de 15.000	1	2,70	100,00	186.708	100,00
Total de organismos	37	100	100	186.708	100,00

Fuente: elaboración propia sobre la base de los PEC analizados

De la información disponible que corresponde a la comparación entre la cantidad de capacitadas/os por organismo según se trate de actividades jurisdiccionales u ofrecidas por el INAP, el 20 % informa más agentes capacitadas/os por oferta jurisdiccional, un 14 % estima valores similares y un 66 % declara que cuenta con más capacitadas/os por cursos INAP. Por lo tanto, para los casos en los que se aporta información, más del 65 % de los organismos las y los agentes se capacitan mayoritariamente mediante la oferta del INAP (Cuadro 5). Se discriminó entre los casos en que el INAP supera en hasta el 50 % la oferta jurisdiccional de aquellos casos en los que esa diferencia es mayor al 50 % en favor del INAP.

Al consultar con las/os entrevistadas/os acerca de las posibles causas de la baja oferta jurisdiccional, algunas/os sugieren las limitaciones presupuestarias.



La mayoría de las veces es por falta de presupuesto... es difícil gestionar sin recursos... Igualmente a veces tenés poco presupuesto y la propuesta jurisdiccional la haces igual... conseguís docentes, hacés canjes con otras jurisdicciones..., pero no todo se consigue sin presupuesto (Entrevistada 2).

Nótese que se pone de relieve la creatividad y el compromiso de los equipos de capacitación para la generación de oferta jurisdiccional, pero al mismo tiempo se señalan sus limitaciones.



Nosotros organizamos un programa de formadores internos, donde se pudiera formar a los equipos en cuestiones que son muy nuestras... Pero nuestro gran problema es el tema del presupuesto, no contamos con presupuesto, porque los que deciden respecto al presupuesto consideran que la capacitación le corresponde al INAP y que nosotros no necesitamos dinero para financiar capacitación (Entrevistada 4).



Llega un momento que el recurso de pedirle a los formadores internos que den capacitaciones sin cobrar se agota (Entrevistada 5).

Esta perspectiva se refuerza cuando la consulta se dirige, en el sentido opuesto, a las razones por las cuales un organismo tiene una propuesta propia de capacitación variada y en una cantidad igual o superior a la del INAP.



Se necesita mucho apoyo institucional, mucho presupuesto... Nosotros tenemos un área bien fortalecida, tenemos un equipo con gente formada, un programa de trabajo avalado por las autoridades..., no tenemos problemas de apoyo institucional (Entrevistada 1).

Aquí las claves que propone una entrevistada tienen en cuenta la estructura y las capacidades institucionales del área de capacitación y el lugar que ocupa la agenda formativa en el organismo, cuestión de la que depende también el presupuesto del área.

Cuadro 5. Fuente principal de capacitación

Fuente principal de capacitación	N	%
Ambos por igual	4	13,33
La jurisdicción supera al INAP en hasta el 50 %	6	20,00
La jurisdicción supera al INAP en más del 50 %	0	0,00
El INAP supera a la jurisdicción en hasta el 50 %	9	30,00
El INAP supera a la jurisdicción en más del 50 %	11	36,67
Total	30	100

Fuente: elaboración propia sobre la base de los PEC analizados

Por último, en el balance PEC anterior pudo captarse el uso en relación con la plataforma SAI. De las respuestas obtenidas, surge que la tasa de uso es muy alta, excepto en el registro de asistencia y los informes que provee el SAI. Específicamente, 22 de los 27 organismos utilizan al menos 6 de 8 herramientas sobre las que se consulta.

Las dos herramientas menos utilizadas son el *registro de asistencia* y los *informes*. Ambos recursos de alta utilidad, ya que permiten gestionar diferentes instancias de los procesos: por un lado, el registro de asistencia para monitorear uno de los aspectos que suele ser considerado al momento de definir el cumplimiento de los requisitos para la aprobación de las capacitaciones; por otro lado, los informes habilitan la disponibilidad de datos organizados que permiten analizar tanto las actividades particulares

como en conjunto y aportar a la toma de decisiones (Cuadro 6).

Cuadro 6. Uso del SAI

Uso SAI	Sí	No
Acreditación	25	2
Apertura comisiones	25	2
Inscripción	25	2
Registro asistencia	17	10
Acta evaluación	22	5
Certificación	25	1
Informes	17	10
Alta docentes	23	4

Fuente: elaboración propia sobre la base de los PEC analizados

En las conversaciones con referentes de capacitación de las diferentes jurisdicciones se plantea que algunos datos requeridos en el PEC se podrían extraer directamente del SAI, pero ello depende de que los datos estén previamente cargados en el sistema. En ese sentido, diversos testimonios resaltan la importancia de robustecer el SAI (entrevistas 3, 4 y 5); al respecto, existe un proyecto en fase muy avanzada de revisión y prueba.

Además, entra en juego el dominio del sistema, para lo cual es importante un grado de capacitación especial de las y los agentes.



También requiere de una capacitación y de un manual... aunque hay personas del INAP que te asesoran, también aprendemos de algún colega que te ayuda, pero [el sistema] no es amigable, hay cosas que fallan, o no están, o son contraintuitivas (Entrevistada 5).

2

Informe metodológico

Este apartado del PEC no tiene una estructura obligatoria de elaboración, por lo tanto, puede hacerse según los criterios de cada organismo. No obstante, a través del instructivo para la elaboración de un PEC y la guía metodológica para la detección de necesidades de capacitación, ambas elaboradas por el INAP como órgano rector de la capacitación, se encomienda que cierta información esté mínimamente presente.

En función de ello, las observaciones se presentan en tres grupos: factores contextuales; proceso de detección de necesidades de capacitación, y técnicas de recolección y procesamiento de datos.

2.1 Factores contextuales

Según los organismos, entre los factores que se pudieron identificar del contexto se encuentran el COVID-19, con una presencia de más del 75 % de los casos. Como derivación, el 60 % mencionó haber tenido dificultades con el manejo de la presencialidad/virtualidad, y alrededor de un 35 % mencionó dificultades en la colaboración de su personal.

Asociado a la pandemia surgió el factor *digitalización*. Más del 75 % de los organismos mencionó estar avanzando o haber acelerado sus procesos de digitalización. Relacionado con ello, hubo dos aspectos que podrían

caracterizarse como positivos: por un lado, solo menos del 6 % de los organismos sostuvo haber tenido problemas de conectividad por internet; y, por otro lado, solo menos del 6 % de los organismos mencionaron haber tenido resistencias al cambio en su personal⁷.

Estos primeros factores permiten destacar algunos puntos a favor, aunque siempre en el marco de lo declarado por los propios organismos. Las dificultades también pueden representar oportunidades y, con respecto al factor *digitalización*, los organismos parecen estar transitando ese camino. El tránsito desde la racionalidad mecánica a las organizaciones inteligentes (Arocena, 2010) tiene, en el conocimiento y el aprendizaje, uno de sus vectores principales. Siguiendo a Oszlak (2020), en la actual era exponencial⁸, para que ese transitar pueda resultar con cierto suceso, la digitalización es una condición necesaria incluso para lograr ser (artificialmente)⁹ inteligente. Resulta positivo, entonces, que la mayoría de los organismos hayan mencionado estar en este camino.

En este sentido, cabe destacar que recientemente el INAP ha lanzado el Programa INAP Futuro. Si la pandemia puso de manifiesto la importancia de impulsar la capacitación en nuevas tecnologías de información, este programa invita a avanzar decididamente en ese sentido¹⁰.

Otro de los factores del contexto que más presencia tuvo en los informes metodológicos se puede encuadrar en lo institucional, es decir, el desenvolvimiento del organismo en lo relativo al quehacer de las normas

7 Un análisis de los desafíos de la gestión pública durante la pandemia puede consultarse en Guimenez (2022).

8 Oszlak refiere con este término a una sociedad en la que cambios de todo tipo, también y principalmente tecnológicos, se producen a un ritmo muy superior respecto al conocido hasta entonces a fines del siglo XIX y su correlato extendido hasta la pandemia por COVID-19.

9 Esta expresión alude intencionalmente al fenómeno conocido como inteligencia artificial (IA).

10 Para información consultar <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/inap/inap-futuro>

y la vida política que regulan su entramado público estatal. Más del 45 % de los organismos hizo mención a diferentes aspectos relacionados con ello. Uno de los aspectos se relaciona con las dificultades derivadas del cambio de autoridades y compañeras/os de trabajo en general, lo cual desacopla los tiempos y los recursos de los procesos de capacitación, a su vez, en ocasiones, también produce la llegada de nuevas autoridades que requieren de una adaptación al organismo.

En cuanto a este factor, el trabajo sobre institucionalismo en el análisis organizacional, de Powell y Dimaggio (1999), plantea cómo los cambios recurrentes en las normas imposibilitan la consolidación de un orden y dan lugar a morfologías organizacionales que se dificultan encastrar en el tiempo. Una consecuencia lógica y particularmente perceptible en las organizaciones públicas estatales, cuyas máximas autoridades suelen estar sujetas a los tiempos políticos, que no necesariamente coinciden con los electivos, de los sucesivos gobiernos, lo cual genera una relación por momentos tensa entre funcionarias/os de carrera y funcionarias/os políticos que data de largos años¹¹.

Dentro del factor institucional, se identificó otro aspecto que se relaciona con el vínculo de las autoridades con las autoridades de otros organismos, en base a la adherencia a determinados lineamientos de política pública, como las políticas ligadas a derechos humanos, diversidad sexual, entre otras. Este relacionamiento parece haber asumido diversos formatos de

¹¹ Para profundizar este aspecto, véase Cortázar, Lafuente, Longo y Schuster (2014); Iacoviello, Llano y Ramos (2016); Zuvanic y Diéguez (2016).

articulación, por ejemplo, lógicas del tipo de comunidades de práctica¹² y de redes¹³.

Este aspecto no es menor. Sørensen y Torfing (2007) señalan el gran potencial que tiene la articulación intra e intergubernamental para explorar en el futuro. Su relevancia se verá acelerada, también y principalmente para la gestión pública, dado el consenso que parece existir en que la demanda de estructuras conjuntas de conocimiento aumentará y seguirá necesitando de un colectivo que las reúna, como las redes.

Otro factor que se evidenció de manera recurrente, ligado a los ya mencionados (COVID-19, digitalización e institucional), es el de *cambio organizacional*. A diferencia del factor institucional, se trata de cambios, no necesariamente normativos, en idearios de gestión, estructuras, y sistemas y procesos, entre otros, que pueden estar motivados por razones exógenas y endógenas. Más del 38 % de los organismos hizo mención a diferentes aspectos relacionados con ello. Entre los principales se identificaron la mejora de procesos, la puesta en marcha de plataformas propias virtuales de capacitación (por ejemplo, en la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia) y la elaboración de un plan estratégico institucional (por ejemplo, en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), entre otros.

Este factor de cambio organizacional dependerá de cómo el organismo logre apropiarse, interiorizar y aprender del entorno interno y externo que inciden sobre él, y del hecho que motiva el cambio. En términos de Maturana y Varela (1973) dependería más de lo primero que de lo segundo. Estos

12 Para profundizar acerca de esta forma de aprendizaje y articulación, se sugiere la lectura del trabajo de Vázquez y Silva (2021).

13 Para profundizar en el tema redes de articulación (organizacionales), se sugiere la lectura del trabajo de Estévez y Banchemo (2021).

autores sostienen que la condición de subsistencia y suceso está más en lo que llamaron *autopoiesis* o autodeterminación, idea que el educador Piaget ya postulaba a inicios del siglo XX en el campo de la psicología del aprendizaje: la *autoorganización*¹⁴. A través de los PEC, los organismos parecerían estar sugiriendo que, con mayor o menor capacidad, han sabido dar relativa respuesta al contexto¹⁵.

Por último, la falta de recursos es el otro factor contextual que se mencionó de forma recurrente (20 %), aunque en menor cuantía que los anteriores. En este sentido, la referencia más común, tal vez contraria a la asociación que naturalmente surge en el imaginario colectivo, no fue a la falta de financiamiento monetario/presupuestario, sino a las dificultades con los tiempos. Uno de sus aspectos principales estuvo vinculado con la falta de personal en el área de capacitación; en una medida bastante menor, apareció mencionado la falta de docentes internos del organismo y la falta de capacidades digitales del personal para adaptarse a las necesidades actuales que el proceso de capacitación requiere, entre otros.

En este sentido, una organización que aprende (Arocena, 2010) es una organización que debe saber diagnosticarse (Hill & Jones, 2012), con sus

14 Este proceso de *autopoiesis* es característico de los seres vivos y representaría la respuesta adaptativa natural para su supervivencia (quizás también corresponda decir, en la actualidad, que ya lo es, aunque artificialmente, para algunas máquinas y sistemas). No obstante, también se sabe, especialmente en las organizaciones públicas y los sistemas estatales, que no todo siempre depende de sí mismo, sino que la muerte o pérdida de las constantes vitales de una organización puede explicarse por mecanismos disruptores arbitrados bajo el imperio de la ley y el monopolio de la fuerza (O'Donnell, 1978; Oszlak, 2004), como el que puede ocurrir, por ejemplo, con el cierre de un área u organismo por mera resolución administrativa. Sin embargo, al contemplar este hecho en términos de los autores, aún en este caso correspondería decir que el sistema autopoiético organizacional se perdería realmente solo cuando no exista mecanismo alguno (o se abandone toda voluntad) que pueda compensar el efecto disruptor.

15 Existe la posibilidad de que la *poiesis* o autodeterminación derive en una autoafirmación a ciegas, con el riesgo contraproducente a sí misma derivado. La autoorganización y autoprotección de la *poiesis* servirá, en tanto y en cuanto, no se quiera tapar el sol con las manos. No servirá de una vez y para siempre, sino como respuesta transitoria para ciertas circunstancias y tiempos.

fortalezas y debilidades, con oportunidades y amenazas (FODA). Aunque sin recurrir al análisis FODA, prácticamente la totalidad de los organismos analizados han manifestado algún tipo de reflexión al respecto, un punto a favor destacable.

En el Cuadro 7 y en el Gráfico 1 se sintetizan los factores contextuales identificados y los aspectos relacionados.

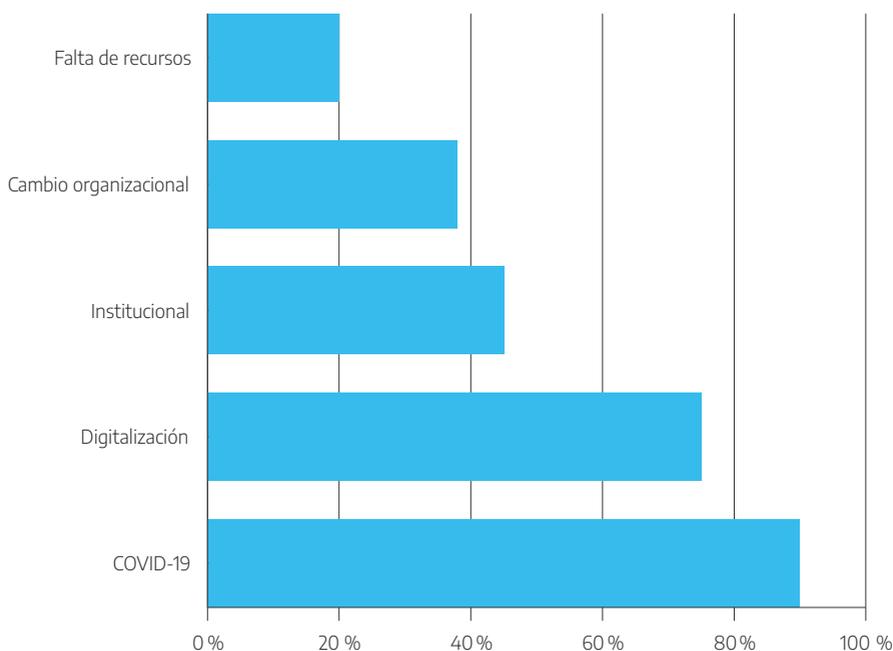
Cuadro 7. Factores contextuales identificados

Factores contextuales y aspectos relacionados	Porcentajes de organismos
COVID-19	90 %
Dificultades con presencialidad/virtualidad	60 %
Colaboración del personal	30 %
Digitalización	75 %
Problemas de conectividad por internet	6 %
Resistencias al cambio en su personal	6 %
Otros no identificados	63 %
Institucional	45 %
Dificultades por rotación del personal	30 %
Relacionamiento con organismos	15 %
Cambio organizacional	38 %
Mejora de procesos	10 %
Puesta en marcha de plataformas	5 %
Modificación de normativas	40 %
Elaboración de un plan estratégico institucional	5 %
Otros	40 %

Factores contextuales y aspectos relacionados	Porcentajes de organismos
Falta de recursos (dificultades con los tiempos)	20 %
Falta de personal del área	10 %
Falta de docentes	2 %
Falta de capacidades digitales	5 %
Otros	3 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de los PEC analizados

Gráfico 1. Síntesis de la presencia de factores contextuales en los organismos



Fuente: elaboración propia sobre la base de los PEC analizados

2.2 Proceso de detección de necesidades de capacitación

El Diagnóstico de Necesidades de Capacitación constituye una instancia de alta relevancia para el diseño del PEC de cada organismo y un insumo valioso para la toma de decisiones en el INAP. Se trata de un proceso que necesita de vínculos entre distintas aristas y de manera transversal con el resto de las áreas organizacionales, con la misión y visión del organismo, la matriz FODA, y las voluntades del propio personal que integra el organismo (Reza Trosino, 2006).

Prácticamente la totalidad de los organismos han manifestado llevar a cabo un proceso de detección de necesidades de capacitación. Más del 90 % menciona la utilización de nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (NTIC) y la participación con los actores intervinientes, ambos aspectos positivos.

Atender los intereses de actores internos y externos relacionados —*stakeholders*, como suelen ser denominados en el sector privado— se vuelve, para el sector público, una variable aún más crítica de monitorear en el agregado de valor, toda vez que estos organismos hacen uso de recursos que no son autogenerados y sobre los que (al pensar en un modelo de gobierno abierto a la sociedad y con efectivo *accountability* vertical, horizontal y social¹⁶) corresponde dar respuesta y rendir cuentas. La participación de actores intervinientes que muestran los organismos en el proceso de capacitación resulta positiva en su potencial contribución.

16 Para profundizar este aspecto, se recomienda la lectura de O'Donnell (2004; 2007).

La normativa vigente establece que los PEC incluyen la suscripción de un acta de conformidad por parte de los representantes gremiales de cada organismo. Se entiende que la intención excedía la mera suscripción y lo que se buscaba era promover al menos la participación e idealmente el desarrollo conjunto de la estrategia formativa. El supuesto subyacente de esta afirmación reside en la coincidencia generalizada acerca del interés compartido por el Estado empleador y los trabajadores respecto de la capacitación.



En la actualidad es difícil encontrar algún organismo donde se dificulte la suscripción gremial de los planes, sin embargo, la participación sustantiva en el diagnóstico de necesidades y la discusión y el desarrollo de propuestas, en muchos casos, es un desafío (Entrevistadas 1 y 5).

Para algunas entrevistadas las prácticas del área de recursos humanos pueden ser, en ocasiones, un factor que atenta contra la participación gremial.



Hay resistencia de áreas de recursos humanos a la apertura a los consejeros, en general de los directivos. Los directivos de los organismos son los responsables del desarrollo del personal y muchas veces creen que abrir hacia la participación complejiza el ejercicio de esa responsabilidad (Entrevistada 3).

En sintonía con esta perspectiva una entrevistada afirma que el aval de los responsables de recursos humanos facilita la participación gremial.



De a poco fuimos logrando que participen un poco más... Siempre cumplimos con las formalidades..., pudimos avanzar bastante en la participación..., pero a partir de señales claras de la jefatura de recursos humanos... Si en

general hay una relación fluida, es más fácil lograr que participen (Entrevistada 4).

A continuación, en el Cuadro 8, se sintetiza el proceso de detección de necesidades.

Cuadro 8. Proceso de detección de necesidades

Características del proceso	Porcentajes de organismos
Uso de NTIC	90 %
Participativo con los actores intervinientes	90 %
Mención de referencia bibliográfica	5 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de los PEC analizados

2.3 Técnicas de recolección de datos

En cuanto a las técnicas de recolección de datos utilizados, se observa que menos del 10 % de los organismos no contestó. Al considerar las respuestas ofrecidas, surge que un 89 % de los organismos aplican las entrevistas; un 82 %, el análisis de documentos y archivos; y un 71 %, las encuestas.

En las conversaciones con referentes de capacitación, tanto en el diagnóstico de necesidades como en el diseño del plan, existe consenso en que las técnicas que se usan son pocas y hay un desaprovechamiento de la multiplicidad de fuentes disponibles.



Son muy pocos los que combinan fuentes primarias con análisis de documentación, con diversas fuentes secundarias, como evaluaciones de desempeño, documentos institucionales, planes estratégicos, informes

de auditoría, informes de implementación de programas, etc. (Entrevistada 4).

Al consultar las razones de la subutilización de fuentes se señaló que, aunque la información primaria es relevante, los organismos tienen la posibilidad de enriquecer este relevamiento con el análisis de información secundaria, pero ello requiere contar con ciertas capacidades técnicas y con el tiempo suficiente para abordar la tarea.

Un aspecto que no se deduce fácilmente en el análisis de los documentos de los PEC, pero fue señalado por todas/os las/os entrevistadas/os, es la dificultad en alcanzar una tasa de respuesta aceptable de los cuestionarios de diagnóstico. Al consultar sobre la clave para alcanzar un mejor resultado al respecto, se menciona la continuidad de los equipos junto con el apoyo de las autoridades.

Definiciones estratégicas

En esta sección se aborda la parte predeterminada por el INAP de la estructura para la elaboración del PEC para todos los organismos. Además, se reflejan los lineamientos estratégicos definidos para la gestión de la capacitación del organismo. De la guía metodológica y del instructivo surgidos luego de la modificación en el abordaje propuesto por el INAP en 2020, su contenido quedó organizado en los objetivos estratégicos del organismo, los objetivos de la capacitación, los saberes preponderantes involucrados, los destinatarios de las actividades de capacitación, el orden de prioridades de las actividades y los sujetos prestadores de la capacitación.

Los aspectos identificados en el análisis se presentan en tres grupos: coherencia entre los objetivos estratégicos y los objetivos de capacitación; planificación de actividades y cupos; y saberes preponderantes.

3.1 Coherencia entre los objetivos estratégicos y los objetivos de capacitación

Una de las funciones principales de la capacitación consiste en contribuir al alineamiento del personal en su conjunto con los objetivos estratégicos de las organizaciones (Robbins y Coulter, 2005). De esta manera, aquí se ha tratado de verificar en qué medida los objetivos de capacitación se alinean con los objetivos estratégicos de los organismos.

Para ello se observó en qué medida todos y cada uno de los objetivos estratégicos se reflejaban en los objetivos de capacitación, así como la pertinencia de cada objetivo de capacitación respecto de los objetivos estratégicos. En ese sentido, de 52 casos en los que se dispuso de información suficiente para realizar el análisis, se verificó una coherencia entre alta (44) y muy alta (7) en 51 de ellos¹⁷, en tanto que un solo caso ofrecía una propuesta cuya coherencia con los objetivos estratégicos presentaba desajustes, y ningún caso ameritó ser clasificado como de baja coherencia.

De cualquier modo, hubo un porcentaje de casos analizados (un 13 %), sobre los cuales no se encontró suficiente información para abordar la coherencia mencionada, se trata de un dato por considerar, dado que la imposibilidad de analizar esta relación puede interpretarse como una dificultad en la propuesta si se sigue el enfoque de la capacitación como una práctica de gestión que busca aportar a los objetivos estratégicos de las organizaciones públicas (Reza Trosino, 2006).

En cuanto a los objetivos de los organismos, se detectó una gran heterogeneidad de situaciones. Ello se debe que la obligatoriedad rige para explicitar la misión institucional pero no para sus objetivos o, al menos, no siempre es posible deducir los objetivos de las normas que rigen los organismos.

El acercamiento a los casos en los que no están explicitados los objetivos o fueron establecidos en administraciones anteriores permite arriesgar algunas interpretaciones.

¹⁷ Para cada caso se contrastaron los objetivos de capacitación con los objetivos estratégicos de la jurisdicción. Se trató de verificar si los objetivos de capacitación se orientaban a resolver los objetivos estratégicos y con qué grado de pertinencia lo hacían.



Lo más difícil es determinar objetivos estratégicos y relacionarlos con objetivos de capacitación, en realidad el PEC no deja de ser parte de una planificación general de recursos humanos, o al menos debiera serlo (Entrevistada 5).



En nuestro organismo eso no estaba [los objetivos] tuvimos que deducirlo de la misión y la visión del organismo... No tenemos acceso a las autoridades como para definir eso, nos quedan lejos (Entrevistada 2).

Una entrevistada plantea la dificultad que comporta la falta de formalización de objetivos.



Generalmente no está esa planificación..., la misión está por norma, pero sobre todo la visión y los objetivos del organismo muchas veces no está explicitada..., entonces se hace difícil, se convierte en una oferta intuitiva ¿cómo sabemos si nuestra oferta es pertinente? (Entrevistada 4).

Varias entrevistadas atribuyen esta complicación a un déficit de planificación en algunos organismos.



Lo ideal es que la planificación de la capacitación sea algo que exceda el cumplimiento del requerimiento de INAP (Entrevistada 5).



Muchos organismos no tienen incorporado el proceso de la planificación... Es algo que se hace en un momento... ¿Cuál es el espacio que se le da a la capacitación? (Entrevistada 1).

Hay quienes plantean que en la falta de planificación también reside una posible causa de los problemas de financiamiento de la capacitación.



Cuando la planificación de la capacitación que pide el INAP no está enganchada con la planificación de la gestión que hace el organismo, entonces no queda enganchada a los recursos financieros... Esto complica la factibilidad (Entrevistada 3).

3.2 Planificación de actividades y cupos

El análisis de las actividades de capacitación de los organismos y los cupos disponibles para realizarlas muestran un escenario variado. Desde nuestra perspectiva, en esta variabilidad se identifican un conjunto de factores, entre los cuales podrían señalarse:

- el tamaño y el tipo de la organización,
- las condiciones y los recursos para diseñar y ofrecer capacitación,
- el posicionamiento del área de capacitación en el organismo,
- la cultura organizacional,
- el lugar que ocupa la agenda de la formación en el organismo y
- el presupuesto para capacitación del organismo.

Es de suponer que la variedad de situaciones entre los organismos aporta sentido a las diversas cifras obtenidas en cada PEC analizado. En esa línea, algunos valores pueden dar cuenta de estrategias más ancladas en capacidades e iniciativas propias, y otras en la oferta transversal articulada por el INAP. Se han detectado algunos casos con riesgo de inconsistencia en los datos consignados en las actividades, debido a información contradictoria o incongruencias.

De la información disponible, en relación con el cálculo del total de vacantes planificadas para ofrecer por cada organismo, surge un promedio de 9558

en el trienio 2016-2018, y la mediana es de 2978. Se contabiliza un valor mínimo de 81 vacantes y un máximo de 88.201.

Un dato que merece atención es que del total de 46 organismos que aportaron información, 38 ofrecen, en conjunto, menos del 30 % de las vacantes (79.663 sobre un total ofrecido de 439.673); en tanto que, en el polo opuesto, los 8 organismos restantes ofrecen, en conjunto, el 70 % del total de la oferta. Este dato sobre dos grupos de organismos con clara diferenciación de peso relativo en la oferta de vacantes, abre un espacio para plantear sobre cuáles de los factores mencionados y de qué manera podrían contribuir a comprender esa diferenciación (Cuadro 9).

Cuadro 9. Vacantes ofrecidas por los organismos

Vacantes ofrecidas por organismo	N	% Organismos	% acumulado	Vacantes acumuladas	% Vacantes
Hasta 500	9	19,57	19,57	2.323	0,53
Entre 501 y 2000	10	21,74	41,30	15.081	3,43
Entre 2001 y 5000	10	21,74	63,04	48.562	11,05
Entre 5001 y 15.000	9	19,57	82,61	128.225	29,16
Más de 15.000	8	17,39	100,00	439.673	100,00
Total de organismos	46	100	100	439.673	100,00

Fuente: elaboración propia sobre la base de los PEC analizados

Respecto de las vacantes propuestas a partir de la oferta del INAP, en base a la información disponible, el promedio es de 7037 vacantes por ofrecer, la mediana es de 3200, con un máximo de 84.311 y un mínimo de 60 vacantes para el trienio. Aquí, de modo similar al caso de la capacitación por oferta de los propios organismos, el 62 % de ellos explican el 15 % del total de las vacantes, en tanto que solo 4 de ellos acumulan casi la mitad de la oferta

planificada. Sin dudas se halló una diferencia con la oferta planificada de los organismos en aquellos que buscaron solicitar entre 2000 y 15.000 vacantes al INAP, donde 23 de los 46 organismos representan casi la mitad de la oferta total de vacantes.

La disparidad expresada en las cifras precedentes podría obedecer a múltiples causas, algunas se orientan a la relevancia del apoyo institucional con el que cuente la política de capacitación de cada organismo: si la capacitación es realmente importante para la gestión, se refleja en el conjunto de recursos que se disponen para el logro de los objetivos en materia de formación, personal suficiente y con las calificaciones adecuadas, el equipamiento, el presupuesto, la incidencia en la agenda del organismo. Algunas entrevistadas lo plantean en esa línea.



Al fin y al cabo se trata de acompañar los objetivos de política pública con esfuerzos de capacitación, porque se supone que la capacitación es un factor crítico que ya no se discute (Entrevistada 5).



Se podría resumir en financiamiento, capacidades institucionales y jerarquización del CTC (Entrevistada 4).

Aunque no se le atribuye la centralidad explicativa de los problemas de oferta jurisdiccional, aparece la cuestión de la jerarquización de los CTC y el equipo de capacitación.



Nosotros acá somos cuatro en capacitación, somos muy poquitos para el organismo, pero solo dos nos encargamos del PEC y el PAC (Entrevistada 1).



También en el caso de los CTC... tienen un rol, pero no necesariamente se les reconoce la función ni se acuerda un pago acorde a la responsabilidad (Entrevistada 5).

Otra línea explicativa, que no se opone a la anterior, remarca la importancia del asesoramiento y el acompañamiento de INAP. Sin embargo, si bien valora el esfuerzo del instituto, plantea que los cambios permanentes en los organismos y las dificultades de vinculación provocadas por la pandemia afectaron ese vínculo.



También INAP puede ayudar aquí, no es solo presupuestario el problema, el asesoramiento puede tener un rol cuando: tenés mucha gente que tiene cierto grado de desorientación porque es nueva o no sabe y le faltan herramientas. El INAP está, pero a veces hay que construir un vínculo para que el apoyo rinda (Entrevistada 1).

No se descarta el subregistro como un factor que brinda una mirada difusa de la realidad de los organismos. Es decir, eventualmente los datos no se ajustan a lo que efectivamente sucede, debido a que la información no llega a capacitación o a que no hay capacidad de procesamiento.



Se escapan cosas, hay jurisdicciones muy grandes, a veces falla la conexión entre las áreas sustantivas y las de apoyo (Entrevistada 5).



Las capacitaciones se hacen, pero no hay disposición para completar los formularios o llevar punttilosamente los datos (Entrevistada 2).

Otra fuente de subregistro puede ocurrir porque muchas actividades no se informan a capacitación, como consecuencia no influye en la carrera

del personal por contratar, en cambio donde hay mayor proporción de personal en planta permanente la situación es inversa.



Incide mucho la conformación de equipos de trabajo... Hay organismos que tienen más personal de planta y eso requiere generar capacitación jurisdiccional para acceder a los créditos de capacitación..., entonces, organismos con poco personal de planta tienen menor presión para generar oferta o registrarla (Entrevistada 4).



Hay gran proporción de personal contratado que no necesita créditos para la carrera (Entrevistada 1).

Al respecto, algunas voces insisten en la complejidad de la elaboración de un diseño para alguien que no está formado en la cuestión, sumado a que el registro de las actividades, muchas veces se vive como una carga más de trabajo.



Siempre se puede facilitar más la presentación de los diseños y aportar a los procesos de los organismos (Entrevistada 3).

Cuadro 10. Vacantes ofrecidas por el INAP

Vacantes ofrecidas por el INAP	N	% Organismos	% acumulado	Vacantes acumuladas	% Vacantes
Hasta 500	10	22,22	22,22	3.100	0,98
Entre 501 y 2000	8	17,78	40,00	11.383	3,59
Entre 2001 y 5000	10	22,22	62,22	46.983	14,84
Entre 5001 y 15.000	13	28,89	91,11	166.479	52,57

Vacantes ofrecidas por el INAP	N	% Organismos	% acumulado	Vacantes acumuladas	% Vacantes
Más de 15.000	4	8,89	100,00	316.670	100,00
Total de organismos	45	100	100	316.670	100,00

Fuente: elaboración propia sobre la base de los PEC analizados

Como se observa en el Cuadro 10, respecto de las vacantes que ofrecen otros prestadores, casi 4 de cada 10 organismos no identificaron otros prestadores; en tanto que, a partir de los datos disponibles, el promedio de vacantes es de 4212, donde el mínimo es 81 vacantes y el máximo, 21.000. Vale destacar que el 75 % de casos corresponde a menos de 5000 vacantes planificadas.

Un último dato respecto a otros prestadores señala que casi la mitad de los organismos no indica que recurre a ellos o no aporta la información suficiente para identificarlos en los casos en que se manifiesta la intención de recurrir a ellos.

3.3 Saberes preponderantes

Del abordaje propuesto por el INAP en el instructivo para la elaboración del PEC del organismo, tras la modificación de 2020 surge uno de sus cambios introducidos para la gestión de la capacitación: su categorización en términos de *saberes*.

En función de ello, en el Cuadro 11 se describen conceptualmente los distintos tipos de saberes que pueden ser incluidos por cada organismo en la elaboración de su PEC. Cabe aclarar que los saberes no son excluyentes

entre sí, por lo tanto, los organismos pueden desarrollar uno o más para cada objetivo estratégico y actividad de capacitación.

Cuadro 11. Tipos de saberes

	Concepto	Ejemplo
Saber	Saberes sobre la realidad social o natural que se hallan objetivados y organizados formalmente en sistemas de conceptos y teorías. Se expresan en enunciados.	Conocer normativa aplicable en una licitación.
Saber hacer	Saberes sobre la capacidad de intervenir en la práctica. Constituidos por habilidades, destrezas, acciones. Se expresan en actos.	Aplicar correctamente la normativa.
Saber qué hacer	Saberes de situación. Se expresan en la capacidad de dar significado a una acción entre un repertorio posible y decidir de forma fundada.	Tomar decisiones adecuadas en tiempo y forma ante un problema en la licitación.
Saber interactuar	Saberes de relación con los otros. Implica la capacidad de ponerse en el lugar del otro, de trabajar en equipo, de comunicarse, etcétera. Se expresan a través de los vínculos que se establecen con los demás.	Establecer y demostrar escucha activa.
Saber reflexionar	Saberes de revisión e in(tro)spección. Se relaciona con la capacidad de volver el pensamiento sobre personas, objetos, situaciones, fenómenos, creencias, etcétera, y considerarlos con detenimiento. Se expresan en las formas de considerar.	Analizar el pliego de licitación y pensar en una propuesta superadora.

Fuente: instructivo del INAP para la elaboración del PEC 2020

En torno a la cuestión, se plantearon los siguientes interrogantes: A. ¿Qué aspectos podrían ser los que hayan motivado la propuesta del enfoque de *saberes*? B. ¿Cómo se dio desde el INAP la transferencia de esta nueva

categorización hacia los organismos, y cómo resultó en los organismos la recepción y la adaptación de este cambio? C. ¿Qué preponderancia han tenido los *saberes* en cada organismo y qué podría estar diciendo/indicando?

A continuación, se desarrollan algunas respuestas y se mencionan líneas de abordaje que podrían resultar enriquecedoras de explorar en el futuro.

A. ¿QUÉ ASPECTOS PODRÍAN SER LOS QUE HAYAN MOTIVADO LA PROPUESTA DEL ENFOQUE DE SABERES?

El principal y más claro aspecto que se identificó en torno a la propuesta del enfoque de *saberes* es el motivado conceptualmente. No se descarta que haya habido otros aspectos que podrían haber motivado ese cambio, pero no se pudieron identificar claramente para desarrollarlos. Cabe aclarar que, antes del enfoque de *saberes*, para categorizar la capacitación era utilizado el de *competencias*.

Al respecto de esta modificación que introduce el INAP en 2020, una informante clave menciona en la entrevista que «La intención fue modificar la oferta de capacitación» y, con ello, el enfoque (Entrevistada 6). Estos cambios de enfoques no deberían llamar la atención, pues se encuentran presentes ya desde sus fundamentos, correlato y antecedentes en la misma teoría. Es profusa y no siempre coherente la literatura en torno a cómo categorizar un conocimiento y la capacitación. Del concepto más tradicional de *habilidades* como aptitud, pasando por el de *competencias* como desempeño, hasta el de *saberes* como capacidad. Desde esto mismo parece entenderse la apuesta conceptual de «modificar la oferta» y, en particular, comprenderse la afirmación de «anclarse en ciertos autores».

En palabras de una entrevistada:



El reemplazo, si lo hubiera, no sería de competencias por saberes, sino de competencias por capacidades. Barbier & Galatanu (2004) diferencian la competencia de la capacidad. La competencia se desarrolla en los espacios de gestión y las capacidades en los espacios de formación/capacitación; por tanto, la propuesta formativa sostengo que debe apuntar a formar en capacidades (Entrevistada 6).

Asimismo, aclara:



La palabra *saber* se preferiría, en realidad, por sobre otro concepto, el de conocimiento. Según Espinoza (2006), el saber supone un principio más activo que el término conocimiento. Supone una actividad del sujeto, un relacionamiento con la práctica. En la etimología de la palabra, hay quienes sostienen que *saber* viene de *sabor*, es decir, a lo que saben a las cosas (Entrevistada 6).

Es de este autor (Espinoza) de donde se deriva la propuesta de los distintos tipos de saberes mencionados (saber hacer, saber interactuar, entre otros).



Nosotros incorporamos y enriquecimos sus categorías, como una matriz de saberes organizada y transversal a los campos disciplinares. Los saberes los pensamos, entonces, como insumos para el desarrollo de capacidades. Y hablamos allí de saberes preponderantes, como lo que debe prevalecer en las actividades de capacitación, con propósitos y organizadas las actividades en función de ellos (Entrevistada 6).

En síntesis, con la modificación introducida, la idea para la capacitación procura trascender lo meramente teórico y las competencias de gestión

como prácticas laborales de desempeño. Como bien clarifica la/el informante clave 2, se trataría de «que la propuesta formativa vire hacia un saber teórico-práctico pero enfocado de forma preponderante en las tareas, como requisito o condicionante de la efectividad de las acciones».

En vistas a trabajos futuros, en torno al aspecto conceptual de este enfoque de saberes, dado que, como menciona la informante clave 1, «este entendimiento viene un poco de la pedagogía de la formación. La epistemología del saber». Una línea de abordaje que podría enriquecer esta exploración es la (nueva) sociología de la educación¹⁸.

Esta sociología impactó mundialmente en los sistemas y las políticas educativas, y América Latina no fue la excepción. Indagar en sus principios, particularmente desde una perspectiva curricular, pareciera atinado para este caso. Entre sus exponentes, Basil Bernstein¹⁹ y sus continuadores fueron pioneros en el análisis (especialmente el cultural) de los significados de contenidos, saberes y comportamientos que dieron origen, entre otros marcos analíticos, a los llamados *códigos segregados e integrados en educación*, los cuales parecen tener una lógica similar a la que se pregonaba desde el INAP con el enfoque de saberes.

En este sentido, el puntapié de la indagación lo refiere, de hecho, la/el informante clave 1 que sostiene «en vez de seguir por la concepción tradicional del conocimiento segregado en esferas conceptuales,

18 La sociología de la educación propone analizar el fenómeno educativo con conceptos, metodologías y teorías de la sociología. Se interesa especialmente por el estudio del contexto social para entender la educación. Aportes centrales en este campo se dan posteriormente a la Segunda Guerra Mundial en las naciones industrializadas, en particular Inglaterra, en torno al llamado *curriculum* o disciplina curricular.

19 Basil Bernstein fue un sociólogo y lingüista nacido en Inglaterra, exponente fundamental de la llamada *Nueva sociología de la educación*. Sus aportes probablemente más sustanciales giraron en torno al trabajo *Clases, código y control*, publicado en cuatro tomos, entre 1971 y 1990. Su línea identitaria de análisis es la cultural.

procedimentales, actitudinales, socioafectivos, etc., pensamos en que la capacitación debe estar orientada a saberes integrados».

B. ¿CÓMO SE DIO LA TRANSFERENCIA DE ESTA NUEVA CATEGORIZACIÓN DESDE EL INAP A LOS ORGANISMOS, Y CÓMO RESULTARON LAS EXPERIENCIAS ADAPTATIVAS EN LOS ORGANISMOS?

Para la transferencia de esta nueva categorización de la capacitación, el equipo del INAP que creó el enfoque de saberes llevó a cabo un proceso de inducción. Este proceso consistió en talleres teóricos prácticos a los responsables de la gestión de la capacitación, tanto en el INAP como en los organismos de la APN.

Desde luego, un marco de trabajo nuevo para la gestión de la capacitación difícilmente se logre solo con algunos encuentros, por ello el ajuste ha continuado a través del tiempo manifestando sus implicancias desde entonces. La recepción, la adaptación y la respuesta de los organismos ante este nuevo marco de trabajo propuesto por el INAP ofrece distintas aristas de análisis.

Al respecto, algunas entrevistadas adoptan una perspectiva similar:



En un primer momento puede confundir más, porque el que no tiene la formación en el área no puede usarlo bien, al final queda mucho al arbitrio de la persona. En todo caso habrá que seguir trabajando en la formación para que la gente lo pueda aplicar adecuadamente (Entrevistada 5).

C. ¿QUÉ PREPONDERANCIA HAN TENIDO LOS SABERES EN CADA ORGANISMO, Y QUÉ PODRÍA ESTAR DICIENDO/INDICANDO?

En términos de los saberes preponderantes, es decir, aquellos que prevalecen, se decidió ponderar su presencia respecto a los objetivos estratégicos de capacitación definidos por cada organismo. Se pudieron identificar las siguientes participaciones, en promedio: *saber* estuvo presente en aproximadamente el 41 % de los objetivos de capacitación; *saber hacer*, en el 60 %; *saber qué hacer*, en el 45 %; *saber interactuar*, en el 31 %; y *saber reflexionar*, en el 31 % (Cuadro 12).

Cuadro 12. Saberes preponderantes

Saberes	Porcentajes de organismos
Saber hacer	60 %
Saber qué hacer	45 %
Saber	41 %
Saber interactuar	31 %
Saber reflexionar	31 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de los PEC analizados

Como se observa en Cuadro 12, *saber hacer* se impone con claridad por sobre el resto que, a su vez, se divide en partes similares. En principio, considerando la apuesta conceptual que el INAP realizó con el enfoque de saberes, se ratifica la orientación buscada con la capacitación: teórico-práctica enfocada a las tareas. Por otra parte, quedan más relegados otro tipo de saberes, como los relacionales y reflexivos. Al respecto de esta observación, una entrevistada menciona: «me da mucha alegría noticiarme que el *saber hacer* haya sido el preponderante, porque es lo que se buscaba» (Entrevistada 6).

4

Generalidades sobre los PEC

Dado que la estructura de elaboración de un PEC para cada organismo puede ser optativa respecto de ciertos apartados del instructivo INAP, y dadas las razones mencionadas al inicio de este trabajo sobre la heterogeneidad de los PEC entre organismos, se observó un dato diferente del que se esperaba: a partir de la información recibida y analizada, en más del 95 % de los casos, los contenidos se organizaron siguiendo los tres apartados propuestos por el INAP en su instructivo e incluyeron entre sí información similar. En otras palabras, se detectaron magnitudes muy superiores a las expectativas previas que proyectaban un menor alineamiento al instructivo.

Otra cuestión interesante que se identificó se vincula con aspectos de forma en la presentación del PEC que realizó cada organismo. Para ello, se aproximaron tres criterios y tres posibilidades de valor. Criterios de organización, redacción y presentación visual; y valores de excelente, normal/apropiado y mejorable.

El criterio de organización refiere a qué tan bien organizados, lógicos e intuitivos se percibieron los contenidos de los apartados. Al respecto, se asoció un valor de normal/apropiado en alrededor del 54 % de los casos; un valor de excelente en el 24 % de los casos, y un valor de mejorable para el 22 % de los casos.

El criterio de redacción, que refiere a qué tan bien escritos se percibieron, dio un valor de normal/apropiado en alrededor del 60 % de los casos, un valor de excelente en el 19 % de los casos, y un valor de mejorable para el 21 % de los casos.

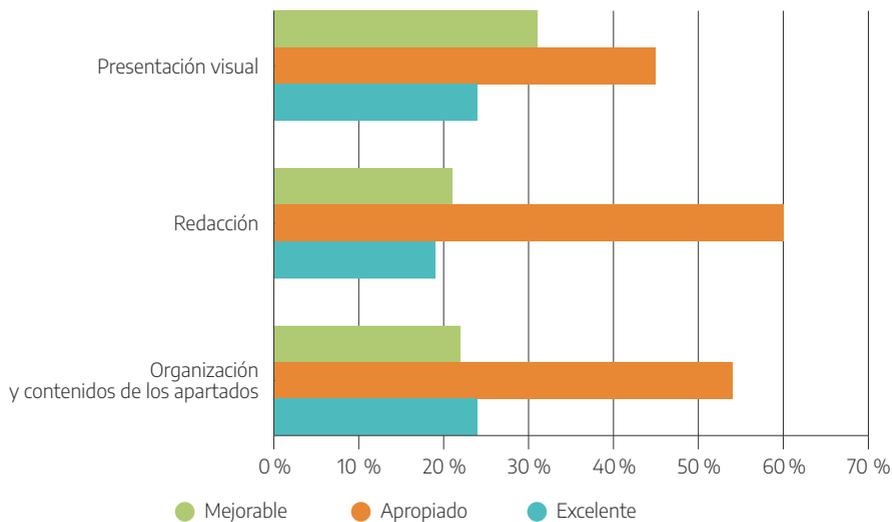
El criterio de presentación visual refiere a qué tan legibles, accesibles y modernos en su infografía se percibieron. Al respecto, se asoció un valor de normal/apropiado en alrededor del 45 % de los casos; un valor de excelente en el 24 % de los casos, y un valor de mejorable para el 31 % de los casos. En el Cuadro 13 y en el Gráfico 2 se sintetizan los criterios y los valores en los aspectos de forma.

Cuadro 13. Criterios y valores en los aspectos de forma

Criterios / valores	Porcentajes de organismos		
	Excelente	Apropiado	mejorable
Organización y contenidos de los apartados	24 %	54 %	22 %
Redacción	19 %	60 %	21 %
Presentación visual	24 %	45 %	31 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de los PEC analizados

Gráfico 2. Criterios y valores en los aspectos de forma



Fuente: elaboración propia sobre la base de los PEC analizados

En promedio y en suma, se observa casi un 80 % de organismos con presentaciones bien realizadas, con un valor de apropiado para el 52 % de los casos, y de excelente para el 22 %, lo cual constituye una base de referencia alentadora para el futuro.

Comentarios finales

El proceso de análisis de los documentos del Plan Estratégico de Capacitación presentados por los organismos ha ofrecido elementos para la reflexión. Sin embargo, deben ser interpretados como un aporte con claras limitantes, ya que, para alcanzar mayor valor, deben ser considerados en conjunto con otros insumos. En ese sentido, entendemos que el hecho de restringirnos al documento obliga a la moderación en cuanto a la posibilidad de comprender, dado que es el resultado de procesos complejos en circunstancias particulares que difícilmente puedan ser identificadas e interpretadas en este ejercicio. Teniendo en cuenta estas prevenciones, a continuación se intercambian algunas perspectivas.

En lo que respecta al balance del PEC anterior, una cuestión destacable estriba en reforzar la tasa de respuesta, con el fin de continuar la mejora de la planificación y la ejecución de actividades jurisdiccionales. Desde la perspectiva de las personas entrevistadas hay consenso en que el propio INAP puede aportar a la mejora de la información relativa al PEC anterior, ya sea a partir de cambios en los formularios que recogen la propuesta, al estandarizar o preformatear algunos apartados, o a partir de una optimización del uso del SAI o datos aportados por otras áreas, como el FoPeCaP.

Además, se expone la cuestión relacionada con la memoria institucional ante el cambio de autoridades y del personal a cargo de las funciones del área. Si ello se considera un factor atendible, entonces es conveniente reflexionar acerca de nuevas estrategias de construcción y preservación de la información y el conocimiento a lo largo del tiempo.

En cuanto a las actividades jurisdiccionales ejecutadas, se observa una alta dispersión numérica, ya que los organismos informaron cifras para todo el período que van de los 348 a los 18.771 participantes, con una mediana de 1600 participantes, de hecho 3 jurisdicciones informaron el 45 % de las actividades ejecutadas.

Si bien es cierto que, en parte, esta dispersión puede justificarse por las diferencias en el tamaño de las dotaciones, se observan organismos con una dotación ampliamente superior al promedio, pero cuyos registros son cercanos al promedio. Esto puede evidenciar una menor tasa de personal capacitado con actividades sustantivas en esos organismos, lo cual parece evidente; no obstante, en algunos casos se puede estar frente a un subregistro de las actividades que efectivamente se ejecutaron.

Asimismo, es relevante considerar la proporción de organismos en los cuales la oferta del INAP fue superior a la del organismo; dos de cada tres organismos se encuentran en esta situación. Dado que no todos los que brindaron información discriminaron por año, no se puede concluir si ello se debió a que el INAP se encontró en mejores condiciones de afrontar las dificultades de la pandemia que la mayoría de los organismos, o si se trata de una cuestión estructural. Vale aclarar que, de acuerdo con lo informado por los organismos, la cifra global de capacitadas/os por el INAP fue un 35 % mayor a la del conjunto de los organismos.

En el contexto de las conversaciones con informantes se destacan algunas pistas al momento de reflexionar sobre las causas de cierto déficit de oferta jurisdiccional, menos como una certeza que como una perspectiva atendible. Se señalan algunas cuestiones vinculadas a las limitaciones presupuestarias, el respaldo institucional a la agenda de la capacitación, las prácticas de recursos humanos en general y de capacitación en particular

(por ejemplo, en qué medida se hace seguimiento y evaluación de los programas o si existe cultura de la planificación en el área, entre otros).

Las becas FoPeCaP, tanto las de programas como las individuales, son una respuesta a la necesidad de formación del personal de la Administración Pública Nacional, que ha adquirido una importante dinámica desde hace varios años; sin embargo, no se refleja en las presentaciones. Al respecto, parece necesario avanzar en la consolidación de datos que pueda aportar el propio fondo, con el fin de atender un eventual e involuntario subregistro.

En cuanto al uso de la plataforma SAI, de aquellos que aportaron información, se destaca la menor intensidad de uso del registro de asistencias y los informes del sistema. En las conversaciones con las/os informantes, a quienes se les consultó sobre las causas de la subutilización, surgieron reflexiones en torno a la necesidad de actualizar el SAI, de hacerlo más amigable en su uso y de vincularlo en mayor medida con los procesos reales del área de capacitación de los organismos.

Por cierto, lo ideal sería que muchos de los datos numéricos sean importados directamente del SAI, proceso que está en línea con lo que viene impulsando el INAP en los últimos años.

Dentro de los factores contextuales que se han identificado en la elaboración de los PEC (COVID-19, Digitalización, Institucional, Cambio organizacional y Falta de recursos), el elemento institucional se destaca como parte de una lógica distintiva de las organizaciones públicas, en cuanto al factor recambio (relativamente frecuente) que se suele dar a nivel de máximas autoridades, normalmente motivado por cambios de gobiernos elegidos democráticamente. Este factor que incide ineludiblemente en la elaboración de los PEC.

En el plano metodológico, cabe destacar, como aspecto positivo, el hecho de que prácticamente la totalidad de los organismos han manifestado llevar a cabo un proceso de detección de necesidades de capacitación. El Diagnóstico de Necesidades de Capacitación constituye una instancia de alta relevancia para el diseño del PEC de cada organismo y un insumo valioso para la toma de decisiones en el INAP.

Resulta positivo que la elaboración del PEC se caracterizó por ser participativa en casi todos los organismos y apalancada en una diversidad de nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTIC). En ese sentido se destaca la participación gremial, aunque se plantea la posibilidad de enriquecer el aporte de los actores sindicales incrementando su influencia en la concepción y discusión de las iniciativas.

Respecto de las definiciones estratégicas, en lo relativo a la coherencia entre objetivos estratégicos y objetivos de capacitación, resulta un aspecto positivo la alta consistencia observada, aunque cabe ser especialmente cautos con este dato y su interpretación, pues es el resultado de inferencias por ahora exploratorias. Se encuentra un aspecto interesante para el análisis en la opinión de varias/os informantes sobre la heterogeneidad de situaciones en los organismos, lo que hace que muchos no cuenten con planes estratégicos ni objetivos explicitados más allá de lo que está normado en las misiones y funciones de los mismos, lo cual puede dificultar el planteamiento de objetivos de capacitación.

Por su parte, en lo relativo a los *saberes*, se destaca la apuesta de modificar la oferta de capacitación y, con ello, el enfoque de categorización de la capacitación. La idea es que la propuesta formativa vire hacia un saber teórico-práctico, pero enfocada de forma preponderante en las tareas. En este sentido, el INAP, a través del equipo que creó el enfoque de

saberes, llevó a cabo un proceso de transferencia e inducción para todo el personal de los organismos alcanzados de la APN, con plena conciencia de que el camino por recorrer es amplio.

Asimismo, en términos de los saberes preponderantes, *saber hacer* se impone con una clara diferencia, dato valorable desde el punto de vista de los propósitos buscados al plantear esta nueva categorización conceptual para la capacitación.

Por último, se destacan los buenos aspectos de forma logrados por los organismos en la presentación de sus PEC, constituyendo así una base de referencia alentadora para el futuro.

Referencias bibliográficas

- Arocena, J. (2010). *Las organizaciones humanas. De la racionalidad mecánica a la inteligencia organizacional*. Universidad Católica del Uruguay, Grupo Magrú.
- Barbier, J. M. (1999). *Prácticas de formación. Evaluación y análisis*. Novedades Educativas.
- Barbier, J. & Galatanu, O. (2004). Savoirs, capacités, compétences, organisation des champs conceptuels. In Groupe Savoirs d'action du CNAM, coordonné par J. M. Barbier et O. Galatanu. *Les savoirs d'action, Une mise en mot des compétences?* L'Harmattan.
- Cortázar Velarde, J. C.; Lafuente, M.; Longo, F. y Schuster, C. (2014). La agenda a futuro: estrategias y tareas clave para mejorar el servicio civil en América Latina. En J. C. Cortázar Velarde, M. Lafuente y M. Sanginés (eds.), *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-13)*. (pp. 119-137). BID.
- Espinoza, M. (2006). Los saberes y el trabajo. Ensayo sobre una articulación posible [Ponencia]. Seminario de Planeamiento y Gestión del Sistema Educativo. Universidad Pedagógica Nacional.
- Guimenez, S. (2022). Los mandos medios y el rol de la dirección en la gestión del COVID-19 en áreas de apoyo en la Administración Pública Nacional. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3(102).
- Hill, C. & Jones, G. (2012). *Administración Estratégica*. 9ª Edición. Paraninfo.
- Iacoviello, Llano y Ramos. (2016). Alta dirección pública latinoamericana: marchas y contramarchas [Ponencia]. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Krieger, M. (2015). *Sociología de las Organizaciones Públicas*. Errepar.
- Maturana, H. y Varela, F. (1973). *De máquinas y seres vivos: una teoría sobre la organización biológica*. Editorial Universitaria.
- Mintzberg, H. (2012). *La estructuración de las organizaciones*. Ariel.
- Morgan, G. (1990). *Imágenes de la organización*. Alfaguara.
- O'Donnell, G. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, 40(4), 1157-1199. <https://doi.org/10.2307/3539655>

- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11-31.
- O'Donnell, G. (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Prometeo.
- Oszlak, O. (2004). *La formación del estado argentino: orden, progreso y organización nacional*. Ariel.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. INAP.
- Powell, W. y Dimaggio, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica.
- Sarquis, N. (2022) La planificación de la capacitación en la Administración Pública Nacional Argentina. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3(108).
- Reza Trosino, J. (2006). *Nuevo diagnóstico de necesidades de capacitación y aprendizaje en las organizaciones*. Panorama.
- Robbins, S. y Coulter, M. (2005). *Administración*. Pearson Educación Prentice Hall.
- Vázquez, N. y Silva, G. (2021). Las comunidades de práctica en la Administración Pública: experiencias a través de las voces de sus protagonistas. El caso del Foro Permanente de Responsables Informáticos del Estado Nacional. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 2(66).
- Zuñanic, L. y Diéguez, G. (2016). *El juego de la oca y la Alta Dirección Pública en Argentina. Desafíos y propuestas para construir directivos públicos idóneos*. Documento CIPPEC [en línea].

Fuentes consultadas

- Instituto Nacional de la Administración Pública (2020). Guía para la aplicación de detección de necesidades de capacitación (DNC) en la Administración Pública.
- Instructivo INAP para la elaboración de los Planes Estratégicos de Capacitación.
- Planes Estratégicos de Capacitación (PEC).

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 3 - N.º 109 - 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: dinvesti@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Leandro Bottinelli

Coordinación editorial

Pablo Nemiña

Edición y corrección

Laura Scisciani

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus 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