

INAP50
AÑOS

ISSN 2796-8081

IEC Informe Estadístico
de Capacitación

Año 3 • N.º 1 • Especial enero-diciembre 2022



Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Ing. Agustín Oscar Rossi

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Mag. Leandro Enrique Bottinelli

Director Institucional del INAP

Informe Estadístico de Capacitación (IEC)

Año 3 - N.º 1. Especial enero-diciembre 2022

Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)

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

C. P.: C1035AAA - Tel.: 6065-2310

Correo electrónico: dinvesti@jefatura.gob.ar

ISSN 2796-8081

Dirección del Proyecto IEC

Leticia Mirás, Directora de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones

Comité editorial

Leandro Bottinelli, Director Institucional del INAP

Pablo Nemiña, Director Nacional de Planeamiento Estratégico de la Capacitación

Vilma Paura, Directora Nacional de Oferta Académica

Redacción

Dante Sabatto

Compilación y sistematización de datos

Jorge Zappino

Leonardo Llusá

Edición

Patricia Iacovone

Arte de tapa

Roxana Pierri

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

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

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 caer en prejuicios y estereotipos que promueven la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.



El IEC y su contenido se brindan bajo la licencia Creative Commons (CC) 2.5 Argentina: Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (BY-NC-ND): No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras.

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

Octubre de 2023

Índice

Introducción	6
1. La Propuesta Formativa del INAP	8
2. La solicitud de vacantes de las/los agentes	23
Conclusiones	46
Referencias bibliográficas	48

Introducción

El Informe Estadístico de Capacitación (IEC) es una publicación elaborada por la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), dependiente de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Argentina.

El objetivo del IEC es brindar información estadística sintética y sistematizada sobre la capacitación desarrollada desde el INAP, a partir de los datos obtenidos del Sistema de Acreditación INAP (SAI). Este es un número extraordinario del IEC, con carácter anual, que presenta un estudio de más largo plazo que las ediciones cuatrimestrales que lo precedieron. En este sentido, se propone considerar en forma completa la política formativa del año y, con ese mismo propósito, se exponen también los cambios implementados en la Propuesta Formativa correspondiente al mismo período, en la que se produjeron algunas modificaciones significativas con respecto a la organización y clasificación de las actividades.

Debido a que la planificación de la formación es de carácter anual, y no hay actividades que comiencen en un año calendario y continúen en el siguiente, no se realizan en este número divisiones entre capacitaciones que concluyen dentro del período estudiado y las que se extienden más allá de este. En otras palabras, esta edición del IEC presenta información sobre todas las capacitaciones dictadas entre enero y diciembre de 2022. La compatibilidad temporal entre el período de planificación de la política y el período de análisis de esta edición permitirá elaborar conclusiones más precisas sobre el desarrollo de las actividades.

Un factor que debe contemplarse es que los valores correspondientes a las capacitaciones sobre las que se informa en este número no corresponden a una mera suma de los obtenidos en las tres ediciones del IEC de 2022. Esto se debe a que, en los IEC trimestrales, se consideran las actividades únicas de cada cuatrimestre, pero si un mismo curso se extiende más de un período, se lo cuenta nuevamente. En cambio, en esta edición se toma cada capacitación realizada en el año (con un código INAP único) una sola vez, más allá de que se abran distintas comisiones en diferentes oportunidades.

El IEC está dividido en dos partes. La primera tiene el propósito de examinar las actividades que forman la Propuesta Formativa del INAP mediante el análisis de sus dimensiones más significativas. La segunda se dedica al estudio de la solicitud de vacantes de las/los agentes, por medio de la observación de las variables más relevantes de las inscripciones a capacitaciones. El análisis se realiza a través del cruce entre una serie de variables que permiten caracterizar la oferta (área temática, programa, duración de la propuesta), otras de índole administrativa (jurisdicciones, organismos condición de cursada) y otras que permiten la caracterización sociodemográfica de los cursantes (agrupamiento SINEP, máximo nivel educativo alcanzado, género, edad). Finalmente, en el último apartado se presentan algunas reflexiones generales.

Esperamos que el IEC contribuya a la comprensión clara y actualizada del funcionamiento de la capacitación ofrecida a las/los agentes de la Administración Pública Nacional (APN) y que dicha

comprensión sea un aporte al desarrollo de la formación del personal público, factor crucial para el fortalecimiento de las capacidades estatales.

Leticia Mirás

Directora de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones del INAP

1. La Propuesta Formativa del INAP

La primera parte de este informe se orienta al estudio de las actividades formativas del INAP a lo largo de 2022. Estas capacitaciones se organizaron a partir de la «Propuesta Formativa», documento elaborado cada año para presentar la política que el Instituto desarrollará «con la convicción de que la formación requerida no se agota en el conocimiento y dominio de las tecnologías digitales, sino que debe abarcar la ética como imperativo de la innovación» (INAP, 2022a, p. 4). En 2022, este documento realizó importantes modificaciones respecto a la Propuesta Formativa de 2021, que se analizarán a continuación.

El objetivo de la Propuesta Formativa es presentar de manera organizada las actividades de capacitación que la integran, agrupadas en función de determinadas variables que las caracterizan, así como dar cuenta de los pilares fundamentales sobre los que se sostiene la política de capacitación de la Administración Pública. En este sentido, la clasificación pormenorizada de las actividades que se proyectan para el año se basa en una serie de valores, principios y lineamientos que conforman la planificación estratégica concebida por la Secretaría de Gestión y Empleo Público.

La Propuesta Formativa no solo contiene y clasifica las capacitaciones programadas para el año, sino también justifica la proyección realizada a partir de una serie de pilares centrales de la política desplegada por el INAP. Estos incluyen valores, principios, lineamientos estratégicos y otros elementos que resultan fundamentales para el Instituto. Asimismo, el documento tiene en cuenta «la consideración de las necesidades de transformación que las administraciones públicas tendrán que afrontar en los próximos años para gobernar los procesos sociales que se vienen observando en las últimas décadas y se han profundizado a raíz de la pandemia de COVID-19» (INAP, 2022a, p. 6).

La Propuesta Formativa se basa en la premisa de que el Estado debe ser un ejemplo de eficacia organizacional y requiere para ello de una mirada innovadora y creativa en la capacitación de sus agentes, privilegiando el desarrollo de sus capacidades. Esta perspectiva busca fortalecer la orientación y visión estratégica; la gestión del conocimiento; la construcción de la inteligencia colectiva; el aprovechamiento de las tecnologías emergentes; y un modelo relacional democrático, inclusivo, abierto y transparente (INAP, 2022a, p. 9). De estas premisas, el INAP deriva una serie de valores y principios que orientan su política:

- Compromiso democrático y fortalecimiento de la cultura de lo público.
- Democratización digital y soberanía tecnológica.
- Reconocimiento de los saberes de las trabajadoras y los trabajadores estatales.
- Colaboración intra e interinstitucional.
- Diversidad e inclusión.
- Compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Estos valores forman una matriz que sustenta conceptualmente la Propuesta Formativa. Además, se vinculan con los lineamientos estratégicos de gestión definidos para 2022:

- Estado al servicio de la ciudadanía y actor central de un modelo de desarrollo inclusivo.
- Empleo público: gestión del talento y capacidades para una nueva realidad.
- Fortalecimiento de las capacidades de gestión.
- Transformación digital, innovación y gestión de datos.
- Inclusión, discapacidad, géneros, diversidad y brecha digital en la Administración Pública.
- Transparencia, integridad y ética pública.

Como se desprende de estos elementos, el objetivo de la política formativa es desarrollar y fortalecer las capacidades de las/los agentes estatales. Con el objetivo de detectar las necesidades prioritarias y los modos específicos de abordar los diversos casos de forma apropiada, el INAP distingue entre siete tipos de capacidades, a los que corresponden campos de competencias particulares (INAP, 2022a, p. 15):

Capacidades	Campos de competencias
Digitales y para la colaboración virtual	Técnico profesional Actitudinal
Éticas y para la vida en democracia	Ético institucional
Administrativas y técnicas	Técnico profesional
Para el desempeño directivo	Ético institucional Actitudinal
Personales e interpersonales	Ético institucional Actitudinal
Lingüísticas	Técnico profesional
Para el trato igualitario	Actitudinal

Otra dimensión de las actividades incluidas en la Propuesta Formativa es los «saberes», representados por enunciados que pueden ser transmitidos y apropiados por los seres humanos. El documento reconoce cinco clases de saberes: saber, saber hacer, saber qué hacer, saber interactuar y saber reflexionar.

Estos pilares estratégicos justifican la planificación de las capacitaciones, así como su organización y distribución, pero no son el único factor que incide sobre la aplicación concreta de la política de capacitación. Otro elemento clave es el marco legal y normativo sobre el cual se construye la Propuesta Formativa. Este está formado por las orientaciones plasmadas en dos convenios: el Convenio Colectivo de Trabajo General para la APN (Decreto 214/2016) y el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) (Decreto 2098/2008).

Esta edición del IEC se dedica al estudio completo del año 2022. Se analizan todas las actividades que comenzaron entre enero y diciembre; todas ellas concluyeron también en este período, ya que el INAP no ejecuta capacitaciones que empiecen en un año calendario y continúen en el siguiente.

En el período analizado, se realizaron 610 actividades formativas. Estas son organizadas y distribuidas por el INAP en dos categorías simultáneas: programas y áreas temáticas. La mayoría de los programas clasifican a las capacitaciones según el sector específico del personal

público al que se destinan: esto se denomina «público objetivo»; algunos de ellos, por su parte, clasifican actividades que tienen formatos particulares¹. Cada público objetivo consiste en un grupo de agentes que comparten ciertos atributos en común, sea sus funciones, sus puestos u otras variables. A lo largo de 2022, se realizaron capacitaciones distribuidas en ocho programas:

Programas
Actividades Transversales (de interés estratégico para todo el personal público)
Campos de Práctica (orientado a colectivos especializados)
Campos de Práctica-Trayectos Formativos (cada trayecto se articula en torno a un eje particular)
Capacidades Específicas para la Gestión Pública (destinado a cargos de conducción y coordinación de equipos)
Conferencias INAP (ciclos de charlas y conferencias)
Ingresantes: Administrativos y Servicios Generales e Ingresantes: Técnicos-Profesionales (programa de inducción para agentes que ingresan a la planta permanente)
Plan Federal (destinado al personal de las administraciones provinciales y municipales)
Formación 2022 INAP-FoPeCap (articulado con los entes gremiales que forman el FoPeCap ²)

En segundo término, las capacitaciones se agrupan en distintas áreas temáticas. Estas consisten en ejes conceptuales y áreas de conocimiento particulares. Estas dos categorías son simultáneas: cada capacitación pertenece a un programa y un área temática. En 2022, las actividades realizadas formaron parte de cuatro áreas:

Áreas temáticas
Herramientas para el desarrollo de habilidades blandas
Estado, administración y políticas públicas
Gestión del empleo público
Sistemas, procesos y tecnologías de la administración

En años anteriores, las áreas temáticas eran más numerosas, debido a la aplicación de otros criterios de definición de áreas temáticas. A partir de 2022, se consolidaron en cuatro áreas temáticas con sus correspondientes subáreas o temáticas específicas, como puede observarse a continuación:

- Desarrollo de habilidades blandas: comunicación y sociabilidad; responsabilidad y vocación de servicio; creatividad y pensamiento innovador; trabajo en equipo y conducción de personas y equipos.
- Estado, administración y políticas públicas: Estado; Administración Pública; organización pública; políticas públicas; planificación estratégica estatal; relación con la ciudadanía

¹ Específicamente, Conferencias INAP (que no tienen un público objetivo particular) y actividades del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (FoPeCap).

² El FoPeCap es un fondo integrado por representantes del Estado Nacional y de entidades sindicales que agrupan empleadas/os públicos, con el fin de identificar demandas y necesidades en materia de formación y desarrollo profesional, y de administrar recursos financieros para el desarrollo de políticas de capacitación. Se creó por el Decreto 1421/2002.

y participación social; ética pública; género, diversidad e inclusión; derecho público; Objetivos de Desarrollo Sostenible.

- Gestión del empleo público: administración del personal; formación, capacitación y aprendizaje; trayectoria pública.
- Sistemas, procesos y tecnologías: administración financiera; compras y contrataciones; gestión administrativa, de la información y los datos; innovación pública; gestión de calidad; control y auditoría; servicios y mantenimiento.

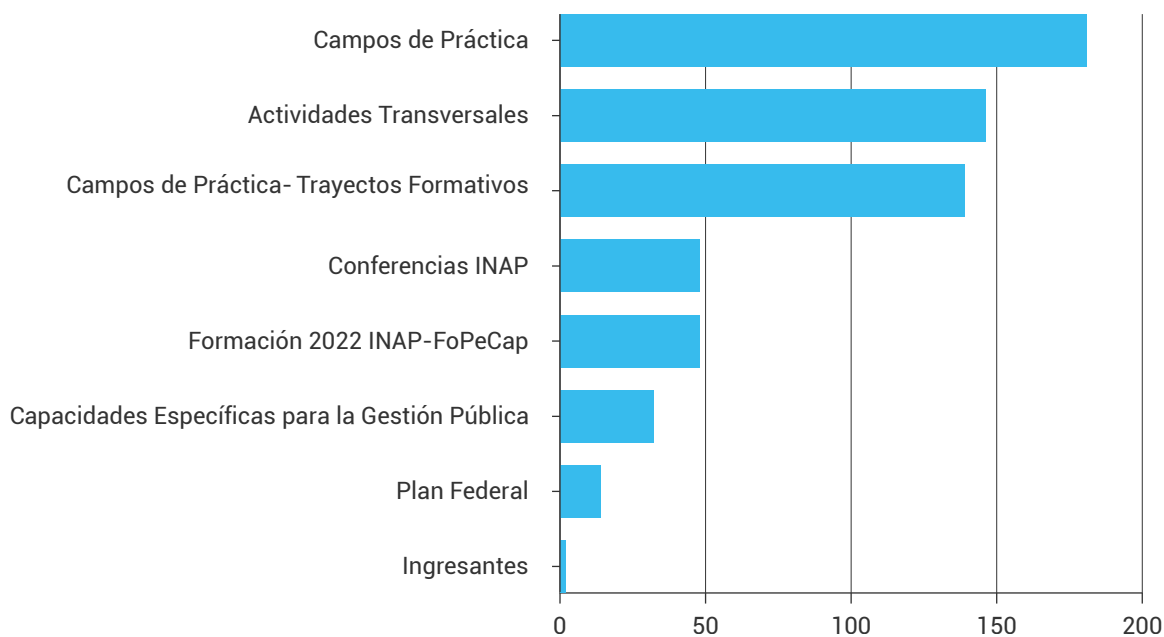
El programa de Campos de Práctica contuvo la mayor cantidad de actividades: 181 o el 30 %. En segundo lugar, se ubicaron las Actividades Transversales, con 146 o el 24 %; luego, el Plan Federal, con 139 o el 23 %. Entre ellos, concentran más de tres cuartos de las capacitaciones dictadas durante 2022, una proporción significativa que revela que la oferta del INAP se estructura principalmente en tres direcciones: capacitaciones dirigidas a colectivos especializados dentro de la Administración Pública Nacional; cursos orientados a todo el personal público, más allá del puesto o tarea que ocupe; y actividades realizadas para las/los agentes de las provincias y municipios.

En el cuarto lugar, se encuentran dos programas con la misma cantidad de capacitaciones: Formación 2022 INAP-FoPeCap³ y Capacidades Específicas para la Gestión Pública. Ambos contaron con 48 actividades o el 8 %. Los programas restantes tienen porcentajes más reducidos: se realizaron 32 Conferencias INAP (5 %); 14 cursos de Campos de Práctica-Trayectos Formativos (2 %) y dos formaciones de ingresantes (menos de un punto porcentual).

Se observa que las tendencias halladas en los tres cuatrimestres son consistentes entre sí y con los resultados del total del año, lo que indica que no hay grandes modificaciones entre un período y los siguientes. Asimismo, resulta relevante que, si bien tres de los programas tendieron a concentrar una cantidad elevada de capacitaciones, las categorías de menor peso mantuvieron una importancia relativa en la Propuesta Formativa. El único programa con un número muy reducido de capacitaciones es el de Ingresantes. Esto se debe a sus características particulares: solo se realizan dos actividades para personas que ingresan a la planta permanente de la Administración Pública, una para personal administrativo y de servicios generales, y la otra para técnicas/os y profesionales.

3 Formación 2022 INAP-FoPeCap es un programa administrado en forma paritaria que, por incluir capacitación administrada en parte por el INAP, se lo incorpora al IEC.

Gráfico 1. Actividades según programa para 2022, en valores absolutos

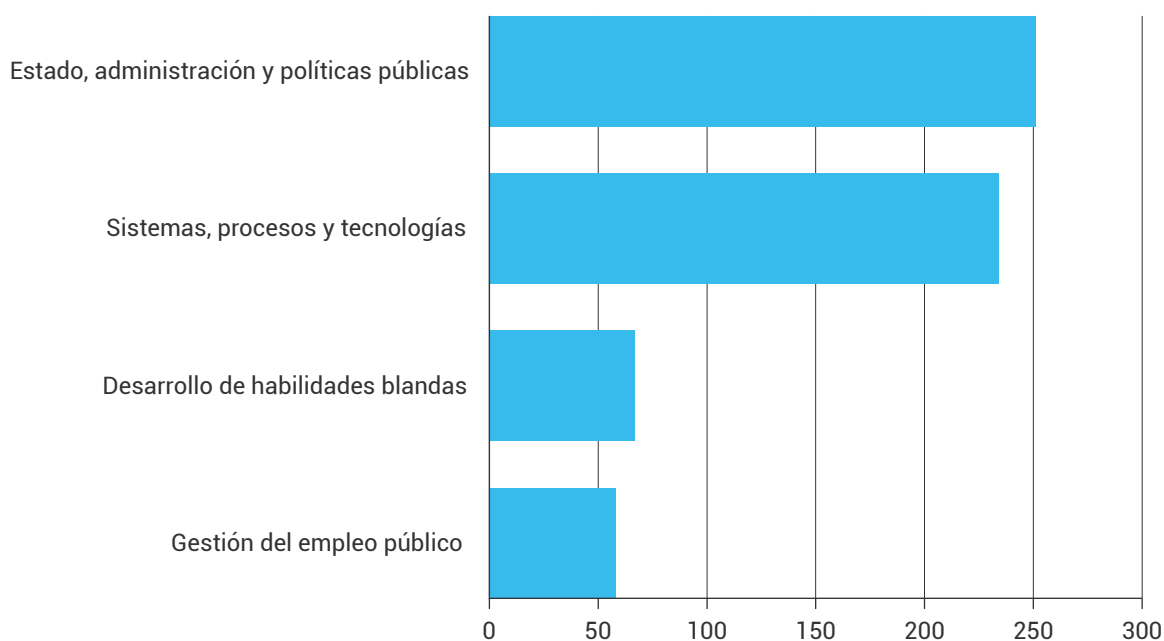


Fuente: elaboración propia a partir de datos del SAI.

Por su parte, dos áreas temáticas reunieron la mayoría de las actividades. La primera de ellas es Estado, administración y políticas públicas, con 251 capacitaciones o el 41 %; la segunda, Sistemas, procesos y tecnologías, con 234 o el 38 %. Entre ambas, concentraron ocho de cada diez formaciones, lo que indica que se trata de ejes privilegiados en la oferta académica. El área Desarrollo de habilidades blandas contuvo 67 actividades o el 11 % y Gestión del empleo público, 58 o el 10 %.

La heterogeneidad de esta distribución, en la que dos áreas tienen mucho más peso que las otras dos, puede tener una serie de explicaciones. Por una parte, es posible que los primeros ejes ocupen una mayor diversidad de temas, por lo que requieren de más actividades diferenciadas. Asimismo, puede considerarse que, si bien las áreas temáticas no definen públicos objetivos, en algunos casos sus actividades pueden orientarse mayoritariamente hacia sectores más reducidos del personal. Es el caso de Gestión del empleo público, cuyas capacitaciones suelen ser tomadas por agentes de las áreas de recursos humanos de diversas reparticiones y organismos; en consecuencia, es dable esperar que tenga una menor cantidad de capacitaciones debido a la mayor especificidad del campo de práctica. El análisis de la oferta de actividades se debe complementar con el estudio de las inscripciones realizadas sobre cada área temática, que será presentado en la segunda parte del informe.

Gráfico 2. Actividades según área temática para 2022, en valores absolutos



Fuente: elaboración propia a partir de datos del SAI.

Como se indicó previamente, cada actividad formativa se incluye en un área temática y un programa. En consecuencia, es necesario considerar el cruce entre ambas categorizaciones: el peso de cada área en cada programa y viceversa. Esto permitirá observar si existe cierta redundancia entre ambos criterios, en el sentido mencionado más arriba con respecto al área de Gestión del empleo público: si las actividades que se ubican en un programa tienden a su vez a pertenecer a una de las áreas, es posible que sea inapropiado organizar de este modo las actividades. Este fenómeno fue estudiado en los tres cuatrimestres y no se comprobó en ninguno de los casos; en el agrupamiento anual, tampoco se halló redundancia en forma significativa.

El único programa con la totalidad de sus capacitaciones en una única área temática es Ingresantes, pero esto se debe a que contiene solamente dos formaciones. Estas pertenecieron a Estado, administración y políticas públicas, debido a que consisten en cursos de inducción que presentan en forma general el funcionamiento de las organizaciones estatales.

El segundo caso de mayor concentración es el de Conferencias INAP. El 78 % se ubicó en el área de Estado, administración y políticas públicas. Las conferencias son charlas magistrales que suelen versar sobre temas amplios asociados al sector público, o abordajes teóricos sobre administración y políticas. El 16 % de las actividades de este programa se ubicó en Sistemas, procesos y tecnologías, y el 6 % se dividió en partes iguales en las dos categorías restantes.

En los demás cruces, tiende a haber una mayor homogeneidad en la distribución. El 55 % de las capacitaciones dictadas en el marco del Plan Federal correspondieron al área de Estado, administración y políticas públicas; el 28 %, a Sistemas, procesos y tecnologías; el 12 %, a Desarrollo de habilidades blandas y el 5 %, a Gestión del empleo público. Las Actividades Transversales se dividen en el 45 % en el área asociada a procesos y tecnologías; 43 % en la que se vincula con cuestiones generales del Estado y la Administración Pública; 8 % en la orientada a las habilidades blandas y 45 % en la que se ocupa del empleo. El programa de Campos de Práctica-Trayectos

Formativos también tiende a concentrar sus actividades en las primeras dos áreas (con 43 % cada una), mientras que Desarrollo de habilidades blandas tiene el 14 % restante. Algo similar ocurre en Formación 2022 INAP-FoPeCap: 48 % de sus capacitaciones pertenece a Estado, administración y políticas públicas; 33 %, a Sistemas, procesos y tecnologías; 10 %, a Desarrollo de habilidades blandas y 8 %, a Gestión del empleo público.

Como se puede ver, estos porcentajes tienden a ser similares a los hallados en el total de actividades. Otros casos son distintos: entre las actividades de Campos de Práctica, la principal área es la de Sistemas, procesos y tecnologías (52 %), seguida de Gestión del empleo público (22 %), Estado, administración y políticas públicas (17 %) y Desarrollo de habilidades blandas (9 %). Por su parte, las formaciones de Capacidades Específicas para la Gestión Pública se dividen en el 50 % de Estado, administración y políticas públicas; 33 % de Desarrollo de habilidades blandas y 17 % de Sistemas, procesos y tecnologías.

En síntesis, se aprecia una clara diversidad en la distribución de las actividades de cada programa entre las distintas áreas temáticas. Por una parte, en ningún caso hay una concentración excepcional en dos categorías simultáneamente; por otra parte, si bien en algunos casos las proporciones se asemejan a las del total de capacitaciones, en otros hay diferencias significativas.

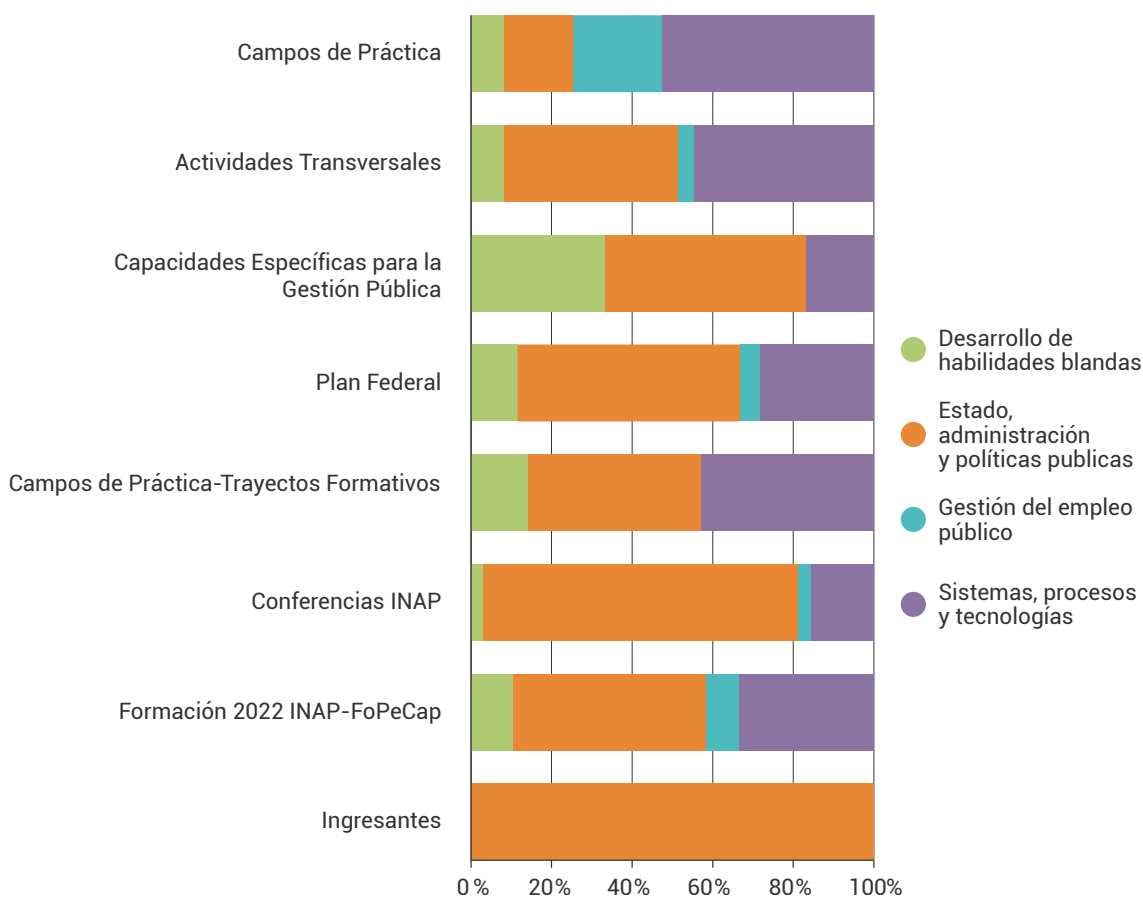
También es posible considerar el cruce opuesto: el peso de cada programa sobre el total de actividades de cada área temática. En este caso, la mayor concentración corresponde al eje más pequeño, Gestión del empleo público: el 69 % de sus capacitaciones se inscribió en el programa de Campos de Práctica; el 12 %, en el Plan Federal; el 10 %, en Actividades Transversales; el 7 %, en el programa desarrollado junto con el FoPeCap; y el 2 % en las Conferencias INAP. Es posible que la cantidad reducida de actividades explique esta concentración que no ocurre en los demás casos.

Con respecto a Desarrollo de habilidades blandas, casi la totalidad de sus capacitaciones se repartió en forma pareja entre los programas de Capacidades Específicas, Plan Federal (24 % cada uno), Campos de Práctica (22 %) y Actividades Transversales (18 %). Esto suma casi el 90 % del área; el 7 % corresponde a Formación 2022 INAP-FoPeCap, el 3 % a Campos de Práctica-Trayectos Formativos y el 1 % a Conferencias INAP.

Estado, administración y políticas públicas es la única área con actividades en todos los programas: 31 % corresponde al Plan Federal; 25 %, a Actividades Transversales; 12 %, a Campos de Práctica; 20 % se divide en partes iguales entre Conferencias INAP y Capacidades Específicas para la Gestión Pública; 9 % pertenece al programa gestionado junto con el FoPeCap; 2 %, a Campos de Práctica-Trayectos Formativos y 1 %, a Ingresantes.

Por último, el área de Sistemas, procesos y tecnologías es la que exhibe un comportamiento más similar al del total de actividades: 41 % se ubica en Campos de Práctica; 28 %, en las Actividades Transversales; 17 %, en el Plan Federal; 7 %, en Formación 2022 INAP-FoPeCap; 3 %, en Capacidades Específicas para la Gestión Pública; 3 %, en Campos de Práctica-Trayectos Formativos y 2 %, en Conferencias INAP.

Gráfico 3. Actividades según programa y área temática para 2022, en porcentaje



Fuente: elaboración propia a partir de datos del SAI.

Del mismo modo que en el cruce anterior, se encuentra que la concentración de actividades no es particularmente marcada en ningún caso. Resulta significativo indicar que el programa desarrollado por el INAP y el FoPeCap representó un porcentaje similar de todas las áreas, en torno al 8 %. Otros programas se distribuyeron de forma más heterogénea, en particular el de Campos de Práctica, que tuvo mucho peso dentro del área dedicada al empleo público, pero una proporción reducida en la asociada a cuestiones generales de administración y políticas públicas. Es probable que esto se deba a que se trata de un programa orientado a colectivos especializados, que, por lo tanto, incluye menos actividades dedicadas a un abordaje amplio sobre el Estado y la administración.

Al realizar un análisis sobre la totalidad del año, es posible evaluar el funcionamiento de la nueva clasificación en áreas temáticas implementadas desde 2022. Se puede concluir que el nuevo sistema es apropiado y permite una organización clara de la capacitación. Los cuatro ejes agrupan de forma efectiva los diversos temas que son abordados en la formación del personal público y no muestran superposición entre sí. Al mismo tiempo, fue posible rechazar la hipótesis de que podría encontrarse cierto solapamiento entre este criterio de clasificación y el de los programas. Esto permite señalar que los dos objetivos de esta organización son cumplidos: tanto el propósito de establecer una amplia gama de campos de conocimiento y saberes particulares en los que se capacita al personal como el de acercar las actividades al mayor número posible de agentes

a través del dictado de cursos y conferencias que resulten de interés para su desempeño y su desarrollo profesional y personal.

El programa y el área temática son los dos criterios de organización de las actividades formativas. Para continuar el análisis de la oferta académica del INAP, es preciso considerar otra dimensión: la duración de las capacitaciones. El IEC elaboró una serie de rangos horarios para estudiarla:

- Breve: 1 a 9 horas.
- Intermedio: 10 a 15 horas.
- Prolongado: 16 a 100 horas (con subdivisiones: 16 a 30 h, 31 a 60 h y 61 a 100 h).
- De larga duración: 101 a 300 horas (con subdivisiones: 101 a 130 h, 131 a 160 h, 161 a 200 h, 201 a 230 h y 231 a 300 h).

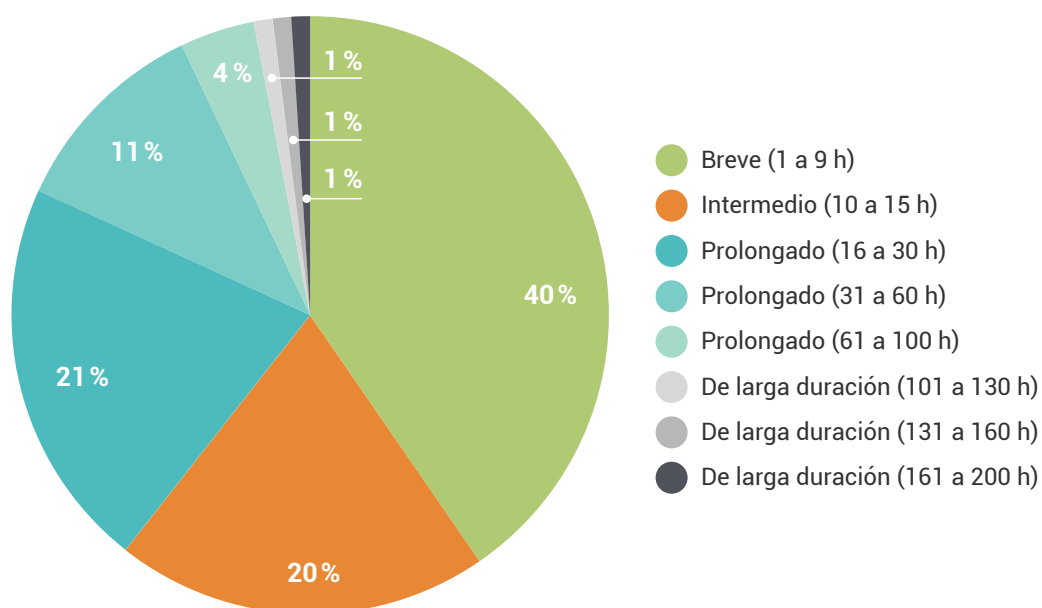
Las actividades breves representan un porcentaje elevado del total: a lo largo de 2022, se realizaron 246 capacitaciones de esta duración o el 40 %. El peso de este rango se explica, en parte, por la presencia de actividades autogestionadas (que tienden a ser breves) que se cursan en la plataforma Campus Virtual mediante videos, módulos de texto y autoevaluaciones. Estas formaciones tienden a durar menos de diez horas y conforman una parte minoritaria pero significativa de la Propuesta Formativa.

Los dos rangos siguientes tienen una proporción similar de actividades: el intermedio contuvo 122 actividades o el 20 %; la primera subdivisión del rango prolongado (de entre 16 y 30 horas), 129 actividades o el 21 %. Como se puede ver, estas capacitaciones de duración media suman un valor similar al de las breves y conforman un segundo estrato relevante de la Propuesta Formativa.

En cuarto lugar, con una proporción menor, se ubican las actividades de entre 31 y 60 horas dentro del rango prolongado. Estas ascendieron a 66 y representaron el 11 % del total. A continuación, la última subdivisión de este rango, de 61 a 100 horas, contuvo 25 actividades o el 4 %. Las capacitaciones de larga duración, de más de 100 horas, fueron una cantidad muy reducida: solo hubo 22 en este año. Cada segmento representó un punto porcentual: el de 101 a 130 horas contó con 9 actividades; el de 131 a 160 horas, con 7; el de 160 a 200 horas, con 6.

Se observa una tendencia a que la cantidad de actividades decrezca a medida que asciende su duración, si bien esta no es una relación lineal. La oferta del INAP en 2022 se centró en actividades de extensión breve e intermedia, pero ofreció una variedad de duraciones. En efecto, las actividades de menos de 16 horas fueron el 60 % del total, y este porcentaje asciende al 92 % si se cuentan las menores a 60 horas. Asimismo, para comprender mejor la dinámica específica de esta variable, es necesario cruzarla con las dos clasificaciones centrales de las capacitaciones: programas y áreas temáticas.

Gráfico 4. Actividades según rango de duración, en horas, para 2022



Fuente: elaboración propia a partir de datos del SAI.

En primer lugar, se considera la relación entre programas y rangos de duración. Solo dos programas contaron con actividades de una única extensión: Ingresantes y Conferencias INAP. En el primer caso, el factor que explica esta excepcionalidad es el hecho de que solo se realizaron dos actividades como parte de este programa. Ambas son de duración prolongada, entre 31 y 60 horas. En el segundo caso, es preciso entender que se están tomando en cuenta conferencias magistrales, actividades que tienen una duración reducida. En efecto, todas estas capacitaciones se incluyen en el rango breve.

Todos los programas restantes cuentan con una amplia variedad de extensiones en su oferta. La mayor concentración ocurre entre las Actividades Transversales: el 65 % breve y el 19 % intermedia; el 10 % duró entre 16 y 30 horas y el 5 %, entre 31 y 60 horas. Como se había indicado previamente, entre estas capacitaciones destinadas a todo el personal estatal tiene un peso elevado la oferta de cursos breves autogestionados.

Este programa muestra una tendencia a una reducción de la proporción de actividades a medida que se incrementa la duración. Esta se observa también en el caso de Campos de Práctica, si bien hay una mayor uniformidad. En este programa, el rango breve representó el 48 % del total; el intermedio, el 16 %; el de 16 a 30 horas, el 15 %; el de 31 a 60 horas, el 12 %; el de 61 a 100 horas, el 8 %; y el punto porcentual restante duró entre 161 y 200 horas. La elevada importancia relativa de estos dos programas permite entender la distribución general de los rangos de duración, que siguen una tendencia similar. Sin embargo, en los demás casos se aprecia una distribución porcentual distinta, que debe ser tomada en cuenta pese a su menor peso relativo.

En el caso del Plan Federal, por ejemplo, se halla que son los rangos medios los que contienen una cantidad mayor de actividades. En efecto, el 51 %, del prolongado de 31 a 60 horas; el 35 %, del nivel intermedio, y el 13 %, del breve. Esto ilustra la composición interna de las capacitaciones que el INAP destina al personal de las administraciones subnacionales: se trata de cursos de duración media, aunque con cierta relevancia de las extensiones más breves.

El programa de Capacidades Específicas para la Gestión Pública tiene una marcada homogeneidad en su distribución entre rangos. En efecto, tres de ellos contuvieron porcentajes muy similares: el 29 % de las capacitaciones fueron breves; el 27 %, intermedias; y el 23 %, entre 31 y 60 horas. Asimismo, el 13 % tuvo una duración de entre 16 y 30 horas y el 8 %, de entre 61 y 100 horas. Estas actividades destinadas a los mandos medios y al personal directivo se distribuyeron en duraciones diversas, con una ligera concentración entre los rangos breve e intermedio.

El caso de Formación 2022 INAP-FoPeCap es muy distinto a los demás programas. Esta categoría no incluye actividades breves ni intermedias. El 56 % de sus capacitaciones perteneció a los rangos prolongados: el 2 %, al de entre 16 y 30 horas; el 42 %, al de entre 31 y 60 horas; y el 13 %, al de entre 61 y 100 horas. El 44 % restante se dividió entre los rangos de alta duración: el 19 % duró entre 101 y 130 horas; el 15 %, entre 131 y 160 horas; y el 10 %, entre 161 y 200 horas. Como se puede ver, casi la totalidad de las actividades más extensas corresponde a este programa, ya que incluye diplomaturas y otras capacitaciones realizadas en convenio con universidades, que tienden a ser más largas.

Por último, las actividades de Campos de Práctica-Trayectos Formativos se concentraron principalmente en la primera subdivisión del rango prolongado, que va de 16 a 30 horas (57 %). El porcentaje restante se dividió entre el rango de 31 a 60 horas (29 %) y el intermedio (14 %). Es posible que el hecho de que estas actividades se vinculen entre sí, en torno a un eje articulador de cada trayecto, explique su relativa similitud de duración.

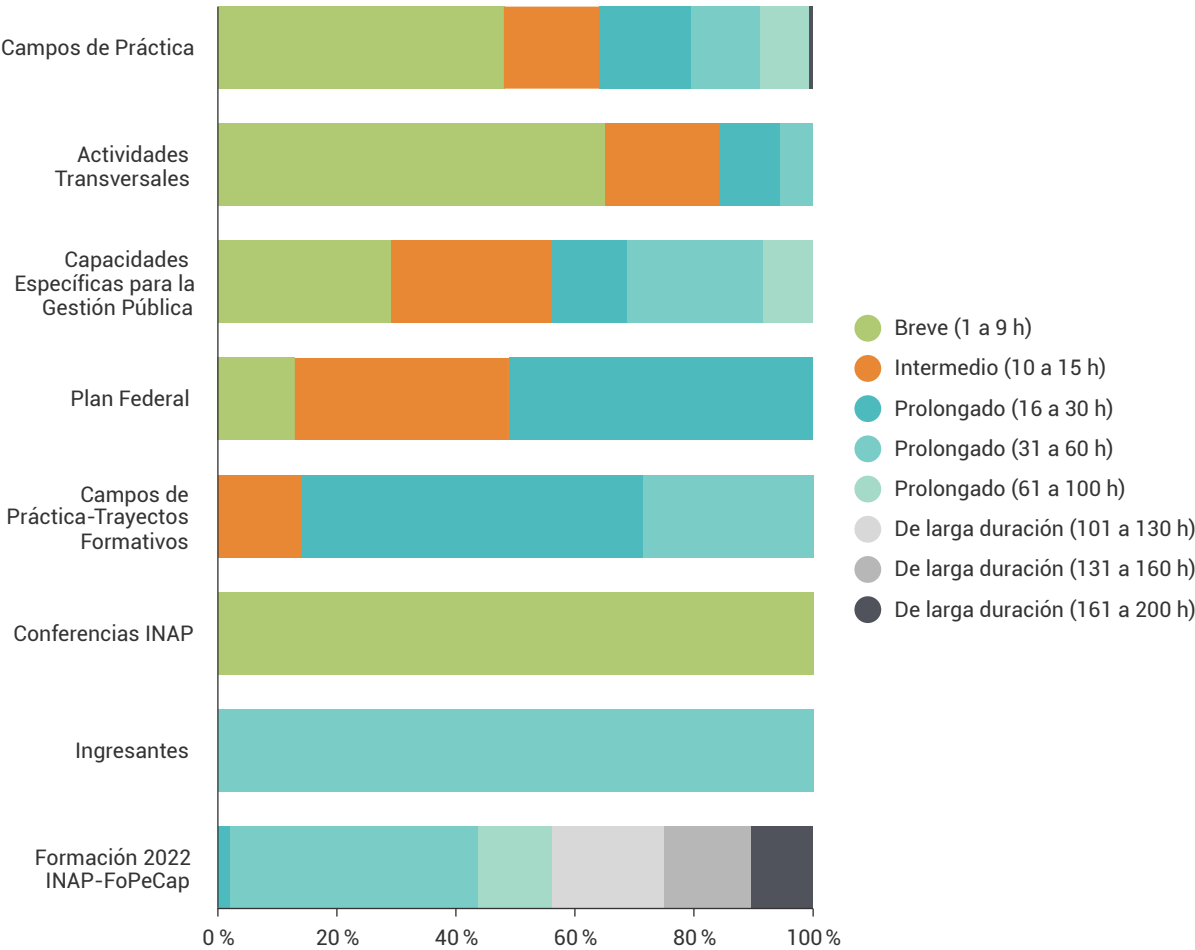
Si, por el contrario, se considera el peso de cada programa en cada rango de duración, se advierte que dos de ellos están compuestos exclusivamente por actividades de un único programa: son los rangos de 101 a 130 horas y de 131 a 160 horas, que solo contienen capacitaciones de Formación 2022 INAP-FoPeCap. El tercer nivel de larga duración, que va de 161 a 200 horas, tiene el 83 % de actividades de este programa y el 17 % restante corresponde a Campos de Práctica.

También se advierte cierta concentración en el rango de 61 a 100 horas: el 60 % de las capacitaciones pertenece a Campos de Práctica; el 24 %, al programa dictado en conjunto con el FoPeCap, y el 16 %, a Capacidades Específicas para la Gestión Pública. Las otras dos subdivisiones del rango prolongado tienen una mayor variedad en su composición por programa. En el de entre 31 y 60 horas, el 32 % corresponde a Campos de Práctica; el 30 %, a Formación 2022 INAP-FoPeCap; el 17 %, a Capacidades Específicas para la Gestión Pública; el 12 %, a Actividades Transversales; el 9 %, a Campos de Práctica-Trayectos Formativos; el 3 %, a Ingresantes. En el de entre 16 y 30 horas, el 55 % fue parte del Plan Federal; el 22 %, de Campos de Práctica; el 12 %, de Actividades Transversales; el 6 %, de Campos de Práctica-Trayectos Formativos; el 5 %, de Capacidades Específicas para la Gestión Pública; y el 1 %, restante, del programa realizado con el FoPeCap.

Como se puede ver, los programas más relevantes en los rangos mayores difieren de los que tienen más peso en los inferiores. En el caso del rango intermedio, el 41 % de sus actividades correspondió al Plan Federal; el 24 %, a Campos de Práctica; el 23 %, a Actividades Transversales; el 11 % a Capacidades Específicas para la Gestión Pública; y el 2 % a Campos de Práctica-Trayectos Formativos. En el caso del rango breve, las Actividades Transversales toman mayor importancia: son el 39 %; el 35 % perteneció a Campos de Práctica; el 13 % a Conferencias INAP; el 7 % al Plan Federal y el 6 % a Capacidades Específicas para la Gestión Pública.

En síntesis, entre las actividades formativas realizadas durante 2022, los distintos programas tendieron a contener una variedad de extensiones, pero con algunas tendencias definidas que permiten observar la fisonomía general de las capacitaciones orientadas a cada público objetivo. Los programas Actividades Transversales, Campos de Práctica y Conferencias INAP se caracterizan por una mayor presencia de actividades de menor duración, mientras que Plan Federal y Campos de Práctica-Trayectos Formativos tienen una composición marcada por los rangos medios. Los casos de Formación 2022 INAP-FoPeCap y Capacidades Específicas para la Gestión Pública son distintos: en el primero se destaca la presencia de capacitaciones de larga duración, mientras que el segundo tiene una amplia diversidad de extensiones, indicativa de una pluralidad de modalidades de formación.

Gráfico 5. Actividades según programa y rango de duración, en horas, para 2022



Fuente: elaboración propia a partir de datos del SAI.

En segundo lugar, es preciso comprender el cruce entre áreas temáticas y rangos de duración. La distribución es relativamente similar en las diversas áreas temáticas. El caso de mayor concentración es el área de Gestión del empleo público, en la que el 60 % de las actividades fueron breves. El 40 % restante se divide entre las intermedias (14 %), las prolongadas de 16 a 30 horas y de 31 a 60 horas (10 % cada uno), las de entre 131 y 160 horas (3 %) y las de entre 101 y 130 horas (2 %). Esto permite realizar ciertas consideraciones sobre esta área temática: la

gran concentración de actividades que contiene indica que está compuesta mayoritariamente por cursos autogestionados.

Las actividades breves también forman el rango más relevante en el área de Sistemas, procesos y tecnologías: representan el 46 %. Son seguidas de las prolongadas de 16 a 30 horas (21 %), las intermedias (15 %), las prolongadas de 31 a 60 horas (11 %) y, con menor peso, las prolongadas de 61 a 100 horas (5 %) y las de 161 a 200 horas (1 %). La elevada concentración en el primer rango es particularmente significativa, dado que se trata de un área con una proporción significativa del total de actividades (38 %), a diferencia del caso de Gestión del empleo público.

Esta distribución es comparable a la de Estado, administración y políticas públicas. En esta área, el rango breve ascendió al 36 % y los rangos intermedio y prolongado de 16 a 30 horas, al 24 % cada uno. Las categorías restantes tuvieron menor relevancia: la prolongada de 31 a 60 horas contuvo el 7 % de actividades; la prolongada de 61 a 100 horas, el 3 %; los primeros dos rangos de larga duración (101 a 130 y 131 a 160 horas), el 2 % cada uno, y el de 161 a 200 horas, el 1 %. En este caso, es preciso señalar que esta área contiene una cantidad importante de las Conferencias INAP, lo que puede ser un factor de peso que explique la concentración de capacitaciones en el rango breve.

El área de Desarrollo de habilidades blandas muestra una distribución interna distinta a los demás casos. Se trata de la única área temática que no cuenta con mayor cantidad de capacitaciones breves: en efecto, la primera minoría corresponde a las intermedias (28 %), seguida por las prolongadas de 31 a 60 horas (24 %), las breves (19 %) y las prolongadas de 16 a 30 horas (18 %). Estos cuatro rangos contienen proporciones relativamente homogéneas del área; el porcentaje restante se divide entre el último rango prolongado, de 61 a 100 horas (7 %) y el primero de larga duración, de 101 a 130 horas (3 %).

Tres de las cuatro áreas exhiben una tendencia general clara: la mayoría de sus actividades formativas se ubican en los rangos inferiores de duración, y la concentración se reduce a medida que aumenta la extensión. Sin embargo, el caso de Desarrollo de habilidades blandas permite ver que las capacitaciones de duración media también tienen un peso significativo en la oferta del INAP.

También es posible considerar el cruce inverso: el modo en que las actividades de cada rango se distribuyen entre las distintas áreas. En este caso, las mayores concentraciones se dan en los rangos de larga duración, lo que se explica por el hecho de que contienen una cantidad muy reducida de capacitaciones. En el más extenso, de entre 161 y 200 horas, el 50 % perteneció a Estado, administración y políticas públicas, y la otra mitad, a Sistemas procesos y tecnologías. La primera de estas áreas también es mayoritaria en los dos rangos distintos: en el de 131 a 160 horas contuvo el 71 %, contra el 29 % de Gestión del empleo público; en el de 101 a 130 horas, el 56 %, contra el 22 % de Desarrollo de habilidades blandas y otro tanto distribuido en partes iguales entre las dos áreas restantes.

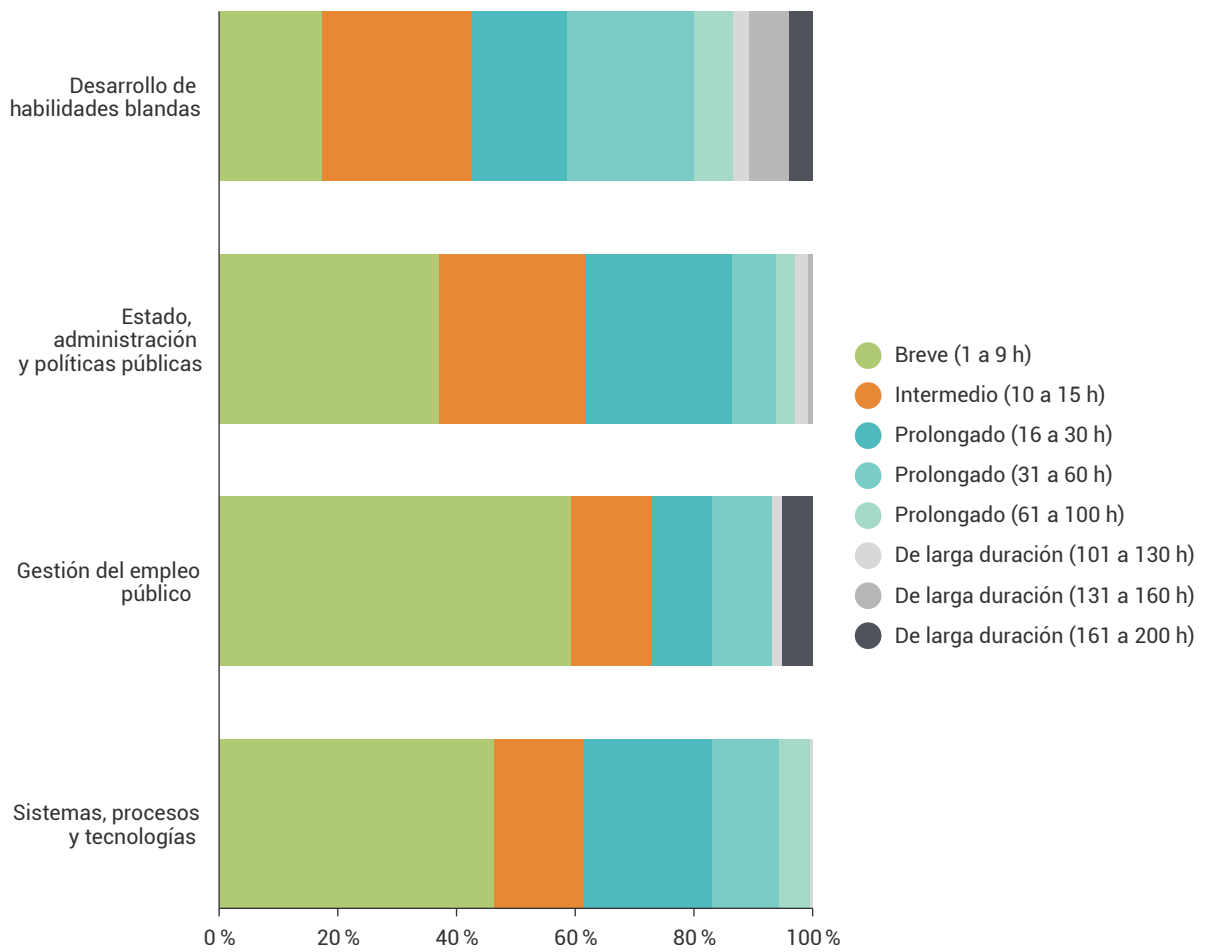
En los rangos prolongados, se observa una mayor relevancia del área de Sistemas, procesos y tecnologías. Esta representa el 48 % de la categoría que va de 61 a 100 horas, y el 39 % en las que van de 31 a 60 y de 16 a 30 horas. En el primer caso, el porcentaje restante se distribuye entre Estado, administración y políticas públicas (32 %) y Desarrollo de habilidades blandas (20 %). En

el segundo, en proporciones similares entre ambas áreas (27 % y 24 %, respectivamente), y el 9 % corresponde a Gestión del empleo público. En el tercero, la distribución es muy distinta: el 47 % de las actividades pertenece a Estado, administración y políticas públicas, el 9 %, a Desarrollo de habilidades blandas y el 5 %, a Gestión del empleo público.

En este sentido, se puede considerar que este rango exhibe una distribución comparable a la de la categoría intermedia. En efecto, el 49 % de capacitaciones fue parte de Estado, administración y políticas públicas; el 29 %, de Sistemas, procesos y tecnologías; el 16 %, de Desarrollo de habilidades blandas; y el 7 %, de Gestión del empleo público. La categoría breve es relativamente similar, pero con algunas modificaciones relevantes: Sistemas, procesos y tecnologías asciende al 43 %; Estado, administración y políticas públicas, al 37 %; Gestión del empleo público, al 14 % y Desarrollo de habilidades blandas, al 5 %.

Al observar las tendencias generales del cruce entre rangos y áreas temáticas, se pueden notar algunos patrones simples. En primer lugar, entre las actividades de más larga extensión, tiende a tener un rol privilegiado el área dedicada a la gestión pública y el Estado. Su peso decae entre las de duración prolongada, para volver a ampliarse entre las intermedias y breves. En segundo lugar, la mayoría de los rangos replica una distribución similar a la que se advierte sobre el total de actividades, si bien se puede ver que el peso de Desarrollo de habilidades blandas es particularmente amplio en los rangos de entre 31 y 130 horas.

Gráfico 6. Actividades según área temática y rango de duración, en horas, para 2022



Fuente: elaboración propia a partir de datos del SAI.

2. La solicitud de vacantes de las/los agentes

En el segundo capítulo del IEC, se desarrolla el análisis de la participación de las/los agentes públicos en las actividades formativas del INAP a lo largo de 2022, mediante un estudio del total de inscripciones. Este conjunto de inscripciones (o vacantes asignadas) se examina empleando una serie de variables cualitativas, algunas de tipo sociodemográfico y otras vinculadas a las características organizacionales de la Administración Pública.

En otras palabras, el propósito de esta sección es complementar el análisis de la oferta académica, representada por las actividades de la propuesta formativa, con la demanda de capacitación por parte de las/los trabajadoras/es estatales. Si la primera parte se enfocó en las variables que explican la organización de las actividades, esta busca analizar cómo se distribuyó el personal entre ellas.

La demanda de capacitación es un fenómeno complejo, que puede ser explicado por una multiplicidad de factores y condicionantes. En primer lugar, deben considerarse los elementos normativos: algunas capacitaciones son obligatorias, ya para la totalidad de agentes, ya para aquellas/os que se desempeñan en un área de gestión particular que necesita formar a sus trabajadoras/es para la ejecución de una política determinada. En segundo lugar, hay un factor organizacional más amplio: tomar actividades formativas es necesario para avanzar en la carrera administrativa, ya que provee créditos necesarios para la movilidad. Este factor se sustenta en una base normativa, debido a que la carrera está regulada por convenios sectoriales (entre ellos, el SINEP). En tercer lugar, existen cuestiones de orden personal: ciertos temas pueden ser de interés para una/un agente, que puede decidir inscribirse a una actividad con el fin único de continuar su formación profesional.

El IEC es un informe estadístico que emplea un abordaje metodológico cuantitativo, lo que dificulta que el análisis contemple todos estos factores. Sin embargo, al estudiar la distribución de las inscripciones entre las actividades de distintos programas y áreas, se tendrá en cuenta este carácter multicausal de la demanda de capacitación. El examen de las tendencias generales de la asignación de vacantes permite comprender de forma más apropiada el fenómeno de la capacitación y eventualmente elaborar hipótesis sobre la motivación para la toma de actividades formativas que pueden ser luego aplicadas en otros diseños metodológicos.

A lo largo de 2022, se realizó un total de 186.599 inscripciones. Como se observó en los tres números cuatrimestrales, estas tendieron a concentrarse en los últimos ocho meses del año, ya que en los primeros cuatro hay una concentración mayor de agentes que cursan sus licencias anuales ordinarias. En estas ediciones, se notó un incremento significativo en comparación con los valores hallados en 2021 y 2020, y se postuló la hipótesis de que esto podía ser explicado por la realización de actividades obligatorias para todo el personal estatal, en el marco de la aplicación de la Ley Yolanda (que estableció la capacitación obligatoria en materia ambiental para todas/os las/los agentes de los tres poderes del Estado). Si bien no se dispone de una edición anual para años anteriores, esta hipótesis será tenida en consideración en este análisis.

Asimismo, es necesario tener en cuenta otros factores que pueden incidir sobre el incremento de las vacantes solicitadas. En los números cuatrimestrales del IEC, se señaló que este aumento se daba en paralelo con un ascenso en la cantidad de actividades formativas; sin embargo, no se encontró una relación directa que permita afirmar una correlación entre ambas variables. No hay razones suficientes para sostener la hipótesis de que la oferta determina la demanda.

Al mismo tiempo, no puede decirse que no la condicione: los ajustes realizados periódicamente por el INAP con el fin de gestionar de forma más eficiente y eficaz su oferta formativa pueden redundar en un incremento de las personas interesadas en tomar cursos de capacitación. Esto puede vincularse con el desarrollo, por parte de la Secretaría de Gestión y Empleo Público, de políticas que tienden a valorar los créditos de capacitación de las/los agentes: el Plan de Regularización del Empleo Público y los programas de Ascenso Vertical y Readecuación Voluntaria de Grados, entre otros, se orientan a la evaluación de méritos para el avance en la carrera administrativa. Esto puede ser un factor estimulante para que las/los trabajadoras/es dediquen más tiempo a la capacitación.

Una explicación alternativa tiene que ver con la finalización del proceso de retorno a la presencialidad completa, luego del período de trabajo remoto aplicado entre 2020 y 2021 en el marco de las medidas de aislamiento y distanciamiento obligatorio dictadas debido a la pandemia de COVID-19. Desde fines de 2021, esta modalidad fue paulatinamente abandonada en función de un regreso de las/los agentes a sus lugares de trabajo. 2022 fue el primer año desde 2019 en el que el trabajo remoto no fue una modalidad central para la mayoría del personal de la Administración Pública Nacional. Es probable que esto haya incidido sobre la realización de actividades de capacitación. Esto se debe a que la modalidad de trabajo remoto, particularmente en 2020, fue correlativa a un incremento de la solicitud de vacantes.

En la segunda parte del IEC, la unidad de análisis tomada es el conjunto de inscripciones, no de personas. Cada individuo puede participar de más de una capacitación en un año, ya sea en forma sucesiva o simultánea; en consecuencia, la cantidad de inscripciones siempre es igual o mayor a la de agentes que cursaron actividades en un período dado.

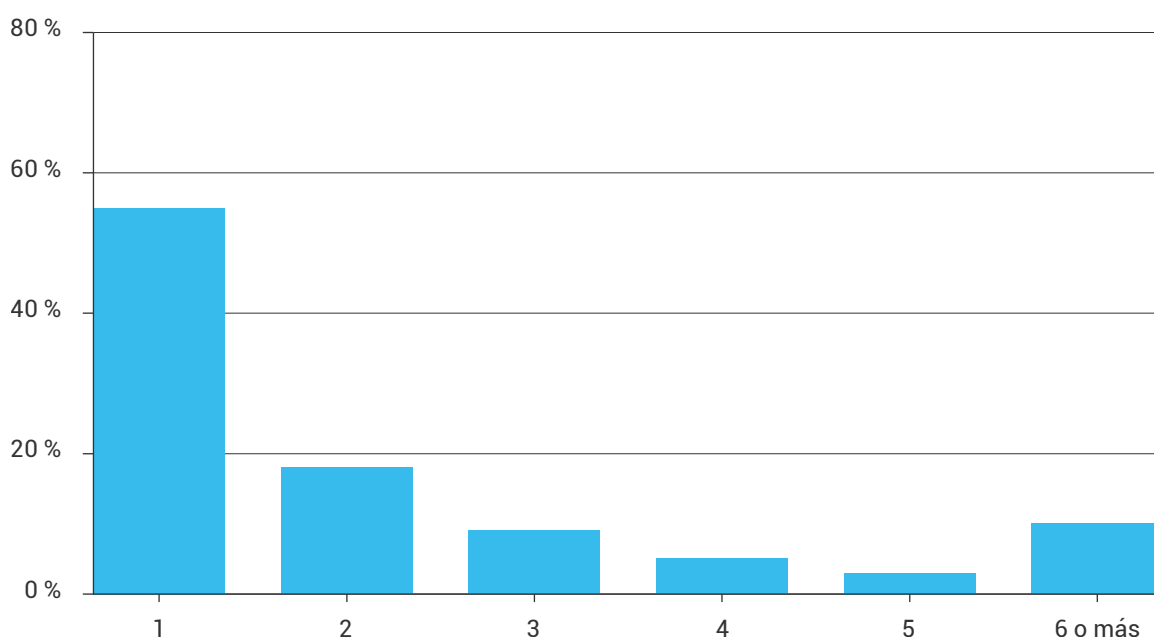
A lo largo de 2022, 73.104 agentes realizaron 186.599 inscripciones. Por eso, la tasa de inscripciones sobre personas⁴ es de 2,6. En otras palabras, cada agente participó, en promedio, de entre dos y tres actividades formativas en este año. Este es un valor relativamente alto si se lo compara con los obtenidos en el IEC en algunos cuatrimestres y será de interés cotejarlo con el valor observado al concluir 2023. Asimismo, es importante considerar que se trata de un promedio que no permite ver la disparidad en la cantidad de inscripciones por persona.

Para estudiar dicha disparidad, hay que observar la cantidad de inscripciones realizada por cada persona. El 55 % de las/los agentes participaron de una única actividad en 2022: esto equivale a 40.179 personas. Como se ve, esta es una proporción mayoritaria pero no excluyente: la cantidad de personas que hicieron más de una inscripción no es insignificante.

4 Esta se deriva de dividir la cantidad total de inscripciones por la cantidad total de personas que realizaron actividades formativas. Esta medida estadística permite observar, de forma aproximada, la cantidad de capacitaciones en promedio por agente.

El 18 % (12.896 agentes) tomó dos capacitaciones. El 9 % (6512), tres; el 5 % (3913), cuatro; el 3 % (2490), cinco. Ahora bien, el 10 % restante de agentes cursó 6 o más actividades formativas. Este es un porcentaje relativamente alto y es probable que se relacione con la preponderancia de cursos breves e intermedios, así como de conferencias y otras modalidades similares que permiten la participación en múltiples capacitaciones a lo largo del año.

Gráfico 7. Personas según cantidad de inscripciones para 2022



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SAI.

A partir de estas reflexiones, es posible estudiar con mayor precisión las características específicas de las inscripciones. Para esto, se tomará una serie de variables analíticas. La primera de ellas es la condición de cursada. Esta se expresa en cuatro posibles categorías: «aprobadas», «desaprobadas», «ausentes y libres»⁵ y «cursando»⁶.

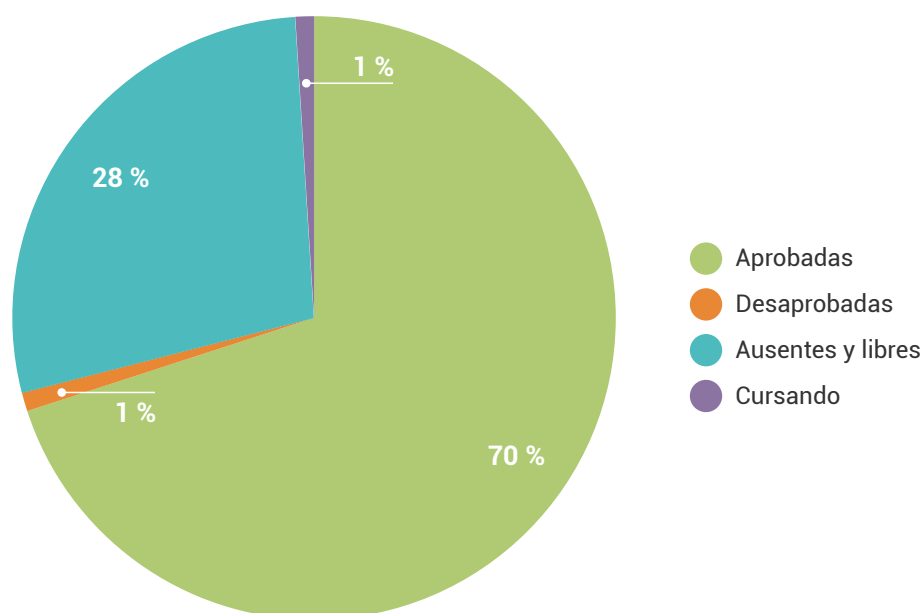
El 70 % de las inscripciones realizadas durante 2022 (129.848) se encuentran aprobadas. Tan solo el 1 % (2629) está desaprobado. Esto reafirma la tendencia hallada en todos los números del IEC: el porcentaje de desaprobación de las actividades formativas del INAP es muy reducida. Es probable que esto se explique por la tercera categoría: el 28 % (51.938) corresponde a inscripciones ausentes y libres. Esta proporción es lo suficientemente alta para ser relevante y puede ser una señal de que las/los agentes prefieren dejar una actividad antes de terminarla, en lugar de desaprobada. A su vez, esta no es la única razón por la que una persona puede figurar como ausente o libre en una capacitación: es posible que no haya contado con la disponibilidad suficiente para concluirarla.

5 «Ausentes» y «libres» implican dos situaciones distintas: las primeras se refieren a personas que nunca ingresaron a la actividad pese a haberse inscripto a ella; y las segundas, a agentes que no presentaron las entregas o trabajos prácticos necesarios o no completaron el porcentaje de asistencia requerido (Zappino y Levy, 2020).

6 En esta categoría se agrupa a las inscripciones de cursos que continuaban siendo dictados al finalizar el cuatrimestre, o que aún no fueron registradas en el SAI cuando este concluyó, debido a que terminaron muy cerca del final del período. Como no hay actividades que continúen más allá de diciembre, en este caso se trata exclusivamente de la segunda de estas alternativas.

La categoría «Cursando» tiene un peso ínfimo, de un punto porcentual (2184 inscripciones). En este caso, no se trata de capacitaciones que continúen más allá de 2022, ya que todas las actividades se realizan dentro del año calendario. Refiere, en cambio, a casos que no fueron registrados en el SAI como concluidos en el momento de elaboración de este informe y son estadísticamente irrelevantes.

Gráfico 8. Inscripciones según condición de cursada para 2022



Fuente: elaboración propia a partir de datos del SAI.

La condición de cursada puede ser cruzada con una variable sociodemográfica fundamental: el género. La importancia de esta dimensión radica en la necesidad de examinar si se encuentran divergencias relevantes entre varones y mujeres en la realización de capacitaciones, que podrían eventualmente señalar la existencia de un sesgo de género en la política formativa del INAP.

Este informe no halló tales diferencias. La distribución del total de inscripciones no es paritaria: el 60 % corresponde a mujeres y el 40 %, a varones. Este fenómeno ha sido analizado en ediciones previas del IEC, debido a que se trata de una cuestión atípica, ya que en el sector público los varones suelen representar una proporción algo mayor que las mujeres⁷. Si bien el universo de personas que puede acceder a estas capacitaciones es más amplio, la comparación es significativa. Es probable que se trate de un comportamiento asociado a cuestiones como la distribución demográfica de las áreas del Estado que suelen realizar más actividades (sobre todo porque las áreas de personal militar de las Fuerzas Armadas, donde los varones son mayoría, tienden a estar infrarrepresentadas).

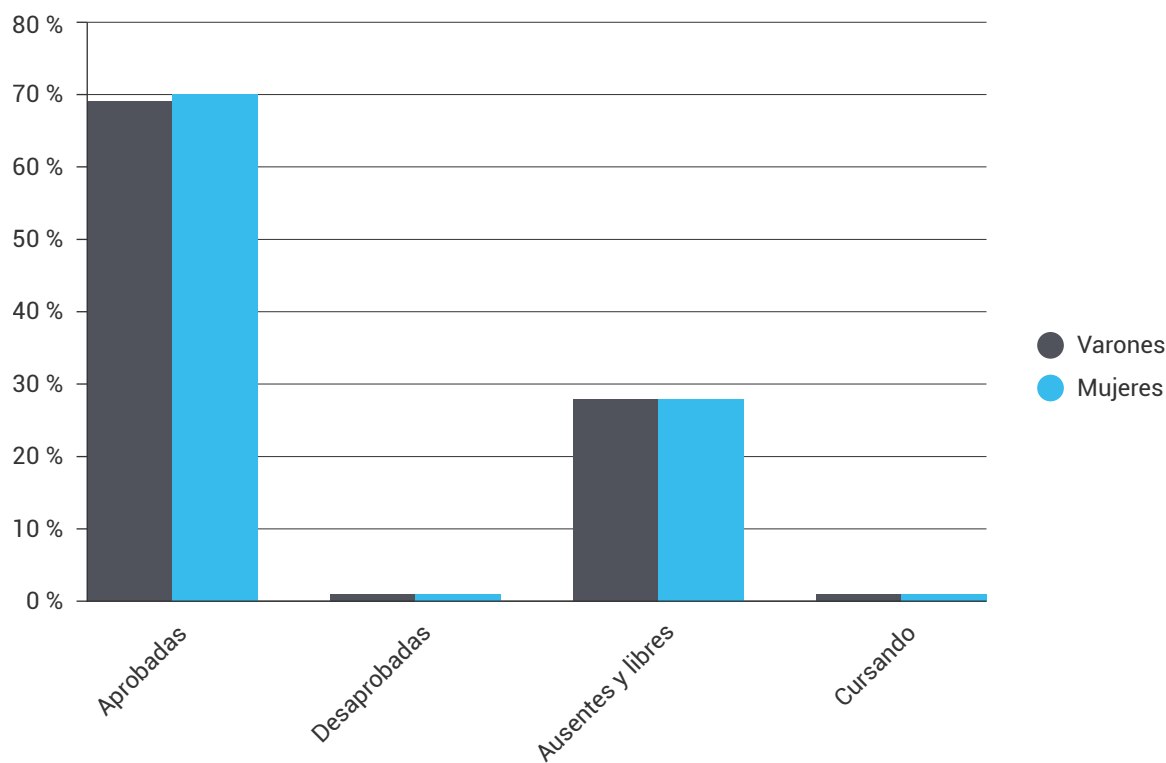
Esta proporción guarda una marcada uniformidad al considerar el cruce con la condición de cursada. En efecto, las mujeres representan el 60 % de las inscripciones aprobadas, el 59 % de las desaprobadas, el 60 % de las ausentes y libres y el 63 % de las que continúan en curso. Debido a que el SAI toma al género como una variable dicotómica, los varones son el valor complementario.

⁷ Esto se debe a que, si bien en el personal civil hay una proporción de mujeres ligeramente mayor, entre el personal no civil los varones representan cerca del 75 % (INAP, 2022b).

Esta uniformidad indica que no hay un sesgo marcado en el diseño de la política formativa que incida sobre la probabilidad de aprobar actividades ni de concluir las.

En un sentido similar, se advierte que cada condición de cursada representa un valor casi idéntico en cada género: la única variación se da entre las inscripciones aprobadas, que son el 69 % de las asignadas a mujeres y el 70 % de las asignadas a varones. Esta diferencia, de solo un punto porcentual, no es significativa.

Gráfico 9. Inscripciones según género y condición de cursada, para 2022



Fuente: elaboración propia a partir de datos del SAI.

La segunda variable con la que se analizan las inscripciones es su clasificación entre los programas y áreas temáticas de las actividades a las que se refieren. En este punto, es de interés considerar en paralelo la cantidad de inscripciones y la cantidad de actividades, debido a que permite estudiar la relación entre la oferta académica y la demanda de capacitación, y establecer un punto de encuentro entre las dos partes del IEC.

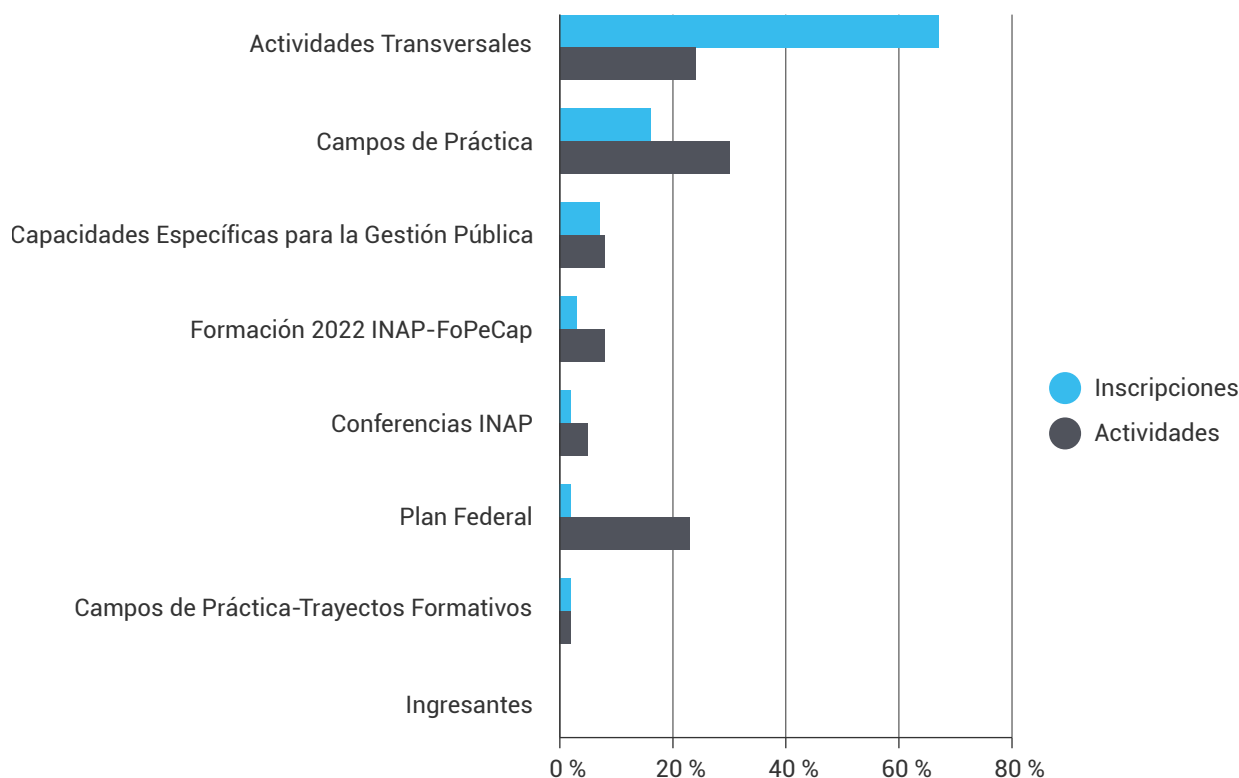
En primer lugar, se toma en cuenta el programa. El de Actividades Transversales contuvo el 67 % de las inscripciones (125.838). En otras palabras, dos tercios de las vacantes fueron asignadas a capacitaciones de un único programa. Esto no resulta llamativo, dado que el público definido por este programa es la totalidad de agentes públicos, cualquiera sea la función, tarea o el puesto que ocupen. En consecuencia, es razonable que las Actividades Transversales contengan una proporción elevada de las inscripciones realizadas en un año.

En segundo lugar, se ubica el programa de Campos de Práctica con el 16 % de las inscripciones (30.055). Se trata de un porcentaje menor pero no insignificante, que indica la importancia relativa de este programa destinado a colectivos especializados dentro de la actividad estatal.

El tercer lugar corresponde al programa de Capacidades Específicas para la Gestión Pública. Esta categoría, que contiene actividades destinadas a mandos medios y al nivel directivo, representó el 7 % de las inscripciones de 2022 (12.522).

Estos tres programas suman el 90 % de las vacantes asignadas en este período, mientras que los cinco restantes tienen un peso marcadamente menor en la demanda de capacitación, por debajo del 5 % en todos los casos. El programa de Formación 2022 INAP-FoPeCap reunió el 3 % de las inscripciones (5218); el de Conferencias INAP, el 2 % (4417); el Plan Federal, 2 % (4144); el de Campos de Práctica-Trayectos Formativos, el 2 % (3987). Se trata de valores muy cercanos entre sí. En último lugar, se ubica el programa de Ingresantes, que representó menos de un punto porcentual del total de inscripciones (418).

Gráfico 10. Programas según cantidad de inscripciones y actividades, para 2022

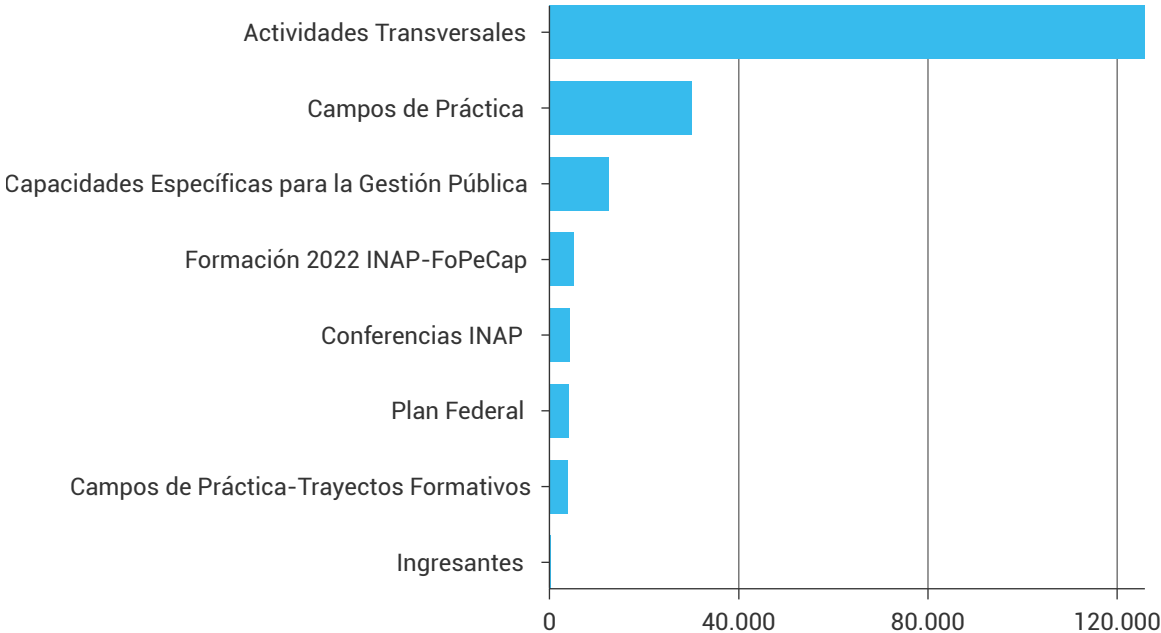


Fuente: elaboración propia a partir de datos del SAI.

En el gráfico 10, se ve la comparación entre los porcentajes de inscripciones y actividades por cada programa. La relación entre ambas no es lineal. Dos casos se destacan: en el programa de Actividades Transversales, la cantidad de vacantes es muy superior a la de capacitaciones, es decir que la tasa de inscripciones por actividad es muy elevada. En el sentido opuesto, el Plan Federal tiene una proporción de actividades muy superior a la de inscripciones.

Ambos fenómenos se explican mayoritariamente por las características intrínsecas de ambos programas. El primero, como ya fue explicado, contiene actividades destinadas a cualquier agente, más allá de su tarea o puesto, incluye muchos cursos autogestionados y tutorados, con tasas de inscripción muy altas, y contempla las capacitaciones obligatorias para todo el personal estatal (Ley Micaela y Ley Yolanda). El segundo suele incorporar un gran número de actividades debido a que se destina al personal de las provincias y municipios. Esto implica una necesidad de multiplicar cada curso para poder acceder a las distintas jurisdicciones subnacionales, lo que resulta en un valor muy alto de capacitaciones.

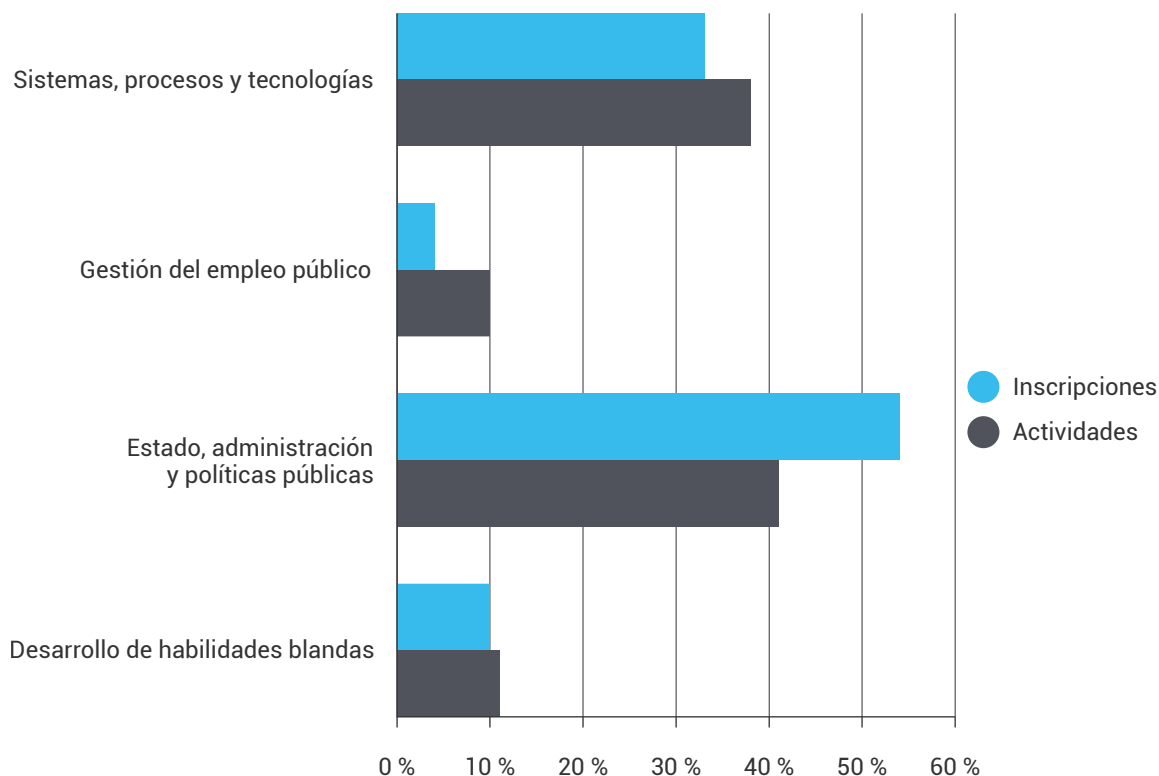
Gráfico 11. Programas según cantidad de inscripciones, para 2022, en valores absolutos



Fuente: elaboración propia a partir de datos del SAI.

Con respecto a las áreas temáticas, la mayor cantidad de inscripciones se concentra en Estado, administración y políticas públicas, con 100.721 vacantes asignadas, el 54 % del total. En segundo lugar, se ubica Sistemas, procesos y tecnologías, con un tercio del total: 60.882 inscripciones, el 33 %. Casi nueve de cada diez inscripciones provinieron de estas áreas. Las dos restantes tuvieron una proporción mucho menor: en el caso de Desarrollo de habilidades blandas, el valor ascendió a 18.367, el 10 %; en el de Gestión del empleo público, a 6.629, el 4 %.

Gráfico 12. Áreas temáticas según cantidad de inscripciones y actividades, para 2022

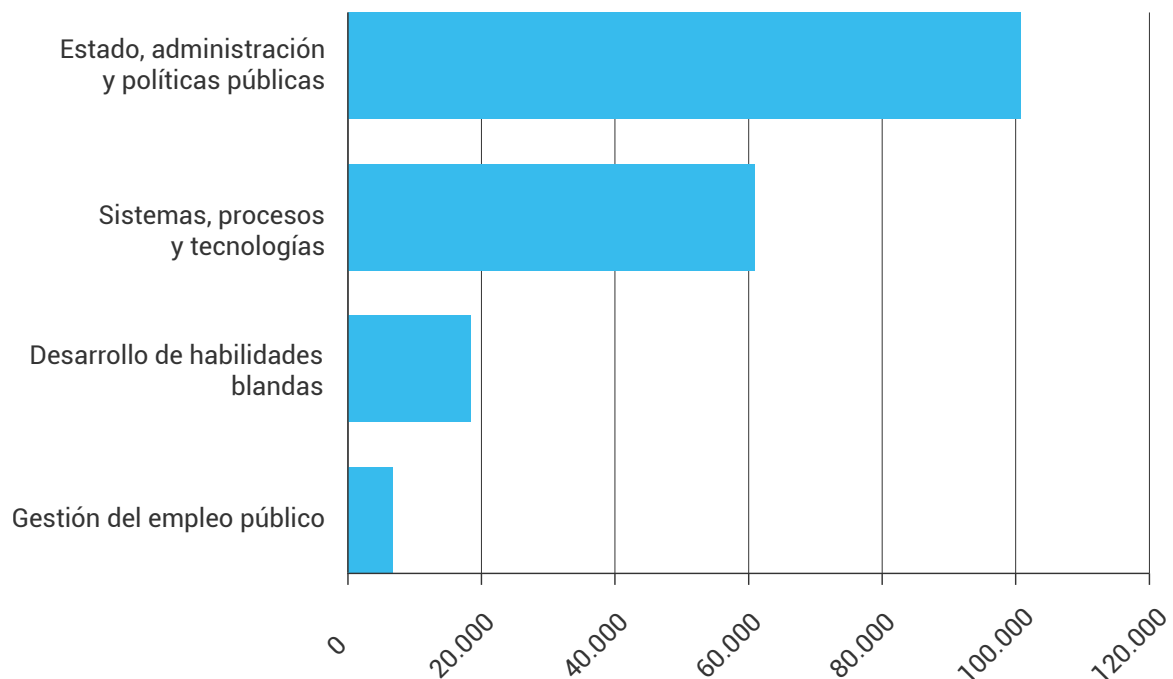


Fuente: elaboración propia a partir de datos del SAI.

Las proporciones de inscripciones por área temática guardan cierta similitud con las proporciones de actividades, pero esta relación es limitada. El área de Estado, administración y políticas públicas tiene el 54 % de las vacantes, pero el 41 % de las actividades; esta divergencia de trece puntos porcentuales es la mayor entre estas comparaciones. Se trata, además, del único caso en que las inscripciones superan el porcentaje de actividades.

Por el contrario, el área de Sistemas, procesos y tecnologías tiene el 33 % de las inscripciones contra el 38 % de las actividades, cinco puntos porcentuales menos. Desarrollo de habilidades blandas, por su parte, es el caso de mayor similitud entre ambos valores: 10 % de las primeras contra 11 % de las segundas. En el área de Gestión del empleo público, para concluir, las vacantes ascienden al 4 % contra el 10 % de las capacitaciones.

Gráfico 13. Áreas temáticas según cantidad de inscripciones, para 2022



Fuente: elaboración propia a partir de datos del SAI.

La siguiente dimensión a considerar para el estudio de la capacitación es la modalidad que adopta. El SAI clasifica a las actividades formativas en tres categorías: «Campus Virtual», que refiere a cursos realizados en el entorno virtual de aprendizaje del INAP; «Capacitación externa», que contiene capacitaciones dictadas por otros prestadores educativos en acuerdo con el Estado Nacional; y «Presencial».

Durante 2022, el 82 % de las inscripciones fueron realizadas en el Campus Virtual; eso equivale a un total de 152.967. La capacitación externa se encontró en segundo lugar: el 17 % o 32.207. Las actividades presenciales tuvieron una presencia ínfima, de un punto porcentual, un total de 1425 inscripciones. Se puede afirmar, en consecuencia, que el proceso de virtualización de la capacitación, impulsado en la última década y acelerado en el marco del trabajo remoto, ha alcanzado a casi la totalidad de las actividades del INAP. Resulta de interés destacar que el retorno a la presencialidad durante 2021 y 2022 no parece haber incidido sobre la modalidad de las actividades formativas, que continúan siendo casi exclusivamente virtuales.

En este punto, para la comprensión del fenómeno de la solicitud de vacantes, puede ser útil orientar el enfoque hacia las actividades formativas particulares sobre las que estas se asignan. Cada capacitación puede contar con una o más comisiones que se realizan a lo largo del año: esto implica que no todas las inscripciones realizadas sobre una actividad son simultáneas.

Durante 2022, una de cada seis inscripciones correspondió al curso «Capacitación en Ambiente. Ley Yolanda 27.592», que tuvo un total de 29.755, el 16 %. A su vez, la quinta actividad con mayor cantidad de personas inscriptas fue «Capacitación en Ambiente. Ley Yolanda 27.592. Sectorial Defensa», con un total de 3923, el 2 %. Estos dos cursos sumados ascienden a cerca de un quinto de las vacantes asignadas durante el año. Dichas actividades acreditan la formación integral obligatoria en materia de ambiente, establecida por la normativa citada (Ley 27.592/2020),

y este factor explica la prevalencia de estas actividades específicas. Esta concentración es particularmente elevada: ninguna otra actividad tiene más del 5 % de las vacantes.

La segunda capacitación con mayor cantidad de inscripciones es similar: se trata de «ABC–Ley Micaela», que concentró 6930 vacantes, el 4 % del total. Esta actividad acredita la formación integral en materia de género y violencia por razones de género, definida por la ley mencionada en el título del curso (Ley 24.499/2019). Esta actividad es obligatoria, pero su dictado comenzó antes del de la Ley Yolanda, lo que explica que tenga un peso marcadamente menor en la solicitud de vacantes. Resulta significativo, más allá de esto, que el 22 % de las inscripciones realizadas en 2022 se destinaron a actividades obligatorias.

En tercer lugar, se ubica el curso «Sistema GDE: Módulos CCOO, GEDO, EE–Nivel I», con 6739 inscripciones, el 4 % del total. Esta capacitación introduce el funcionamiento básico del sistema de Gestión Documental Electrónica, una herramienta de uso cotidiano para el trabajo administrativo en el sector público. Si bien no reviste un carácter obligatorio en el mismo sentido que las actividades ya mencionadas, en muchos casos las/los agentes necesitan tomarlo para poder cumplir sus funciones de manera correcta, por lo que es natural que concentre una proporción relativamente alta de inscripciones.

Luego, con menor cantidad de vacantes asignadas, aparece una serie de capacitaciones vinculadas al uso de herramientas digitales y en particular del programa Microsoft Excel. Los cursos «Excel: Funciones avanzadas», «Excel 2010 básico» y «Excel 2010/13 Avanzado: Tablas Dinámicas» tuvieron, respectivamente, 5257 (3 %), 3914 (2 %) y 3350 (2 %) inscripciones.

La octava actividad es «Sensibilización en la temática de género y violencia contra las mujeres», que concentró 3288 inscripciones, el 2 % del total. Resulta importante destacar que esta actividad, pese a vincularse a una temática similar a la abordada por «ABC–Ley Micaela», no reviste carácter obligatorio. El hecho de que contenga una cantidad elevada de vacantes se explica por un interés particular del personal, o por una necesidad de formarse en la temática de género para el cumplimiento de ciertas tareas en la Administración Pública.

En noveno lugar, se ubica «Big Data: haciendo hablar los datos», con 2970 vacantes, el 2 % del total. Se trata, asimismo, de la actividad de mayor peso dentro del Programa INAP Futuro, que busca aportar a la política formativa un enfoque orientado a las transformaciones organizacionales del presente y los posibles escenarios futuros. El elevado número de inscripciones a esta actividad indica que existe efectivamente una demanda de parte de las/los agentes sobre la capacitación en estas temáticas.

El décimo puesto corresponde a «Producción de textos administrativos», con 2653 inscripciones, el 1 %. Se trata de una capacitación necesaria para la mayoría de puestos administrativos dentro del Estado.

Más abajo se ubicó «Ética pública», con 2618 inscripciones, el 1 %. Esta capacitación tiene importancia estratégica para el INAP, en la medida en que la formación en materia de ética es crucial para la conformación de una administración con transparencia e integridad.

El doceavo lugar correspondió a «Protección contra incendios y plan de emergencia», que fue de carácter obligatorio para el personal de determinados edificios que cambiaron su plan de

emergencia. Esta actividad contó con 2353 vacantes, el 1 %. Luego aparece «Nociones de primeros auxilios», actividad de una temática vinculada a la previa. Esta tuvo 2343 inscripciones, el 1 %.

La actividad número catorce es «Atención a la ciudadanía: módulo introductorio», de particular relevancia para algunos colectivos de agentes que se ocupan de esta tarea; tuvo 2194 inscripciones, el 1 % del total.

Finalmente, en el puesto quince, se ubicó otra capacitación destinada a personas que cumplen una tarea específica: «Ceremonial y protocolo en las organizaciones», con 2187 vacantes asignadas, el 1 %.

Las primeras quince capacitaciones reunieron un total de 80.474 inscripciones, lo que representa el 43 % del total. Se trata de una concentración relativamente elevada, sobre todo si se considera que en este año se realizaron 610 actividades. De ellas, una sola tuvo más del 5 % del total, 19 actividades concentraron entre uno y tres puntos porcentuales cada una, y las 590 restantes tuvieron menos del 1 % de las inscripciones. En efecto, 12.468 vacantes (el 7 %) fueron asignadas a cursos con menos de cien inscripciones. Hubo un total de 361 actividades con esta cantidad reducida de participantes.

Cuadro 1. Principales actividades por cantidad de inscripciones para 2022, en valores absolutos y porcentuales

Actividad	Inscripciones	Porcentaje
Capacitación en Ambiente. Ley Yolanda 27.592	29.755	16
ABC–Ley Micaela	6930	4
Sistema GDE: Módulos CCOO, GEDO, EE–Nivel 1	6739	4
Excel 2010 básico	5257	3
Capacitación en Ambiente. Ley Yolanda 27.592. Sectorial Defensa	3923	2
Excel: Funciones avanzadas	3914	2
Excel 2010/2013 Avanzado: tablas dinámicas	3350	2
Sensibilización en la temática de género y violencia contra las mujeres	3288	2
Big Data: haciendo hablar los datos	2970	2
Producción de textos administrativos	2653	1
Ética Pública	2618	1
Protección contra incendios y plan de emergencia	2353	1
Nociones de primeros auxilios	2343	1
Atención a la ciudadanía: módulo introductorio	2194	1
Ceremonial y protocolo en las organizaciones públicas	2187	1

Fuente: elaboración propia a partir de datos del SAI.

El análisis de la solicitud de vacantes puede ampliarse incorporando una serie de variables vinculadas con la organización laboral dentro de las organizaciones públicas. El personal de la Administración Pública Nacional, principal destinatario de la Propuesta Formativa, se encuentra organizado en escalafones. Esta categorización agrupa a las/los trabajadoras/es según los convenios de trabajo, estructuras administrativas o regímenes de carrera a los que pertenecen.

En 2022, el principal escalafón fue el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). Creado por el Decreto 2098 en reemplazo del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), incluye a agentes de planta permanente, escalafón vinculado al Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial acordado entre el Estado y las organizaciones gremiales del personal público. El SINEP contuvo 39.483 de las inscripciones, el 21 % del total. Sin embargo, el SAI registra también como categoría al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, pese a que este no se encuentra vigente desde 2008; se trata de agentes que ingresaron por dicho sistema, pero siguen siendo clasificados como SINAPA por el SAI. Este escalafón contuvo 6229 inscripciones, el 3 % del total. En otras palabras, si se suman ambas, se advierte que cerca de un cuarto de las vacantes fueron asignadas a agentes que revistan en escalafones del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial.

Se trata de un porcentaje relevante pero no mayoritario, lo que es indicativo de la pluralidad de escalafones de personal especializado de diversas áreas, que fueron creados en el marco de la complejización funcional de las estructuras administrativas públicas. En efecto, la mayoría de los escalafones refiere al personal de organismos y jurisdicciones específicos, mientras que algunos lo clasifican de acuerdo a su modalidad contractual, más allá del área en que se desempeñe.

El segundo puesto corresponde al Personal Civil de las Fuerzas Armadas. Este escalafón reunió 20.880 inscripciones, el 11 % del total. Luego se ubican dos categorías referidas a la forma de contratación: Ley Marco 48, con 18.716 inscripciones, el 10 %, y Personal Contratado, con 17.930, el 10 %. Los primeros cuatro escalafones reúnen, en síntesis, el 55 % de las vacantes asignadas durante 2022. Este porcentaje es muy alto, y ninguna otra categoría supera los dos puntos porcentuales del total de inscripciones. Sin embargo, es preciso resaltar el rol de la categoría residual «Otros», que incluye vacantes que no fueron categorizadas en ninguno de los escalafones: esta sumó 54.053 inscripciones, el 29 % del total, más que todas las demás categorías.

Si se observan los siguientes escalafones, se advierte que comienzan a aparecer algunos vinculados a ciertos organismos estatales particulares. En efecto, el quinto puesto corresponde al Personal Militar de las Fuerzas Armadas, con 4031 inscripciones o el 2 %; el quinto, al Personal del Instituto Nacional de Tecnologías Agropecuarias, con 3290 o el 2 %; el sexto, al Personal de Seguridad y Defensa de la Gendarmería Nacional, con 2457 o el 1 %, y el séptimo al Personal de la Dirección Nacional de Vialidad, con 2326 o el 1 %. El peso de estos escalafones se debe, probablemente, a que comprenden un elevado número de empleadas/os que revisten en un escalafón específico (áreas de mayor tamaño, como la ANSES, no tienen un escalafón propio, sino que su personal se incluye en otras categorías como el SINEP).

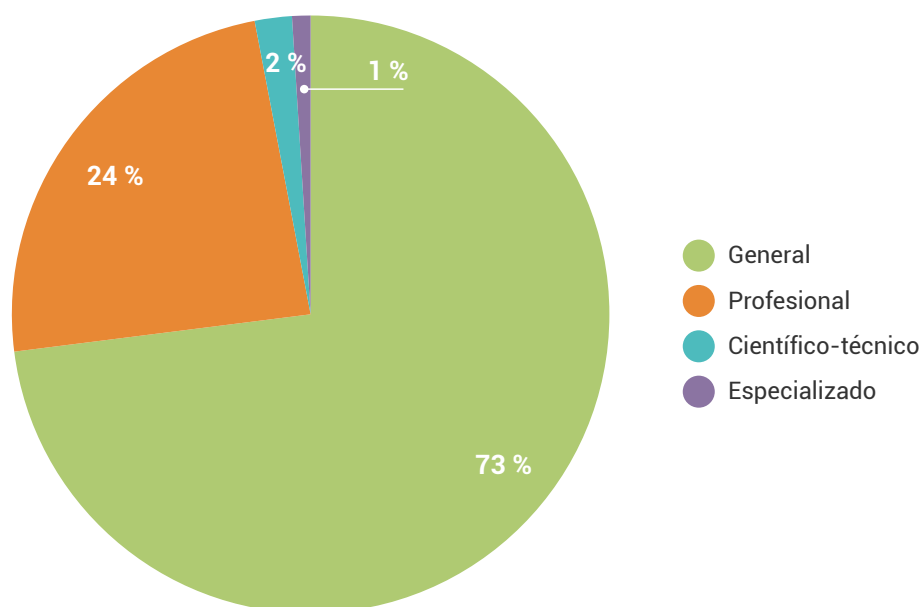
Si se cruza esta variable con el género, se advierte que no hay grandes variaciones en la proporción representada por cada escalafón entre los varones y entre las mujeres; se trata de diferencias menores a los tres puntos porcentuales. Sin embargo, esto cambia si se considera el cruce inverso: el porcentaje que representa cada género sobre el total de inscripciones de cada

escalafón. Es preciso recordar que, sobre el total de vacantes, el 60 % corresponde a mujeres y el 40 % a varones, pero al tomar cada una de estas categorías por separado, se advierten grandes divergencias. En algunos casos, la preponderancia de las mujeres es aún mayor: entre el Personal Civil de las Fuerzas Armadas, el de la Ley Marco 48 y el personal contratado, asciende casi a dos tercios del total. En sentido inverso, en otros casos la proporción de varones es más significativa (en el personal del INTA asciende al 45 %), llegando a ser incluso mayoritaria entre el personal de la Dirección Nacional de Vialidad (52 %), el del Servicio Penitenciario Federal (56 %), el Personal Militar de las Fuerzas Armadas (58 %) y el de la Gendarmería Nacional (65 %). Es probable que esto se deba a que se trata de áreas que tienden a emplear proporciones mucho mayores de varones que de mujeres.

Uno de estos escalafones, el SINEP, tiene a su vez clasificaciones internas que resultan relevantes para el estudio de la demanda de capacitación. Este personal puede organizarse siguiendo tres variables: agrupamiento, nivel y tramo. Al estudiar estas categorías, se considera un universo de análisis reducido que solamente contiene las 45.712 inscripciones del SINEP.

El agrupamiento clasifica a las/los agentes según el tipo de puesto de trabajo en el que se desempeñan en cuatro categorías: «General», «Profesional», «Científico-técnico» y «Especializado». El 73 % de las inscripciones realizadas durante 2022 correspondió al primer agrupamiento, equivalente a un total de 33.240, ya que comprende a la mayoría de las/los trabajadoras/es que revisten en el SINEP. El 24 % formó parte del segundo y ascendió a 11.138 inscripciones. Estos dos agrupamientos sumaron el 97 % de las vacantes asignadas, y los dos agrupamientos restantes fueron muy minoritarias: el Científico-técnico tuvo 759 inscripciones, el 2 %, y el Especializado con 575, el 1 %.

Gráfico 14. Inscripciones del SINEP según agrupamiento, para 2022

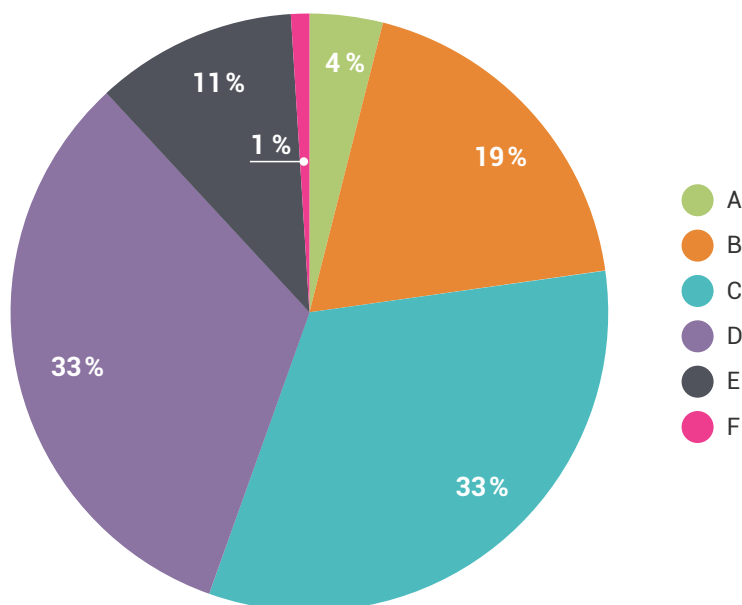


Fuente: elaboración propia a partir de datos del SAI.

La segunda categoría es el nivel, que agrupa a las/los agentes según el tipo de función cumplida y de acuerdo a la complejidad, responsabilidad y autonomía requeridas. Las categorías se identifican

con letras, en una escala que va de la «A» (la más alta) a la «F» (la más baja). Dos tercios de las inscripciones correspondieron a los niveles intermedios, la «D» y la «C». Respectivamente, estas tuvieron 15.060 (33 %) y 14.900 (33 %). Luego, se ubican la «B» con 8496 (19 %); más abajo, la «E» con 5245 (11 %); y, con valores mucho más reducidos, la A con 1608 (4 %) y la F con 403 (1 %).

Gráfico 15. Inscripciones del SINEP según nivel, para 2022

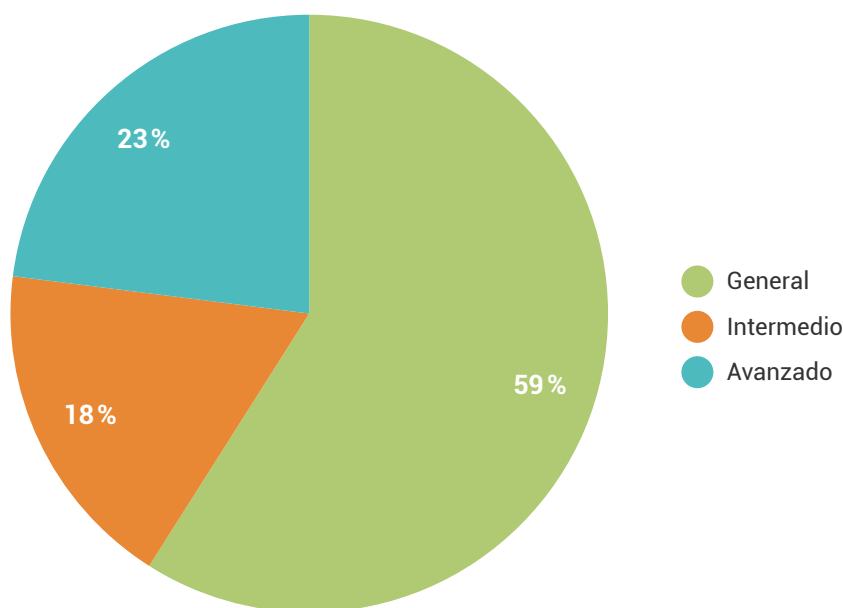


Fuente: elaboración propia a partir de datos del SAI.

Por último, se encuentra el tramo⁸ que agrupa al personal de acuerdo a la evolución en la carrera. Sus categorías son «General», «Intermedio» y «Avanzado»; cada tramo requiere un grado específico para el ingreso. Del total de inscripciones de 2022 pertenecientes al SINEP, el 59 % (23.148) correspondieron al tramo General, el 23 % (9163) al Avanzado y el 18 % (7172) al Intermedio.

⁸ Las personas agrupadas como SINAPA en el SAI no tienen asignado un tramo, por lo que no se incluyen en esta última dimensión. Esto implica que el total de vacantes consideradas es de 39.483.

Gráfico 16. Inscripciones del SINEP según tramo, para 2022



Fuente: elaboración propia a partir de datos del SAI.

El análisis continúa con un nuevo foco sobre las dimensiones sociodemográficas. Entre ellas, una particularmente importante es el nivel de educación alcanzado por las personas que realizan inscripciones a capacitaciones del INAP, debido a que permite estudiar la relación entre dos formas de educación: la formal (llevada a cabo en el sistema educativo público o privado) y la no formal (desarrollada por instituciones educativas que no pertenecen al circuito de educación formal, como, por ejemplo, el INAP, los IPAP o los gremios), representada en este caso por las actividades formativas. La incidencia mutua de ambas formas de aprendizaje es un factor condicionante del funcionamiento de la capacitación en las organizaciones (Gore, 2004) y, por lo tanto, debe ser tomada en cuenta en este informe.

Casi la totalidad de inscripciones corresponden a agentes que tienen, al menos, el nivel secundario completo. Solo 3363 (2 %) refirieron a personas con el nivel primario como máximo alcanzado, mientras que 172 (menos de un punto porcentual) pertenecieron a agentes con el ciclo básico como nivel de educación. Asimismo, 3210 vacantes (2 %) fueron asignadas a agentes de quienes no se tiene información respecto a esta variable.

En síntesis, el 97 % de las inscripciones correspondieron a agentes con nivel secundario o superior. Esto puede descomponerse internamente: la categoría principal fue la del nivel secundario, con 77.562 inscripciones o el 42 % del total. Luego, se ubican el nivel superior universitario completo, con 48.050 o el 26 %; el superior no universitario completo, con 20.068 o el 11 %; el superior universitario incompleto, con 15.672 o el 8 %; el posgrado completo, con 8832 o el 5 %; el superior no universitario incompleto, con 5551 o el 3 %; y el posgrado incompleto, con 4119 o el 2 %.

De estos datos se derivan dos tendencias generales: por un lado, si se toma cada nivel por separado, sumando los niveles completo e incompleto, se advierte que la educación superior universitaria es preponderante. Sus inscripciones ascienden a más de un tercio del total y casi triplican a la superior no universitaria. Por otro lado, las categorías completas tienden a superar ampliamente

a las incompletas. Es posible que esto se deba a una dinámica de registro: las personas suelen actualizar sus datos cuando concluyen una etapa de formación académica, no cuando la inician, por lo que las categorías incompletas pueden estar subrepresentadas.

Puede señalarse que el 53 % de las inscripciones correspondieron a agentes con el secundario como máximo nivel completo, pero incluye también a otros niveles superiores incompletos. Asimismo, el 43 % tiene algún nivel superior completo (incluidas las inscripciones del nivel posgrado). Este valor es muy elevado y es indicativo de un alto nivel de educación formal en el personal público.

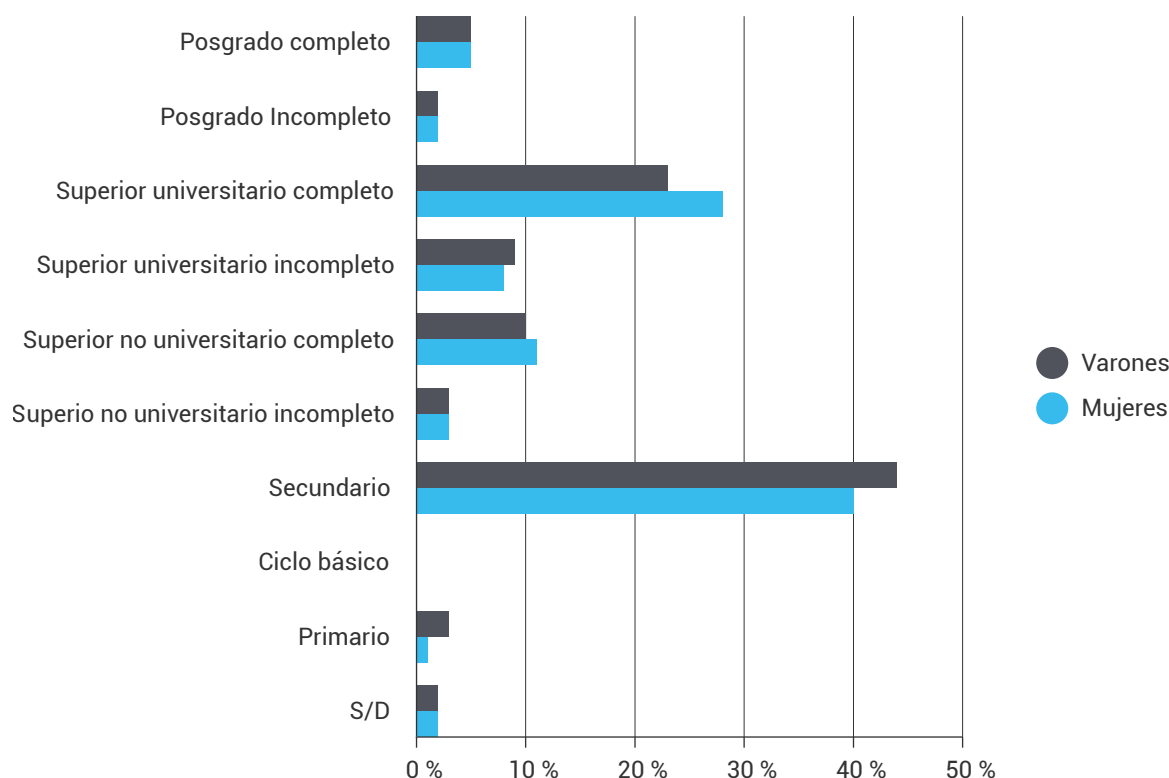
A su vez, es posible plantear como hipótesis que el nivel de educación no es un condicionante clave del acceso a la capacitación del INAP, en la medida en que la categoría «secundario», el nivel de educación obligatorio en la Argentina, continúa siendo preponderante, pero se hallan valores significativos de inscripciones en todos los niveles.

Este análisis se puede ampliar con la incorporación de la variable género. Si se considera, en primer lugar, el peso de cada nivel educativo sobre el total de cada género, se observa que en la mayoría de los casos la distribución es uniforme. Muchos de los niveles de educación representan un porcentaje similar de los varones y de las mujeres, con divergencias menores a los dos puntos porcentuales. Sin embargo, hay algunas excepciones notables. En el caso del nivel secundario, este contiene el 44 % de las vacantes asignadas a varones y el 40 % de las asignadas a mujeres, una diferencia de cuatro puntos porcentuales. En el sentido opuesto, el nivel superior universitario completo tuvo el 23 % de las inscripciones de varones, pero el 28 % de las de mujeres, cinco puntos porcentuales más. Esto es indicativo de una ligera tendencia a que entre las inscripciones del género femenino tengan mayor relevancia los niveles de educación más altos, pero es preciso señalar que esto no se comprueba en el caso del posgrado ni en el nivel superior no universitario con la misma fuerza.

En el sentido inverso, si se toma la distribución entre varones y mujeres de cada nivel educativo, se pueden ver mayores diferencias. Solo en el nivel primario los varones superan a las mujeres: representan el 59 % de las inscripciones contra el 41 %. En la mayoría de los casos restantes, los valores se ubican en torno a la distribución total, donde los varones representan el 40 % de las vacantes contra el 60 % de las mujeres. Sin embargo, en los niveles más avanzados, se observa una cierta feminización: este género contiene el 65 % de las inscripciones del nivel superior universitario completo y el 67 % del posgrado incompleto, contra los valores complementarios del género masculino. Pese a esto, un elemento complica este análisis: en el nivel de posgrado completo, las mujeres descienden al 61 %, valor cercano al que tienen en el total de casos.

Este análisis requiere algunas aclaraciones. En primer lugar, si bien se busca estudiar la dinámica de las inscripciones y sus factores condicionantes, es posible que los datos obtenidos estén reflejando más bien una serie de condiciones del universo de trabajadoras/es públicos, y no características particulares de la asignación de vacantes a actividades formativas. Si bien la preponderancia de las mujeres en el total de inscripciones podría ir contra esta hipótesis, es preciso considerar que el área más masculinizada del Estado Nacional, el personal militar de las Fuerzas Armadas, se encuentra infrarrepresentado y tiende a desarrollar una política de capacitación separada de la propuesta del INAP, lo que puede incidir sobre estos valores.

Gráfico 17. Inscripciones según género y nivel de educación alcanzado, para 2022



Fuente: elaboración propia a partir de datos del SAI.

La última variable sociodemográfica considerada es la edad. Para su análisis, el IEC toma seis rangos etarios: 16 a 25 años⁹, 26 a 35 años, 36 a 45 años, 46 a 55 años, 56 a 65 años y 66 a 75 años. Del mismo modo que lo ocurrido con el nivel de educación, hay un bajo porcentaje de inscripciones de las que no se cuenta con datos con respecto a esta variable: estas fueron 1425, el 1 %.

Cerca de un tercio de las vacantes fue asignado a agentes de entre 36 y 45 años; a este rango correspondieron 58.834, el 32 % del total. En segundo lugar, se ubicó el de entre 46 y 55 años, con 49.860, el 27 %. Este fue seguido por el de entre 26 y 35 años (35.136 o el 19 %), el de 56 a 65 años (30.360 o el 16 %) y, con un peso mucho menor, los de 16 a 25 años (7603 o el 4 %) y de 66 a 75 años (3381 o el 2 %). Los rangos medios concentran la mayoría de las inscripciones: el 58 % de ellas corresponde a personas de entre 36 y 55 años, y este porcentaje asciende al 77 % si se extiende el límite inferior del rango a los 26 años.

Algunos datos de interés resultan de cruzar la edad con la variable género, lo que habilita una mayor profundidad del análisis sociodemográfico. Considerando el peso de cada rango sobre el total de varones y de mujeres, se observa que las divergencias son muy reducidas, casi siempre por debajo de los dos puntos porcentuales. Una excepción es el rango de entre 46 y 55 años, que representa el 28 % del género femenino, pero el 25 % del masculino. Incluso esta anomalía no es significativa estadísticamente.

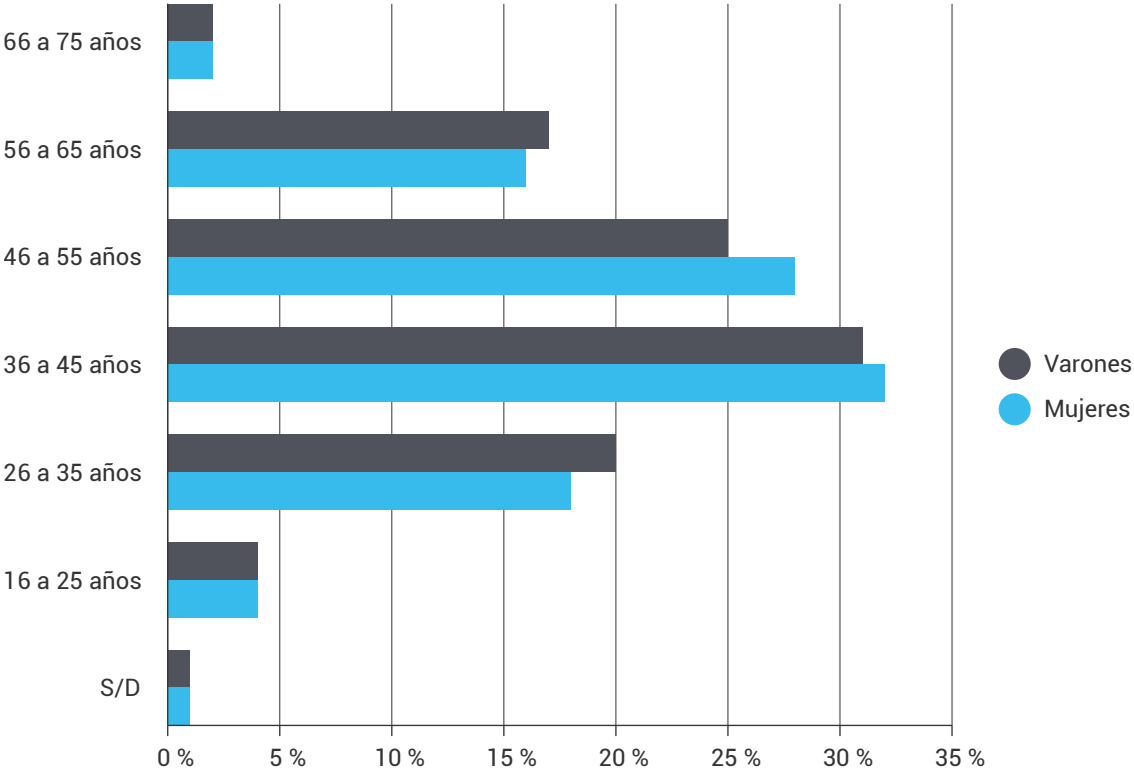
⁹ Este rango incluye personas menores de 18 años, por lo que es necesario hacer una aclaración. De acuerdo a la Ley de Contrato de Trabajo (Ley 20.744/1974), el ingreso al mercado laboral está permitido desde los 16 años, con ciertas condiciones específicas. La presencia de menores de 18 años en la APN es muy reducida, como se sostiene en el Informe Trimestral de Empleo Público (INAP, 2022b); sin embargo, resulta relevante tenerla en consideración.

Las diferencias son mayores si se realiza la observación inversa: el peso de cada género sobre el total de cada rango etario. En este caso, se puede ver que el rango de entre 46 y 55 años está compuesto en el 37 % por varones y el 63 % por mujeres. Debido a que las inscripciones totales se dividen en una proporción del 40 % del género masculino contra el 60 % del femenino, esta diferencia es de 3 puntos porcentuales en cada caso. Se trata, de todos modos, de una variación importante, en la medida en que extiende la diferencia entre uno y otro género a 26 puntos porcentuales, una distancia muy amplia. No se hallaron divergencias en otros niveles.

Al igual que se hizo con el nivel de educación, es posible cruzar esta variable con la de género para profundizar el alcance del análisis. Se procede primero a considerar la distribución de cada género entre las distintas edades. Se observan algunas divergencias, en particular en los rangos de 46 a 55 años (que representa el 28 % de las mujeres y el 25 % de los varones) y de 26 a 35 años (el 18 % de las mujeres y el 20 % de los varones), pero se trata de diferencias menores. En términos generales, cada género se compone de proporciones similares de cada rango etario.

Estos valores ya se analizaron en números previos del IEC y se concluyó que es improbable que indiquen tendencias derivadas de la organización de la oferta de cursos o de factores condicionantes de su demanda. Responden, más bien, a elementos aleatorios de la distribución demográfica de las/los agentes de acuerdo a su edad y género, o a fenómenos sociodemográficos de más amplio alcance.

Gráfico 18. Inscripciones según género y rango etario, en años, para 2022



Fuente: elaboración propia a partir de datos del SAI.

El análisis del IEC concluye con el estudio de una última variable de orden laboral: el área o repartición en la que se desempeñan las/los agentes a quienes corresponden las inscripciones. En el registro del SAI se cuenta con información sobre la jurisdicción u organismo¹⁰ de origen de estas vacantes. Durante 2022, 125 reparticiones contuvieron más de 100 vacantes cada una. Estas sumaron 185.587, más del 99 % del total.

Las áreas con mayor cantidad de inscripciones fueron las tres Fuerzas Armadas. Esto confirma una tendencia ya observada en el IEC respecto a la preponderancia de estas reparticiones en la solicitud de vacantes, que se explica principalmente por la gran cantidad de agentes (civiles y militares) que contienen. La Armada Argentina ocupó el primer puesto, con 9205 inscripciones, el 5 % del total; seguida por la Fuerza Aérea, con 9098, el 5 %, y por el Ejército Argentino, con 6488, el 4 %. Resulta significativa la consolidación de la Armada como área mayoritaria, debido a que, en determinados períodos de los años previos, la Fuerza Aérea ocupaba este lugar; la diferencia, sin embargo, es muy reducida. Es preciso destacar que el hecho de que ninguna jurisdicción o ente haya superado a las tres fuerzas es relevante. En años previos, se habían comprobado excepciones a esta tendencia, probablemente debidas a la realización de capacitaciones de especial interés para una repartición determinada.

Más abajo se ubicaron algunos organismos descentralizados: la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) tuvo 6273 inscripciones, el 3 % del total; el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), con 5771, el 3 %. El séptimo lugar corresponde a una jurisdicción: el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con 5572, el 3 %. El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) contó con 5279, el 3 %, y el Ministerio de Cultura, con 4548, el 2 %. El noveno puesto fue ocupado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con 4458, el 2 %. El décimo lugar correspondió a la Jefatura de Gabinete de Ministros, con 4358, el 2 %.

En los puestos siguientes se ubicaron dos ministerios: el Ministerio de Seguridad, con 4347 inscripciones, el 2 %; y el Ministerio de Economía, con 4048, el 2 %. Luego, tres entidades descentralizadas: el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), con 3880 vacantes asignadas, el 2 %; el Instituto de Obras Social de las Fuerzas Armadas y de Seguridad (IOSFA), con 3341, el 2 %; y, finalmente, la Administración de Parques Nacionales, con 3164, el 2 %.

A continuación, se presenta un cuadro con los principales organismos y jurisdicciones en cantidad de inscripciones realizadas. También se incluye el porcentaje que estas representan sobre el total del cuatrimestre.

¹⁰ La diferencia entre estos términos es la siguiente: «jurisdicción» se refiere a la administración centralizada de los ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo Nacional, mientras que la segunda palabra se emplea para nombrar a los organismos descentralizados, sociedades del Estado y otros entes públicos.

Cuadro 2. Inscripciones por jurisdicción u organismo en 2022, en valores absolutos y porcentuales

Jurisdicción u organismo	Inscripciones	Porcentaje
Armada Argentina	9205	4,93
Fuerza Aérea Argentina	9098	4,88
Ejército Argentino	6488	3,48
Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)	6273	3,36
Registro Nacional de las Personas (RENAPER)	5771	3,09
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	5572	2,99
Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)	5279	2,83
Ministerio de Cultura	4548	2,44
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)	4458	2,39
Jefatura de Gabinete de Ministros	4358	2,34
Ministerio de Seguridad	4347	2,33
Ministerio de Economía	4048	2,17
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)	3880	2,08
Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas y de Seguridad (IOSFA)	3341	1,79
Administración de Parques Nacionales	3164	1,70

Fuente: elaboración propia a partir de datos del SAI.

En síntesis, además de las tres Fuerzas Armadas, los primeros lugares en cantidad de inscripciones corresponden a cuatro organismos y tres jurisdicciones. Con respecto a los primeros, uno de ellos cumple una función económica (AFIP), otro es de carácter registral (RENAPER) y los dos restantes son organismos científico-tecnológicos (SENASA y CONICET). Con respecto a las jurisdicciones, se trata de las administraciones centralizadas de la Jefatura de Gabinete de Ministros y dos ministerios. Estas reparticiones sumaron un total de 61.050 inscripciones, el 33 % del total. El hecho de que un tercio de las vacantes hayan sido asignadas a agentes de un grupo de diez organismos y jurisdicciones indica una relativa concentración de la demanda de capacitación.

A su vez, es necesario indicar que una cantidad elevada de reparticiones concentraron proporciones similares de vacantes: 13 tuvieron más del 2 % y 33 alcanzaron al menos un punto porcentual. Entre estas se incluyen las administraciones centralizadas de múltiples ministerios, fuerzas como la Gendarmería Nacional, organismos descentralizados y desconcentrados como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria o la Dirección Nacional de Vialidad y empresas estatales como el Correo Oficial de la República Argentina S.A.

Para profundizar este estudio, es posible comparar la cantidad de vacantes asignadas a agentes de una determinada jurisdicción u organismo y su personal total. Esta se realiza entre dos unidades de medida distintas: por un lado, inscripciones; por el otro, personas. Como cada agente puede

participar de más de una actividad en un año determinado (como suele ocurrir), ya sea sucesiva o simultáneamente, estas dos unidades no coinciden. De hecho, la tasa de inscripciones sobre el total de agentes puede superar el 100 %: esto se da en los casos en que haya más vacantes que personas, pero no implica necesariamente que todo el personal haya realizado al menos una actividad.

Los datos sobre la dotación de los organismos y jurisdicciones fueron obtenidos de la Base Integrada de Empleo Público (BIEP) y corresponden al mes de diciembre de 2022. Las tasas más elevadas fueron exhibidas, principalmente, por las administraciones centralizadas de ciertos ministerios: en la Jefatura de Gabinete de Ministros, esta ascendió al 216 %; en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, al 154 % y en el Ministerio de Cultura, al 140 %. A estas es preciso sumarles los casos del RENAPER, con el 189 %, y del SENASA, con el 99 %. Es posible que esto se deba a la realización de capacitaciones que fueron de particular interés para el personal de estas áreas.

En los casos restantes, dentro de las diez reparticiones principales, la tasa fue inferior al 50 %. Entre las Fuerzas Armadas, es posible marcar una disparidad clara: la tasa de inscripciones sobre total de agentes fue muy inferior para el Ejército (10 %) que para la Armada (35 %) y la Fuerza Aérea (41 %). El Ejército es la rama militar con mayor cantidad de agentes totales triplicando a las otras dos (65.198 personas contra 26.231 de la Armada y 21.971 de la Fuerza Aérea) y no se haya una relación directa entre sus inscripciones y las de las otras dos ramas.

Finalmente, la tasa de inscripciones sobre total de agentes ascendió al 30 % de la AFIP y al 28 % del CONICET. Se trata de dos organismos con una cantidad total de agentes similar: 20.793 en el primer caso, 15.693 en el segundo.

Gráfico 19. Inscripciones sobre el total de agentes de las principales jurisdicciones y organismos, para 2022

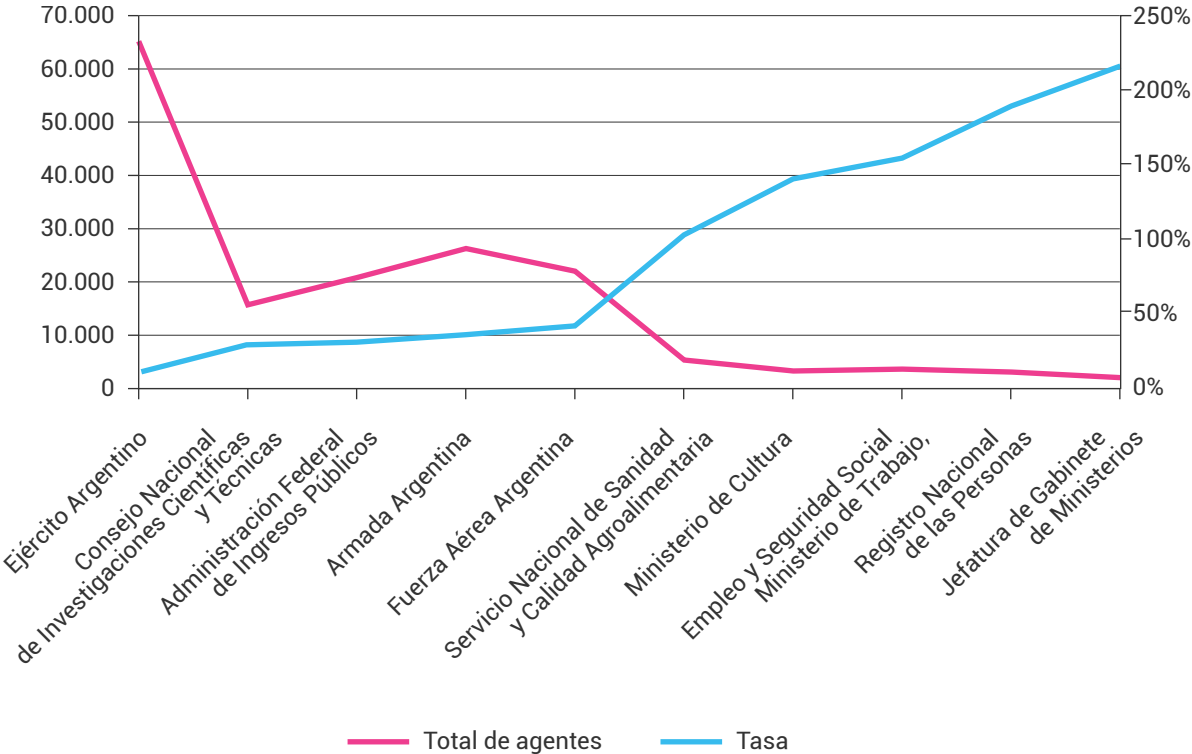


Fuente: elaboración propia a partir de datos del SAI y la BIEP.

En los números cuatrimestrales de 2022, se buscó comprobar la existencia de una relación entre la tasa de inscripciones sobre agentes de cada repartición y el total de agentes que esta tiene. Si bien en algunos cuatrimestres se halló una relativa vinculación entre ambas variables, bajo la forma de un aumento de la tasa a medida que disminuye la cantidad de agentes, el análisis sobre la base total anual permite una aproximación más precisa sobre estos datos.

En efecto, las limitaciones de la hipótesis de la relación entre ambas variables se hacen evidentes observando los datos del período anual completo. Tomando las primeras diez reparticiones, se observa que si bien las que tienen menor cantidad de agentes tienden a tener una tasa mayor (SENASA, RENAPER, ministerios de Trabajo y Cultura, Jefatura de Gabinete de Ministros), esta relación no es proporcional. Asimismo, muchos de los casos restantes contradicen directamente la hipótesis: el CONICET, por ejemplo, tiene una tasa menor a la Armada, pero esta tiene una mayor cantidad de agentes. En síntesis, no parece posible establecer una relación directa entre el personal de una determinada jurisdicción u organismo y la tasa de inscripciones que esta tendrá.

Gráfico 20. Tasa de inscripciones sobre agentes (eje derecho) y total de agentes en las principales jurisdicciones y organismos, para 2022



Fuente: elaboración propia a partir de datos del SAI y la BIEP.

Conclusiones

En esta edición especial del Informe Estadístico de Capacitación, se estudió la Propuesta Formativa de 2022, integrada por las actividades formativas dictadas en este año y por sus respectivas inscripciones. Se trata de un número extraordinario que habilitó un análisis a más largo plazo y más preciso sobre los datos. La continuidad de estas ediciones en los próximos años permitirá añadir a este estudio una dimensión diacrónica y comparativa.

En 2022, se dictaron 610 actividades de capacitación organizadas en nueve programas (que clasifican la formación según su público objetivo) y cuatro áreas temáticas (que la distribuyen según ejes conceptuales y campos de saberes específicos, que son considerados estratégicos por el Instituto). La Propuesta Formativa 2022, el documento que presenta la planificación anual de la política de capacitación pública, sirvió de base para este análisis. De acuerdo con ella, la política desplegada por el INAP se sostiene sobre una serie de pilares fundamentales que incluyen principios, valores y lineamientos estratégicos, así como saberes y capacidades. La diversidad observada en la oferta académica responde a la necesidad de responder a las demandas de las diversas jurisdicciones y organismos del Sistema Nacional de Capacitación, y de contemplar a la vez los lineamientos generales determinados por el INAP.

En este sentido, la principal clasificación de las actividades sigue dos criterios: los programas y las áreas temáticas. Los primeros posibilitan que cada actividad encuentre su público específico de agentes, mientras que las segundas ordenan los cursos y conferencias de acuerdo a los ejes más relevantes para el personal. De este modo, la oferta del INAP puede llegar a todas/os las/los agentes, ya sea mediante actividades específicas para un determinado puesto o capacitaciones transversales que pueden ser halladas buscando una temática particular. Los programas de Campos de Práctica (destinado a colectivos especializados) y de Actividades Transversales (para todo el personal estatal) fueron los que tuvieron más actividades, lo que es indicativo de las distintas estrategias que despliega el INAP para acercar la capacitación a las/los trabajadoras/es.

Con respecto a la demanda de capacitación, 73.104 agentes realizaron 186.599 inscripciones en actividades formativas. Poco más de la mitad de las personas participó de una sola capacitación. La tasa de desaprobación fue muy baja: ascendió solo a un punto porcentual. La cantidad de personas ausentes y libres, en cambio, fue del 28 %.

Estas inscripciones correspondieron en el 60 % a mujeres y en el 40 % a varones. Esta disparidad se observó en todos los números previos del IEC y parece marcar una tendencia general en la solicitud de vacantes a actividades dictadas por el INAP; es probable que refleje dinámicas demográficas internas a las principales jurisdicciones y organismos. La mayor parte de estas vacantes fue asignada a personas de entre 36 y 55 años (59 %), con nivel de educación alcanzado secundario o mayor (96 %).

Una proporción muy relevante de estas inscripciones la realizaron personas que pertenecen al Sistema Nacional de Empleo Público. Sin embargo, este escalafón no fue mayoritario¹¹, y hubo agentes de una gran diversidad de categorías. Con respecto a la repartición de origen, las

11 Es significativo aclarar que otros escalafones se incorporaron al SINEP a través de sus convenios específicos.

Fuerzas Armadas ocuparon los primeros tres lugares en cantidad de vacantes: sumaron el 13 % del total en conjunto. Entre ellas, se destacó la Armada Argentina, seguida de la Fuerza Aérea; el Ejército Argentino tuvo una porción más reducida. Más abajo se ubicaron algunos organismos (la Administración Federal de Ingresos Públicos, el Registro Nacional de las Personas, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) y algunas jurisdicciones (los ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Cultura, y la Jefatura de Gabinete de Ministros).

Referencias bibliográficas

- Gore, E. (2004). *La educación en la empresa. Aprendiendo en contextos organizativos*. Granica.
- INAP. (2022a). *Propuesta Formativa 2022*. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/inap/propuesta-formativa-inap#:~:text=La%20Propuesta%20Formativa%20INAP%202022,un%20ejemplo%20de%20eficacia%20organizacional>
- INAP. (2022b). Informe Trimestral de Empleo Público, 4(2-3). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/ITEP/issue/view/181>
- Zappino, J. y Levy, M. (2020). El desgranamiento en la capacitación: El caso INAP. *Cuadernos del INAP*, 1(50). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/84>

Leyes, decretos y resoluciones

- Decreto 214/2006. Administración Pública Nacional. Convenio Colectivo de Trabajo. Publicado en el B. O. el 1 de marzo de 2006. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/114315/norma.htm>
- Decreto 2098/2008. Administración Pública Nacional. Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). Homologación de Convenio y Acta Acuerdo. Publicado en el B. O. el 1 de marzo de 2008. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148090/norma.htm>
- Ley 20.744. Ley de Contrato de Trabajo. Sancionada el 5 de septiembre de 1974. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-20744-25552>
- Ley 27.499. Ley Micaela de Capacitación Obligatoria en la Temática de Género y Violencia contra las Mujeres. Publicada en el Boletín Oficial el 10 de enero de 2019. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27499-318666>
- Ley 27.592. Ley Yolanda. Sancionada el 17 de noviembre de 2020. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27592-345172/texto>
- Resolución 172/2021. Secretaría de Gestión y Empleo Público. Programa INAP Futuro. Publicada en el B.O. el 28 de abril de 2021. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/255452/20211230>

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina