

ISSN Digital 1852-0774

DOCUMENTOS
DE TRABAJO
CENTRO DE INVESTIGACIONES EN
Administración Pública

Año 25 Número 1 Volumen 29 noviembre 2025

**Las tendencias de la capacitación
en los organismos de la APN
(2021/2024)**

María Natacha Sarquis

UNA PUBLICACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

**AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS CON LOS INSTITUTOS DE
INVESTIGACIÓN**

Decano

Dr. Ricardo J.M. Pahlen

Secretario de Investigación

Mg. Adrián Ramos

Director Instituto de Investigaciones en Gestión, Desarrollo y Control de Organizaciones

Dr. Alberto E. Barbieri

Director del Centro de Investigaciones en Administración Pública

Dr. Isidoro Felcman

Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública

Dr. Horacio Cao

Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública

Dr. Gustavo Blutman

DOCUMENTOS DE TRABAJO CIAP

Instituto de Investigaciones en Gestión, Desarrollo y Control de Organizaciones (IGeDeCO) -
Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires

Documentos de Trabajo del CIAP Año 25 N°1

ISSN 1852-0774

Editor responsable: Centro de Investigaciones en Administración Pública

ciap@econ.uba.ar

PUBLICACIÓN DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DIRECTOR

Dr. Isidoro Felcman

EDITORES

Dr. Gustavo Blutman

Dr. Horacio Cao

Mg. Ángel Vaca

COMITÉ EDITORIAL

Investigadores CIAP

Gustavo Blutman

Horacio Cao

Ángel Vaca

Investigadores invitados

Claudia Bernazza (Universidad Nacional de La Plata)

Daniel D'Eramo (Universidad Nacional de Tierra del Fuego)

Maristelma Gamón (Universidad Nacional del Chaco)

Silvana López (Universidad Nacional de Córdoba)

Maximiliano Rey (Universidad Nacional de José C. Paz)

Julio Saguir (Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino/Tucumán)

Delia de la Torre (Universidad Nacional de San Juan)

Las tendencias de la capacitación en los organismos de la APN (2021/2024)

Ma. Natacha Sarquis (Universidad Nacional de Buenos Aires)

Introducción¹

El documento busca indagar sobre los efectos que los cambios de gestión presidencial tuvieron sobre las posibilidades de planificar e implementar capacitación por parte de los organismos del Sistema Nacional de Capacitación (SNC) de la Administración Pública Nacional (APN) tomando como eje la tramitación frente al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

El objetivo es analizar las tendencias de la capacitación jurisdiccional (realizada por los organismos) del sector público a nivel nacional entre 2021 y 2024. Desde el INAP como órgano rector del sistema, y como área responsable de la articulación con los organismos, este análisis es importante ya que permite conocer más profundamente la evolución del SNC.

Para ello, se sistematizarán los registros del Sistema de Acreditación INAP (SAI), se hará la revisión de la normativa e informes del área responsable de la articulación entre INAP y los organismos, para poder presentar un análisis comparado de distintas aristas (cantidad, duración, modalidad) entre los distintos años del ciclo de planificación analizado.

¹ Este artículo forma parte del proceso de investigación para la tesis doctoral. Fue presentado y publicado en las Actas del XVII Congreso Nacional de Ciencia Política “La resiliencia democrática en tiempos de amenazas globales”, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 23 al 26 de julio de 2025. Simposio: Estado y administración pública en tiempos de gobierno libertario: cambios, rupturas y continuidades. Eje: 3. Empleo Público

El INAP como Órgano Rector de la capacitación

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) es el órgano rector del Sistema Nacional de Capacitación (SNC) en la Administración Pública Nacional (APN)².

Sus funciones se estructuran, de manera simplificada, en tres ejes: la regulación del sistema, la provisión directa de capacitaciones (que implica desde el diseño y desarrollo hasta la implementación efectiva y su evaluación) y la documentación e investigación.

Dentro del primer eje, INAP regula múltiples procesos vinculados con distintos niveles de la gestión de la capacitación, desde su planificación hasta su certificación. Una de las funciones principales, y exclusiva de INAP como órgano rector de la capacitación, es la acreditación de las actividades de capacitación. Esta acreditación es la que define si las actividades realizadas por los agentes (más allá de quién la organice) son aplicables a la carrera administrativa y define la cantidad de créditos que se otorgan a cada una de ellas.

La acreditación de actividades

La organización por parte de los organismos es una de las posibilidades reconocidas por la norma como forma de generar, actualizar o profundizar las competencias de los agentes de la Administración Pública. A esas actividades las denominamos jurisdiccionales. Sin embargo, no todos los organismos están obligados a acreditar actividades; esto está regulado por los convenios colectivos sectoriales específicos que apliquen a cada uno de ellos.

Si son regulados por el SINEP, o en caso que el Convenio Sectorial lo explicita, los organismos tienen la obligación de acreditar esas actividades de capacitación para poder certificar créditos a sus agentes. Dicho de otro modo, si las actividades jurisdiccionales en el marco de esos convenios que requieren acreditación no se acreditan, esa capacitación no puede ser aplicada a la carrera. El diseño y aprobación de actividades jurisdiccionales está regulado por las Resoluciones exSSGP Nros. 2/2002 y 51/2003.

Para que se entienda el proceso de acreditación es necesario mencionar que, para poder

² Por Decreto 302/2025 del 05/05/2025, el INAP pasó a llamarse Dirección Nacional de Formación del Personal de la Administración Pública Nacional. Conserva la mayor parte de las funciones anteriores excepto las de documentación e investigación. Se mantiene la denominación por el conocimiento que lleva la "marca INAP".

realizar esa acreditación, una actividad jurisdiccional tiene que estar contenida en los planes estratégicos y anuales de capacitación (también presentados a INAP). La vigencia de las actividades jurisdiccionales está vinculada con la vigencia de los Planes Estratégicos de Capacitación (PEC). Es decir, una actividad diseñada y acreditada en el marco de un PEC, mantiene su validez por todo el período y no necesita ser reacreditada cada año. Esto significa que muchos organismos pueden, dentro del período de un PEC, estar realizando capacitaciones con actividades acreditadas años anteriores. De hecho, es esperable que el volumen de acreditación disminuya el último año del PEC. La acreditación se realiza mediante Disposición de la Dirección Institucional (Subsecretario) del INAP y desde la Coordinación de Articulación del Sistema Nacional de Capacitación (CASNC) se asiste y se tramitan todas esas acreditaciones por lo que se tiene una visión general de lo ocurrido en el SNC en relación con las actividades.

Si bien las situaciones que paso a mencionar afectaron tanto al INAP como a las jurisdicciones, dado el trabajo de la Coordinación, el foco de esta presentación va a estar puesto en lo acontecido en el plano jurisdiccional.

El objetivo es analizar los patrones de la capacitación jurisdiccional (realizada por los organismos) del sector público a nivel nacional entre 2021 y 2024. Desde el INAP como órgano rector del sistema, y como área responsable de la articulación con los organismos, este análisis es importante ya que permite conocer más profundamente la evolución del SNC y generar mejores líneas de asistencia.

Para ello, se sistematizarán los registros del Sistema de Acreditación INAP (SAI), se hará la revisión de la normativa e informes del área responsable de la articulación entre INAP y los organismos, para poder presentar un análisis comparado de distintas aristas (cantidad, duración, modalidad) entre los distintos años del ciclo de planificación analizado

De dónde venimos

Hasta el año 2019, si bien existían actividades jurisdiccionales virtuales, incluso con una tendencia en crecimiento, las modalidades más habituales de capacitación eran la presencial (mayoritariamente) y la semipresencial (combinación de capacitaciones presenciales con actividades y apoyo en aula virtual o algún medio electrónico).

La pandemia de 2020 generó un cimbronazo que modificó totalmente la dinámica en dos

sentidos: por un lado, la necesidad de virtualizar la capacitación debido a la imposibilidad del dictado presencial; y por otro, generando un aumento inicial de la búsqueda de capacitación. La demanda a INAP se incrementó en dos líneas, no solo en relación con la solicitud de participación en actividades propias del Instituto, sino también a las demandas de articulación para la adaptación de las formas de trabajo de las jurisdicciones en sus propias propuestas. Las posibilidades de los organismos para resolver esas situaciones fueron –y aún son– diversas dependiendo de sus contextos específicos y de los recursos disponibles en cada uno. Por lo pronto, en los casos en los que se consiguieron sostener los procesos de capacitación jurisdiccional, generó un proceso de completa virtualización de la oferta. Para permitirlo, INAP dictó la Disposición DI-2020-147-INAP#JGM de fecha 13 de mayo de 2020 equiparando la modalidad virtual sincrónica con la modalidad presencial y habilitando la posibilidad del remplazo de los encuentros presenciales por encuentros virtuales en tanto se sostuvieran las condiciones de aprobación de la actividad en lo referido a contenidos y evaluación (considerando, por supuesto, las adaptaciones requeridas por el cambio de modalidad). Si bien muchos organismos adoptaron esta modalidad, no todas las actividades pensadas originalmente de manera presencial han podido ser reconvertidas.

Los datos presentados en el I Congreso Federal de Empleo Público realizado en Santiago del Estero (Sarquis; 2021) muestran que el descenso de los valores en relación con las actividades de capacitación realizadas previamente es importante. De hecho, en el año 2020 acreditaron actividades trece (13) organismos menos que el año anterior siendo organismos que generalmente realizaban capacitaciones.

Los datos también informan sobre la disminución de la cantidad de actividades realizadas por los organismos que efectivamente continuaron haciendo capacitación. Esto habla de la dificultad y el esfuerzo que implicó la adaptación de la capacitación a la nueva realidad. La demanda de asistencia a INAP en este proceso de adaptación y el uso de los recursos del Instituto (aulas Moodle en el Campus) también da cuenta de esas dificultades y la falta de recursos propios.

En resumen, y en relación específicamente con la capacitación jurisdiccional, se puede sostener que la pandemia agudizó situaciones previas. Los organismos que no acreditaban actividades, no lo hicieron en el año 2020. Hubo organismos que acreditaban actividades que no pudieron hacerlo ese año. Y los organismos que continuaron acreditando capacitación, disminuyeron la cantidad de actividades acreditadas, recurriendo en algunos casos a las aulas de INAP para su implementación.

El contexto post-pandemia

A partir de mayo de 2021, la administración pública nacional comenzó un proceso de retorno progresivo en lo que se denominó la “Presencialidad Programada”. Esta dinámica combinaba semanas de trabajo presencial alternadas con semanas de trabajo a distancia por burbujas en la que se fue retomando la forma presencial de trabajo. Esta se dio de manera total y definitiva (al menos normativamente) desde septiembre de ese mismo año 2021.

Con este cambio de dinámica, volvió la posibilidad de realización de capacitaciones que incluyeran instancias presenciales, inicialmente con protocolo de distanciamiento y progresivamente en dinámicas más parecidas a la pre-pandemia.

Se presentan a continuación los datos vinculados con la capacitación jurisdiccional de los organismos del SNC correspondientes al ciclo del PEC 2021-2023 (extendido en su vigencia hasta 2024 por RESOL-2023-286-APN-SGYEP#JGM del 12 de julio de 2023) para, a partir de analizar lo sucedido, sacar algunas conclusiones y plantear los desafíos a futuro.

Consideraciones metodológicas

Como se mencionó, las actividades tienen vigencia por el período del PEC. 2021 fue el año de comienzo de un nuevo ciclo por lo que, inicialmente, los organismos debieron formular tanto sus planes estratégicos como su plan anual de capacitación. Recién a partir de ese momento podían acreditarse las actividades. Las demoras en la formulación tanto de los planes estratégicos como anuales generaron cierta demora en los procesos de diseño y acreditación de actividades de capacitación.

Si bien la norma establece que las actividades deben acreditarse previamente a su dictado, la combinación de la necesidad de capacitación con algunas demoras en el proceso de formulación de planes mencionado hizo que algunas de las actividades terminaran acreditándose con posterioridad a su implementación. En el análisis se considera la fecha de vigencia de la actividad (vinculada con el dictado), no la fecha de acreditación efectiva.

También es necesario aclarar que aún sin pandemia, hay organismos de la Administración Pública Nacional que no acreditan actividades de capacitación específica, sino que utilizan la capacitación brindada por INAP o por instituciones educativas para cubrir sus

necesidades. Los datos presentados son solo referidos a aquellos organismos que efectivamente acreditaron actividades con INAP.

Una tercera aclaración es que las actividades consideradas son aquellas efectivamente acreditadas, en decir, que cuentan con Disposición aprobatoria ya sea del propio INAP entre 2021 y 2023 o de la Subsecretaría de Desarrollo y Modernización del Empleo Público –de la que depende el INAP– en 2024.

Finalmente, es necesario aclarar que se tienen en cuenta en el análisis las actividades nuevas acreditadas para los distintos años del PEC pero no así los redictámenes de actividades ya acreditadas en el período. Estos (los redictámenes) son extensiones de vigencia que se realizan de manera operativa en el sistema por la prórroga de los PEC (que vencían –originalmente– en 2023 y finalmente lo hicieron en 2024) y no requieren ningún tipo de nueva tramitación formal.

Los datos

Actividades acreditadas: Datos generales

Durante todo el ciclo de PEC, 2021-2024, setenta y nueve (79) organismos acreditaron un total de dos mil seiscientos treinta y tres (2.633) actividades de capacitación jurisdiccional. Esto da un promedio³ de treinta y tres (33) actividades por organismo. Sin embargo, la distribución no es pareja. El organismo que más actividades acreditó a lo largo del ciclo presentó doscientos cincuenta y siete (257) y los que menos, una (1). De ahí que la mediana⁴ se ubique solo en quince (15)⁵.

La distinción entre promedio y mediana se torna relevante ya que el primer dato está incrementado por la cantidad de actividades que acreditó el organismo que más lo hizo. Los dos siguientes rozan los cientos cincuenta (150) y los setenta y cinco (75) organismos que no se encuentran en el podio no llegan a las cien (100). Si nos posicionamos del otro lado del conteo, se encuentra que los treinta (30) organismos que menos acreditaron no llegan a las diez (10) actividades cada uno y veinte (20) de ellos no alcanzan las cinco (5). Esta situación de amplias diferencias se replica al hacer el estudio de los datos anuales.

³ Da cuenta de la media aritmética de los argumentos considerados.

⁴ Da cuenta del número central de un conjunto de números.

⁵ Solo por profundizar este análisis, los dos organismos siguientes en el podio acreditaron ciento cincuenta y nueve (159) cada uno

Si hacemos el análisis por año, para 2021 se acreditaron novecientas noventa y un (991) actividades correspondientes a cincuenta y nueve (59) organismos de la APN. Esta relación y su evolución en los años siguientes puede verse en el Gráfico 1.

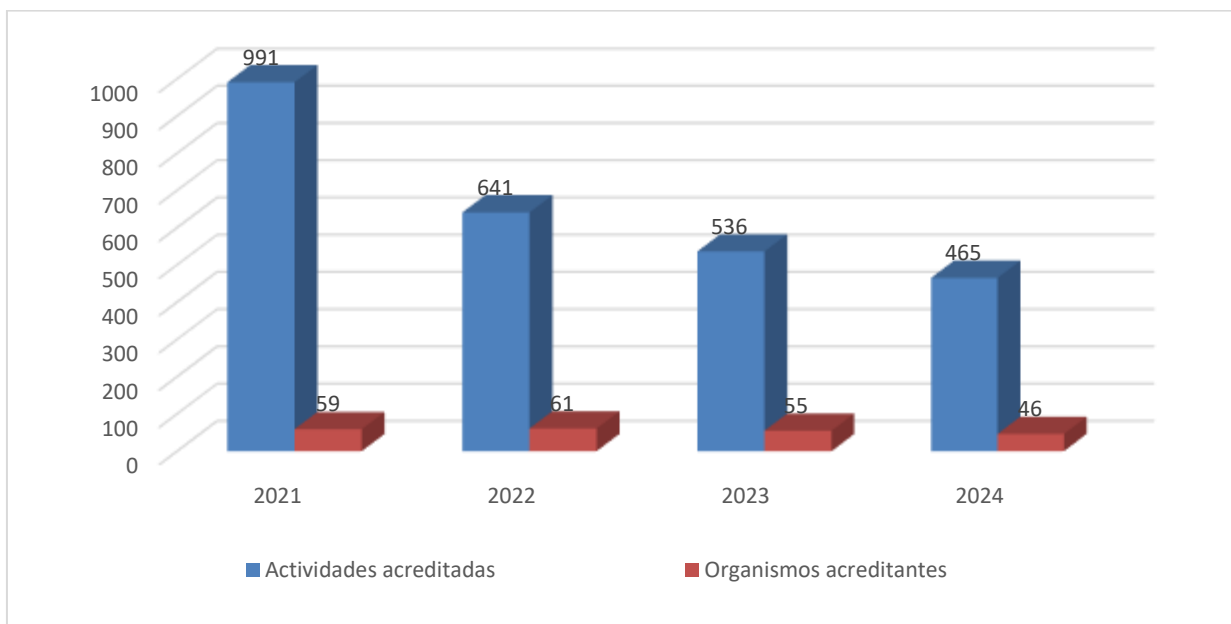
Ese año, el promedio de actividades acreditadas por organismo fue de diecisiete (17) actividades, la mediana de nueve (9), con un máximo de ochenta y una (81) actividades acreditada por un organismo y un mínimo de una (1) actividad en el caso de varios. La evolución de estos datos puede visualizarse en el Gráfico 2.

Para el año 2022 se acreditaron seiscientas cuarenta y un (641) actividades correspondientes a sesenta y un (61) organismos de la APN. El promedio de actividades acreditadas por organismo fue de once (11) actividades, la mediana de cinco (5), con un máximo de ciento tres (103) actividades acreditada por un organismo y un mínimo, al igual que el año anterior, de una (1) actividad en el caso de varios.

En el caso del año 2023 se acreditaron quinientos treinta y seis (536) actividades correspondientes a cincuenta y cinco (55) organismos de la APN. El promedio de actividades acreditadas por organismo fue de diez (10) actividades, la mediana de seis (6), con un máximo de cincuenta y cuatro (54) actividades acreditadas por un organismo y un mínimo, también este año, de una (1) actividad en el caso de varios.

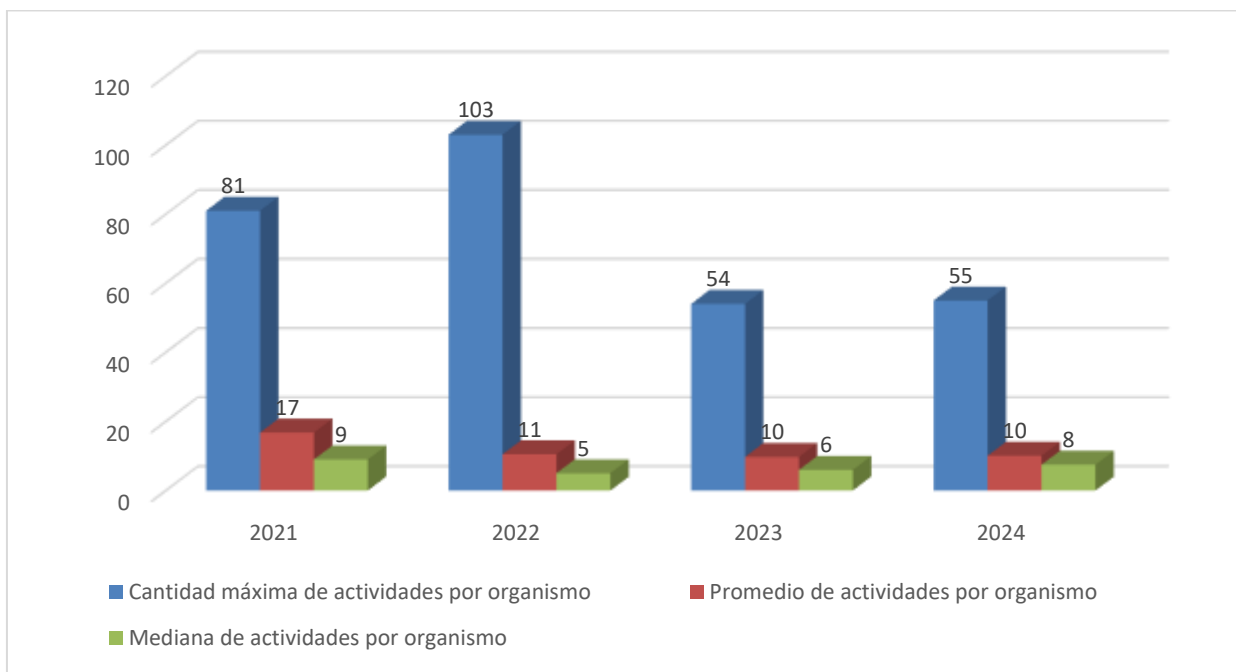
Finalmente, para el año 2024 se acreditaron cuatrocientos sesenta y cinco (465) actividades correspondientes a cuarenta y seis (46) organismos de la APN. El promedio de actividades acreditadas por organismo fue de diez (10) actividades, la mediana de ocho (8), con un máximo de cincuenta y cinco (55) actividades acreditadas por un organismo y un mínimo, también este año, de una (1) actividad en el caso de varios.

Gráfico 1: Actividades acreditadas y organismos acreditantes (2021-2024)



Fuente: elaboración propia en base a los registros del Sistema de Acreditación INAP (SAI)

Gráfico 2: Cantidad de actividades por organismo (2021-2024)



Fuente: elaboración propia en base a los registros del Sistema de Acreditación INAP (SAI)

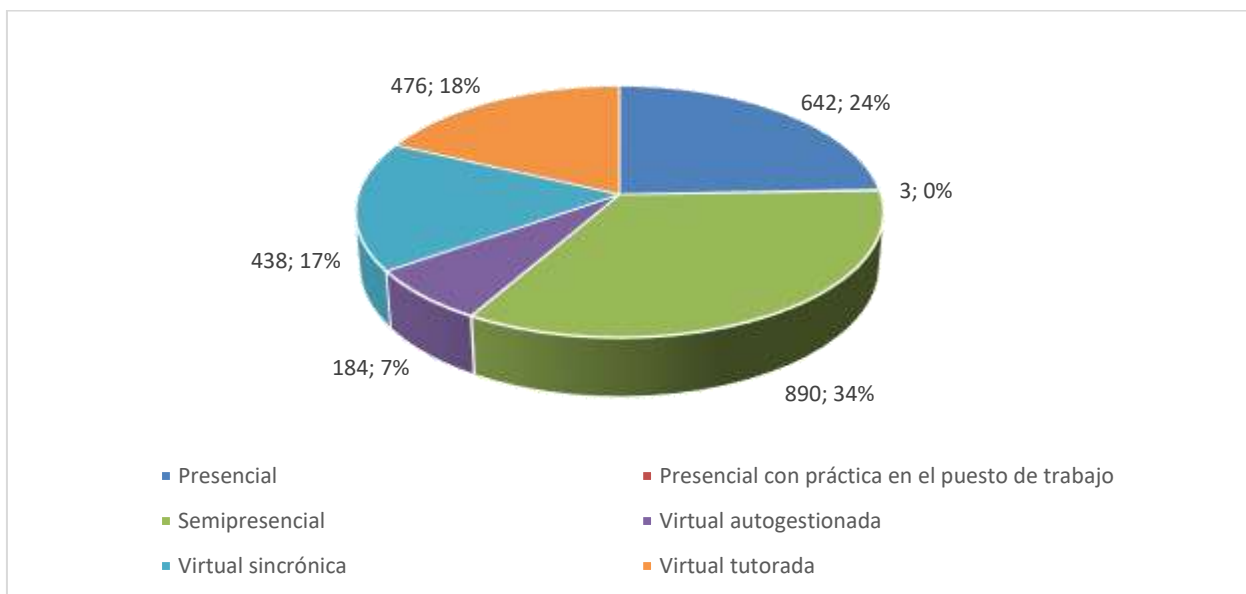
En relación con las características de las actividades pueden analizarse varias aristas: modalidad, duración promedio, mediana; y también los números globales por año o discriminados por modalidad. Esto último es más interesante pero más complejo; presentaremos ambos datos.

Actividades acreditadas: Modalidad

En la prepandemia la gran mayoría de las actividades tenía un componente presencial (o lo era enteramente o era semipresencial). Por obvias razones, en 2020 la oferta que se pudo sostener fue básicamente⁶ virtual. El regreso a instancias presenciales generado en 2021 diversificó las formas de la capacitación.

Tal como puede visualizarse en el Gráfico 3, en términos globales los datos informan que el 24% del total de las actividades acreditadas para el período fue presencial; el 34% semipresencial; el 7% virtual autogestionada; el 17% virtual sincrónica y el 18% fue virtual tutorada. La modalidad presencial con práctica en el puesto de trabajo no alcanza un porcentaje relevante (0,1%).

Gráfico 3: Cantidad de actividades por modalidad (2021-2024)

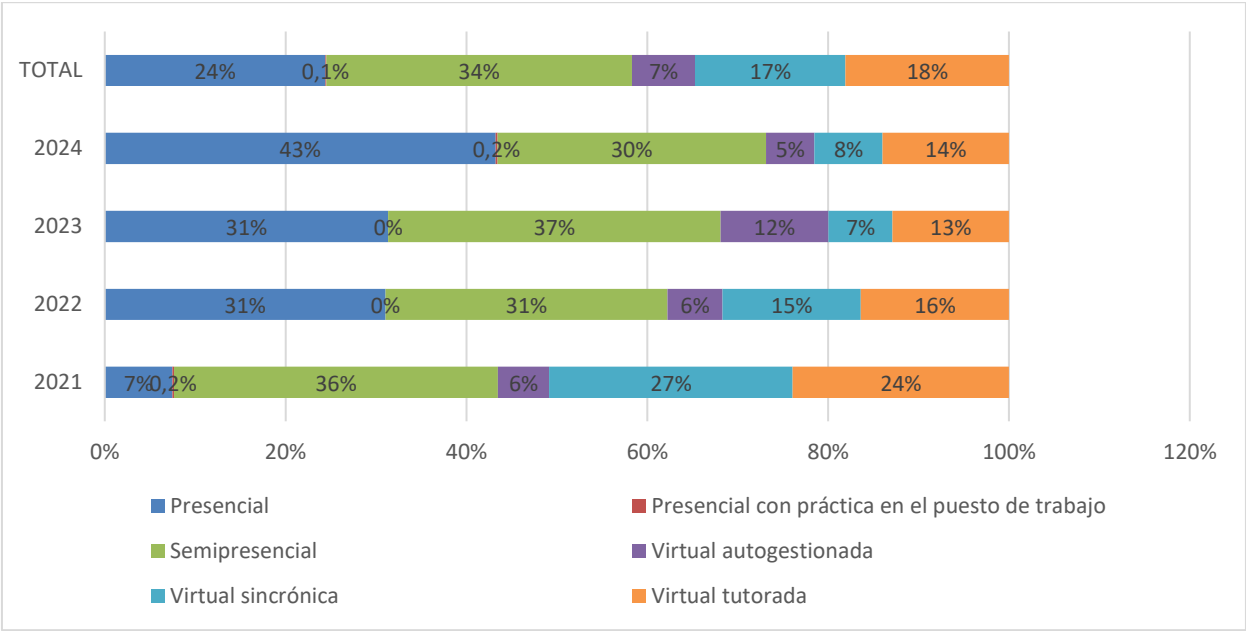


Fuente: elaboración propia en base a los registros del Sistema de Acreditación INAP (SAI)

⁶ Excepción a esto fueron actividades realizadas durante el primer trimestre (previo al Aislamiento Preventivo Social Obligatorio) y las que continuaron algunos organismos exceptuados, por ejemplo, las instituciones de salud.

Sin embargo, al analizar los datos por año las variaciones son importantes. El Gráfico 4, presentado a continuación y luego analizado año por año, muestra claramente esas modificaciones.

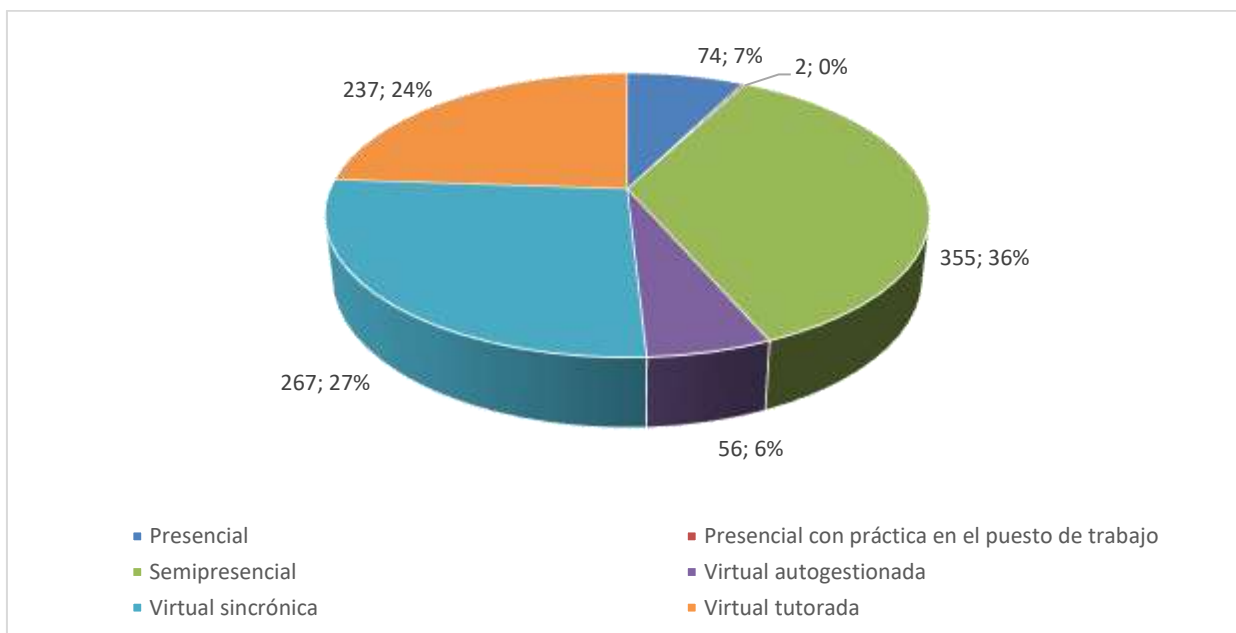
Gráfico 4: Actividades por modalidad por año (2021-2024)



Fuente: elaboración propia en base a los registros del Sistema de Acreditación INAP (SAI)

En 2021, tal se visualiza específicamente en el Gráfico 5, si bien comenzaron a volver las actividades presenciales, se mantuvo la tendencia de mayoría de actividades vinculadas a modalidades virtuales. Solo el 7% correspondieron a la primera modalidad mientras que el 93% restante incluyeron instancias virtuales. Cabe aclarar que, dada la equiparación de actividades presenciales con actividades sincrónicas dispuesta por INAP en 2020, dentro de la modalidad semipresencial se consideran aquellas actividades en las que los espacios sincrónicos se realizan tanto en modalidad presencial como en modalidad virtual sincrónica. El porcentaje de actividades que responden a esa modalidad fue del 36% constituyendo la modalidad mayoritaria. En orden descendente le siguen virtual sincrónica (27%; virtual tutorada (24%) y virtual autogestionada (6%, similar a la modalidad presencial). En este caso hay un marginal de actividades realizadas en modalidad presencial con práctica de trabajo que no alcanza el uno por ciento (<1%, 0,2%).

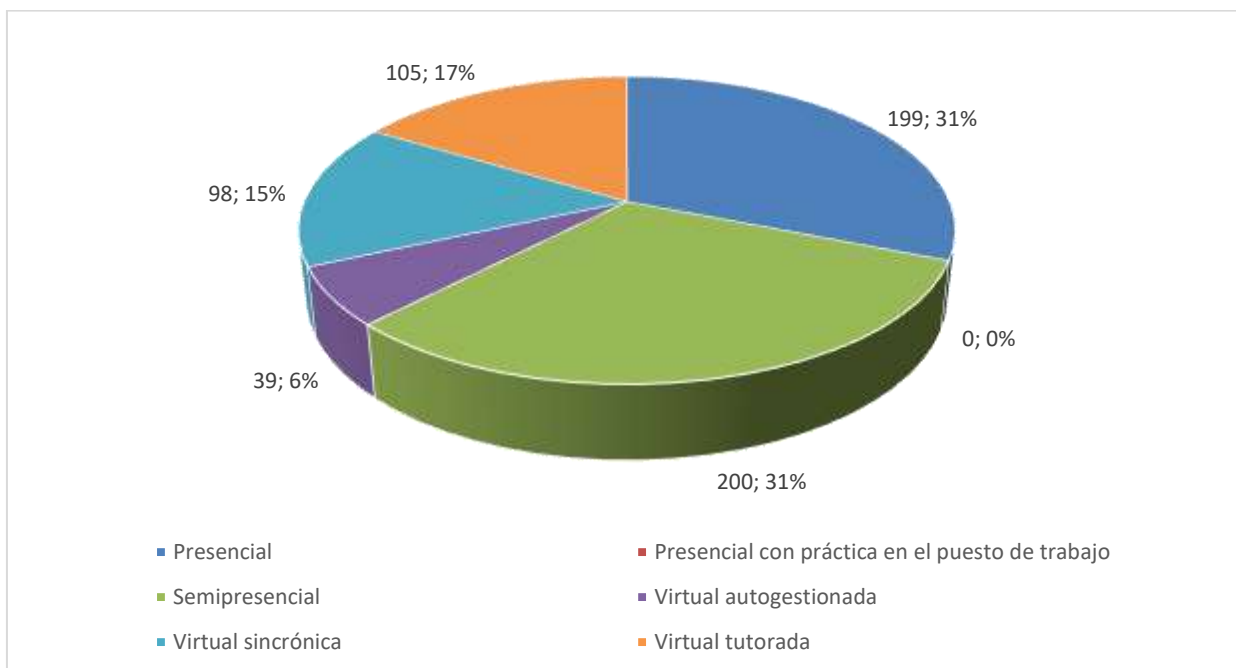
Gráfico 5: Cantidad de actividades por modalidad (2021)



Fuente: elaboración propia en base a los registros del Sistema de Acreditación INAP (SAI)

En 2022 no solo cambia la tendencia en las modalidades elegidas, sino que varía también sustancialmente el porcentaje de cada una de ellas. Se equipara la preferencia por las modalidades semipresencial (que reduce su incidencia) y la presencial (que aumenta radicalmente con el fin del ASPO) en un 31%. Les siguen todas las modalidades virtuales, pero modificando el orden y la incidencia en relación con el año anterior: la virtual tutorada reduce su incidencia al 17%; luego se ubica la virtual sincrónica, que disminuye al 15%; y finalmente la virtual autogestionada con un 6%, única modalidad sin mayores cambios respecto del año anterior. Este año no se realizan actividades presenciales con práctica en el puesto. Estos datos se reflejan en el Gráfico 6.

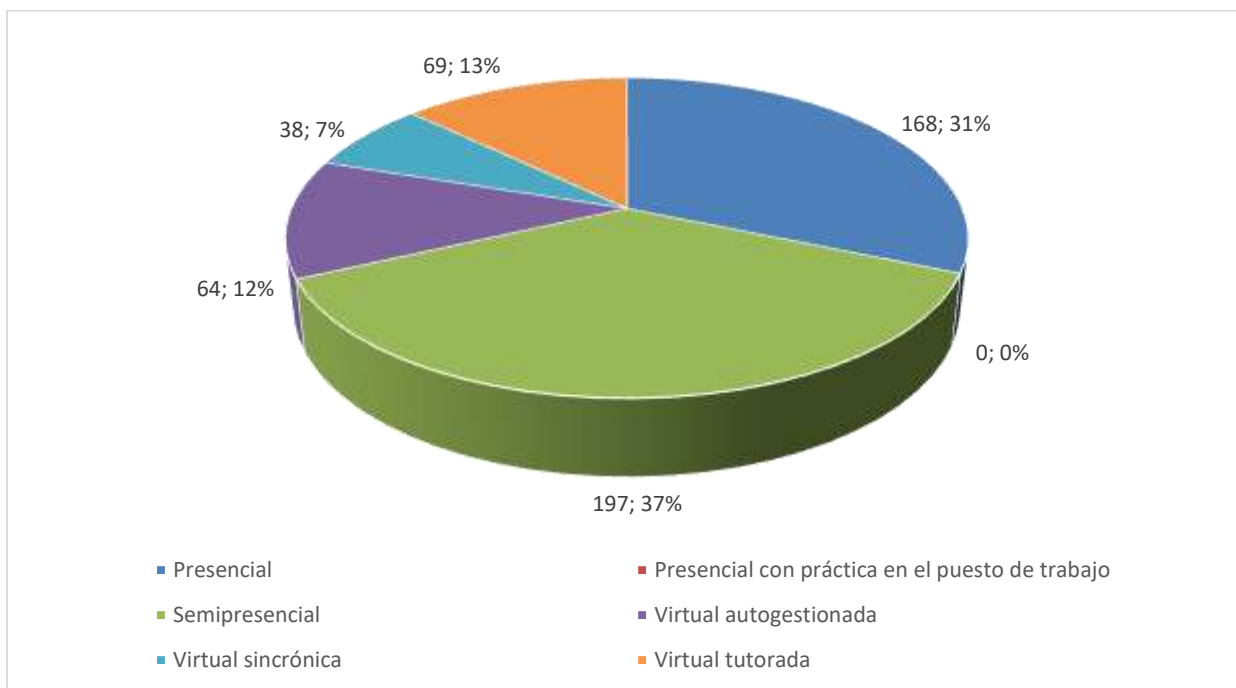
Gráfico 6: Cantidad de actividades por modalidad (2022)



Fuente: elaboración propia en base a los registros del Sistema de Acreditación INAP (SAI)

El año 2023 no consolida tendencias, sino que sigue presentando cambios. La modalidad predominante vuelve a ser la semipresencial con 37% –valor similar al del año 2021– pero, en este caso, con mayores instancias presenciales físicas, y menos sincrónicas. La modalidad presencial ocupa el segundo lugar en las preferencias, pero reduce su incidencia al 31%. En cuanto a las modalidades restantes, varían tanto el orden como los porcentajes de incidencia de cada una: la modalidad virtual tutorada se reduce el 13%; la virtual autogestionada aumenta alcanzando el 12% y finalmente se ubica la virtual sincrónica con un 7%. Esta última modalidad comienza a visualizarse restringida a los organismos con sedes en el interior del país lo que les permite ampliar el universo de participantes, garantizando también la capacitación de agentes que si fuera realizada en modalidad presencial física quedarían sin posibilidades de hacerlo. En 2023 tampoco se realizan actividades presenciales con práctica. La visualización se presenta en el Gráfico 7.

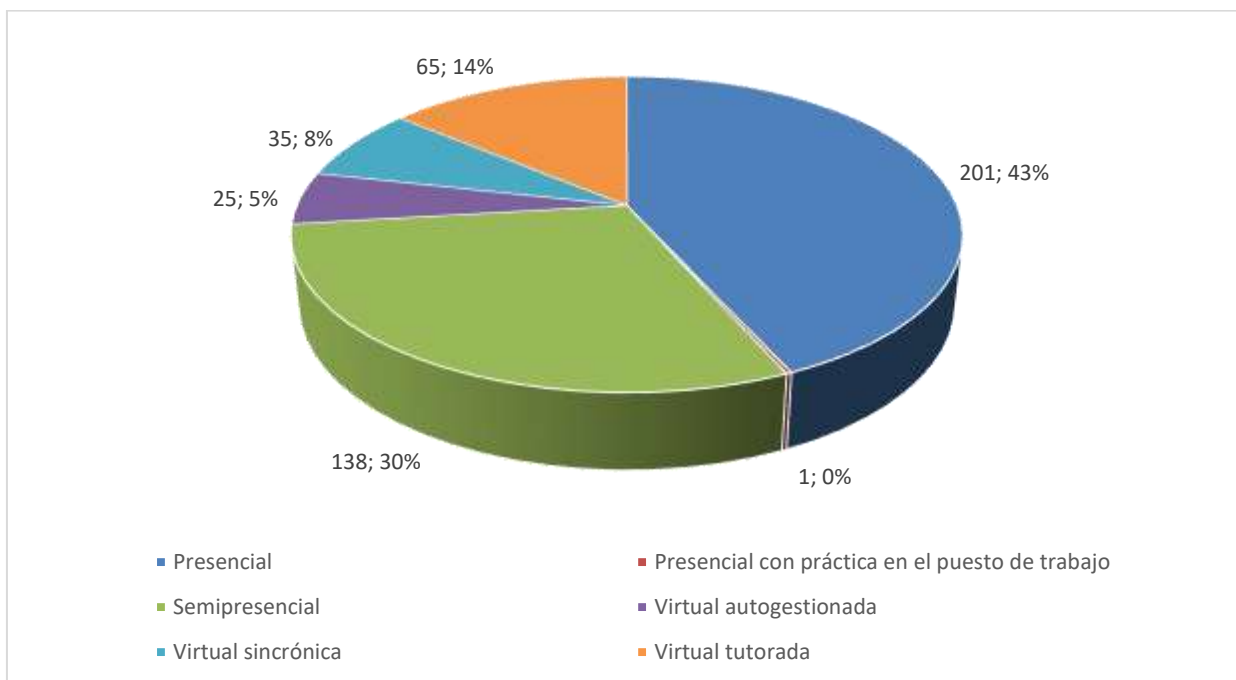
Gráfico 7: Cantidad de actividades por modalidad (2023)



Fuente: elaboración propia en base a los registros del Sistema de Acreditación INAP (SAI)

Finalmente, el año 2024 –tal como se muestra en el Gráfico 8– continúa con la senda de cambios. La modalidad preferida este año pasa a ser la presencial con un 43% de peso relativo. La sigue la semipresencial, que vuelve a bajar su incidencia reduciéndose a un 30% y luego se ubican las tres modalidades virtuales, en este caso sin cambio en el orden, pero sí en los porcentajes: la virtual tutorada representa un 14% del total; la virtual sincrónica aumenta de manera importante para alcanzar un 8% y la virtual autogestionada se reduce al 5%, valor más bajo en todo el período considerado. En 2024 vuelve a realizarse una actividad presencial con práctica en el puesto de trabajo pero que no es representativa en el universo ya que no alcanza ni al uno por ciento (<1%, 0,2%).

Gráfico 8: Cantidad de actividades por modalidad (2024)



Fuente: elaboración propia en base a los registros del Sistema de Acreditación INAP (SAI)

Los datos presentados muestran variaciones notables de un año a otro. En principio, puede reconocerse que la presencialidad ha vuelto a recuperar espacio en la post-pandemia. Si bien no surge de la sistematización realizada, del análisis específico dentro de las actividades semipresenciales se detecta una migración del “sincrónico virtual” cada vez más a “sincrónico presencial”. En consecuencia, las actividades virtuales han ido disminuyendo su peso y en lo virtual sincrónico estricto los valores de 2024 representan los mínimos del ciclo. Similares tendencias presentan las actividades sin mayor interacción entre los participantes (autogestionados y sincrónicos), las que también han disminuido su peso relativo sobre el total.

Analicemos ahora las actividades en función de su duración.

Actividades acreditadas: Duración

Duración general

Si realizamos el análisis de la duración de las actividades en términos generales de los cuatro años del ciclo, el promedio del total de actividades se ubicó en veinticuatro (24) y la

mediana en dieciséis (16), lo que deriva de algunas actividades muy extensas que incrementan el promedio, pero con un valor central que se ubica por debajo del mismo. Las variaciones si este análisis se realiza por año son, sin embargo, importantes. Esos cambios se presentan a continuación y se muestran visualmente en el Gráfico 9.

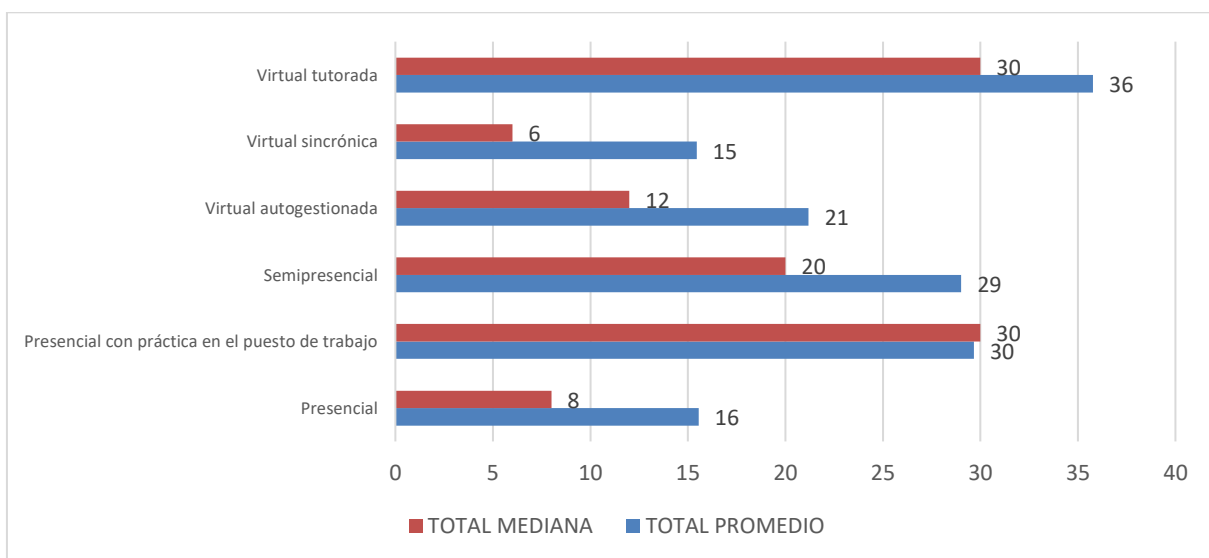
Analizando la duración en términos anuales, el promedio de horas por actividad de capacitación en el año 2021 fue de veintisiete (27) y la mediana de veinte (20). Estos valores son mayores a los de 2019 (26 y 16 respectivamente) pero menores a los del año de la pandemia (29 y 20).

Siguiendo la misma línea de análisis para el global de las actividades del año, el 2022 muestra una clara disminución en su duración: pasa a veintidós (22) horas de promedio y catorce (14) de mediana lo que representa una franca baja.

El año 2023 sigue una tendencia relativamente similar con un promedio de veintiún (21) horas por actividad y una mediana de quince (15). Ni la duración promedio ni la dispersión difiere mucho del año anterior, aunque en ambos casos sí representa un cambio sustantivo respecto al primer año considerado.

El 2024 vuelve a traer cambios, sobre todo en relación con la duración promedio. Esta aumenta alcanzando casi los valores de 2021, ubicándose en veintiséis (26) horas por actividad mientras que la mediana se mantiene relativamente estable en catorce (14).

Gráfico 9: Duración de actividades por modalidad (2021-2024)



Fuente: elaboración propia en base a los registros del Sistema de Acreditación INAP (SAI)

Estos son datos que vale la pena examinar con más detenimiento y requerirían un análisis más profundo e información más completa que la brinda el sistema. Dejando varias aristas de lado que no pueden obviarse en un análisis más certero, podría de manera intuitiva presentarse una hipótesis que requeriría ser validada: es dable entender que durante la pandemia el aumento de horas podría deberse al reacomodamiento que requirió el pasaje a una modalidad completamente virtual y que requirió incluir en las actividades, instancias de aprendizaje del uso de las plataformas requeridas para la capacitación y que, pasado ese momento y adquirida la nueva competencia, la duración volvió a acomodarse en valores más próximos a los anteriores. Esta tendencia se mantiene en los años siguientes, salvo 2024. Analizar este cambio en el patrón de comportamiento requeriría información no disponible.

Duración por modalidad

Si el análisis lo hacemos, en cambio, por modalidad, se observan comportamientos variables. La visualización de esas modificaciones puede ser algo compleja, tal se muestra en el Gráfico 10, por lo que se la presenta anualizada a continuación.

Por ejemplo, en el caso de la modalidad presencial, el promedio de duración ha tenido a lo largo de los años una tendencia que podría considerarse decreciente. Se ubica inicialmente, en 2021, en las veinte (20) horas; se reduce a quince (15) en 2022; aumenta levemente en 2023 llegando a las dieciséis (16) horas promedio; y vuelve a descender en 2024 ubicándose en catorce (14) horas. La mediana muestra un comportamiento algo diferente: en lugar de un descenso progresivo presenta un decrecimiento inicial y una estabilización posterior ya que se encuentra en once (11) el año 2021 y se mantiene en ocho (8) los tres años siguientes. Podría colegirse entonces que a lo largo del ciclo las actividades tienen a volverse más cortas y, a su vez, disminuye la dispersión de la duración.

La modalidad semipresencial presenta, en cambio, una tendencia algo más fluctuante. En relación con el promedio presenta una variación en “V”. Pasa de las treinta (30) horas promedio del 2021 a veintiséis (26) horas durante los años 2022 y 2023 y se recupera ubicándose en treinta y cuatro (34) horas en 2024. La mediana muestra un escenario más estable ya que se ubica los dos primeros años en veinte (20) horas, con una leve disminución a dieciocho (18) en 2023 y una recuperación que la ubica nuevamente en veinte (20) en 2024. Con los datos disponibles no puede establecerse una tendencia en relación

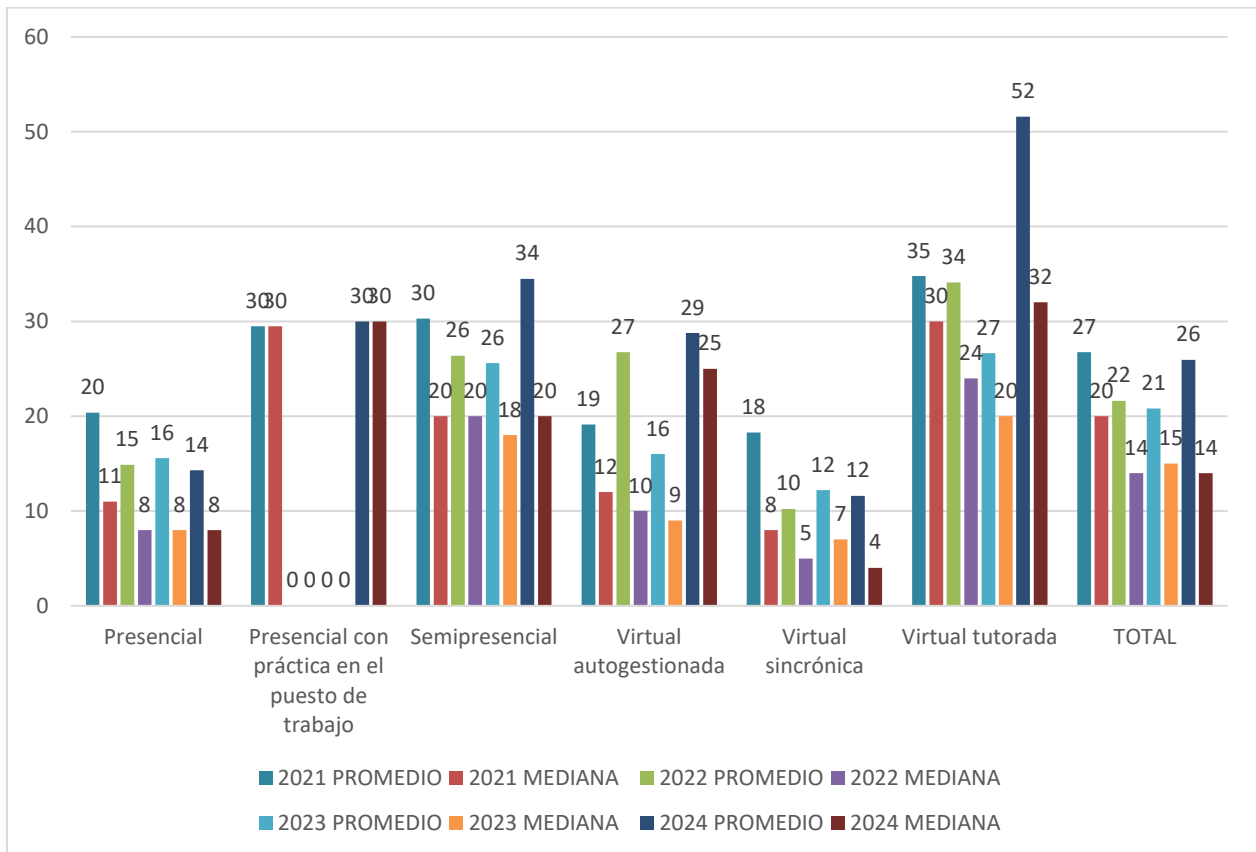
con la duración de las actividades en esta modalidad, pero la dispersión de la carga horaria pareciera seguir siendo alta.

En el caso de la modalidad virtual autogestionada no hay tendencia alguna que pueda identificarse ni respecto del promedio ni de la mediana, ya que ambos fluctúan de año a año. El promedio anual de horas de las actividades en esta modalidad es de diecinueve (19) en el año 2021, aumenta a veintisiete (27) en el año 2022, baja a dieciséis (16) en el 2023 y vuelve a subir a veintinueve (29) en 2024. La mediana, en cambio, se mantiene relativamente estable (aunque con un leve decrecimiento) los primeros años, ubicándose en doce (12) horas en 2021, diez (10) en 2022 y nueve (9) en 2023 pero dando un salto importante en 2024 que la lleva a veinticinco (25).

El caso de la modalidad virtual sincrónica es también fluctuante en ambos parámetros, pero no con el mismo patrón de cambio. Empiezan el ciclo con un promedio de dieciocho (18) horas que disminuye a diez (10) el segundo año y aumenta a doce (12) en el tercero y se mantiene en el mismo promedio en 2024. La mediana también presenta una fluctuación constante a lo largo del ciclo. Se ubica en ocho (8) durante el año 2021; disminuye a cinco (5) el segundo; aumenta a siete (7) en 2023 y vuelve a disminuir en 2024 ubicándose en cuatro (4). Es llamativa el cruce de los datos ya que no hay una relación entre los movimientos de ambas variables y es complejo atribuir algún tipo de explicación solo con los datos disponibles. Una hipótesis a comprobar (que requiere un análisis más exhaustivo de las actividades acreditadas y se realiza solo a partir de la revisión de las mismas al momento de la acreditación) es que el alto promedio en relación con la baja mediana podría estar dado por unas pocas actividades de gran duración que desvirtúan el primero de los valores (el promedio).

Finalmente, la modalidad virtual tutorada presenta una tendencia similar en ambos parámetros: una disminución los tres primeros años, pero un aumento considerable en el último. El primero comienza en treinta y cinco (35) horas en 2021, baja a treinta y cuatro (34) en 2022, se reduce a veintisiete (27) en 2023, y aumenta considerablemente a cincuenta y dos (52) en 2024. En el caso de la mediana, comienza en treinta (30), baja en 2022 a veinticuatro (24), continúa su descenso en 2023 llegando a veinte (20), y aumentando a treinta y dos (32) en 2024. Más allá del rebote en la duración este último año, el análisis de los dos parámetros en conjunto da cuenta que la dispersión actual es mayor a la inicial.

Gráfico 10: Duración de las actividades por modalidad (2021-2024)



Fuente: elaboración propia en base a los registros del Sistema de Acreditación INAP (SAI)

Tanto los datos como el gráfico presentados muestran la variabilidad de las duraciones a lo largo de los cuatro años considerados, tanto dentro de una misma modalidad como entre modalidades. No hay una tendencia clara que pueda identificarse por lo que se abre al respecto un campo de investigación a desarrollar.

Actividades acreditadas: otras características

En relación con los recursos utilizados para el desarrollo de las instancias sincrónicas, habilitadas por la Disposición 147/2020 antes mencionada, las jurisdicciones, luego de una dispersión más importante en el período pandémico, se concentraron estos últimos años en plataformas de comunicación digitales (Meet, Zoom y Microsoft Teams). También se volvió algo más habitual la transmisión de conferencias cortas por YouTube.

En cuanto a las aulas de soporte virtual, se recurrió mayormente a Moodle, pero también

hubo algún caso que utilizó otra plataforma como Google Classroom.

En relación con estas plataformas, es de mencionar que no todos los organismos cuentan con espacios propios por lo que INAP puso a disposición la plataforma Moodle del Instituto en la que se alojaron actividades de varios organismos que demandaron este servicio.

Conclusiones

Más allá de las conclusiones o interpretaciones parciales que fueron presentándose a lo largo del artículo, intentaremos presentar ahora algunas conclusiones más generales y plantear algunos desafíos a futuro.

En Sarquis (2021; 10) se sostenía, a modo de hipótesis que “la virtualidad llegó para quedarse, pero no de manera absoluta. En las nuevas actividades está ganando espacio la semipresencialidad, todavía muchas veces con espacios sincrónicos, pero con previsiones de encuentros presenciales a medida que el contexto lo permita”. Los datos presentados confirman esa afirmación. La presencialidad ha crecido de manera contundente y las actividades semipresenciales han migrado de “sincrónico virtual” cada vez más a “sincrónico presencial”.

En forma complementaria, las actividades virtuales han ido disminuyendo su peso y en lo virtual sincrónico estricto se agudiza la tendencia alcanzado valores mínimos del ciclo en 2024. En la misma línea, el conjunto de actividades sin mayor interacción entre los participantes (autogestionados y sincrónicos) han disminuido su peso relativo.

Ambas tendencias en conjunto parecieran indicar la necesidad de contar con espacios de encuentro que la pandemia había minimizado. Adicionalmente, permiten hacer de la necesidad virtud y tornan más sencillo el desafío de realizar capacitaciones jurisdiccionales para aquellos organismos que cuentan con pocos recursos tecnológicos.

Respecto de la duración de las actividades, fueron presentándose algunas conclusiones parciales a medida que se mostraban los datos. En términos globales pareciera haber cierta tendencia a la baja, pero no muy concluyente y con variaciones significativas dependiendo de la modalidad. Esta tendencia a la baja se da, principalmente, en los tres primeros años, pero el repunte de este último no permite una aseveración completa.

Por último, en un análisis global de la capacitación jurisdiccional en su conjunto, es de señalar la disminución que se visualiza en relación con su producción. Si bien el año 2021 presenta un aumento en relación con la pandemia se ubica por debajo del 2019 que, adicionalmente, era un año de fin de ciclo (los que suelen tener menos acreditaciones). Y la tendencia dentro del propio ciclo 2021-2024 es a la baja, es decir, a la realización de menos actividades de capacitación jurisdiccional. Esto es explicable en parte –y como se hizo mención en el apartado de “Algunas aclaraciones”– por la vigencia de las actividades de los primeros años a lo largo de todo el ciclo del PEC. Sin embargo, al ser tan notoria (menos de la mitad el último año respecto del primero) y al no poder repetir los agentes la cursada de actividades ya realizadas, nos deriva en dos líneas de análisis. Una sobre cómo se resuelven las necesidades de capacitación que tienen los agentes de los organismos, ya sea en su vertiente sustantiva (vinculadas con el desempeño de la función) como en la administrativa (créditos para la carrera).

Otra línea de interpretación global de los datos está relacionada con la cantidad de organismos que acreditan capacitación. La tendencia en este aspecto muestra una tendencia similar a la de la variable anterior. Presenta un aumento en relación con 2020 pero una disminución comparada con los niveles de 2021 y, adicionalmente, la tendencia del ciclo también es a la baja.

Por otro lado, si lo que analizamos son los datos sobre cantidad de actividades acreditadas por organismo, los datos permitirían concluir que también está disminuyendo la posibilidad global de las jurisdicciones para realizar la capacitación. Sin embargo, la cantidad máxima de actividades realizada por un solo organismo aumentó. Como se señala en Sarquis (2021; 11) “la pandemia agudizó las situaciones preexistentes” y el ciclo posterior no ha conseguido revertir esa situación. Es decir, los organismos con recursos que tienen interés y posibilidades de realizar capacitación lo han desarrollado, sostenido o incluso (en contados casos) incrementado, mientras que los organismos sin o con escasos recursos no han podido generar acciones propias.

Este conjunto de situaciones (necesidad de conocimientos sustantivos, requerimiento de créditos para la carrera administrativa, disminución en la cantidad de actividades jurisdiccionales acreditadas) es un desafío importante que se le presenta al sistema en su conjunto y a los organismos en particular. Se pueden arriesgar dos posibles hipótesis: lo primero podría resolverse con capacitaciones fuera del sistema; lo segundo, con capacitación INAP, lo que recarga la demanda al Instituto. Esta última opción torna al

desafío doble ya que (si bien no se han presentado los datos por no ser el foco de análisis) la oferta centralizada también ha disminuido.

El reto que se presenta entonces es cómo fortalecer las capacidades del Sistema Nacional de Capacitación en su conjunto para dar mayor y mejor capacitación no solo general sino también específica.

Bibliografía y fuentes

- Decreto 214/2006, Administración Pública Nacional, Convenio Colectivo De Trabajo. Publicado en el B.O. el 01 de marzo de 2006.
- Decreto 2098/2008. Administración Pública Nacional, Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). Homologación de Convenio y Acta Acuerdo. Publicado en el B.O. el 5 de diciembre de 2008.
- Disposición 147/2020, Instituto Nacional de Administración Pública. Clase virtual sincrónica. 13 de mayo de 2020.
- Registros de la Coordinación de Articulación del Sistema Nacional de Capacitación, Instituto Nacional de Administración Pública. INAP.
- Resolución 2/2002. Subsecretaría de la Gestión Pública, Exigencias de capacitación. Publicada en el B.O. el 09 de agosto de 2002.
- Resolución 51/2003. Subsecretaría de la Gestión Pública, Acreditación de actividades de capacitación. Publicada en el B.O. el 3 de junio de 2003.
- Resolución 286/2023. Secretaría de Gestión y Empleo Público. Prórroga Plan Estratégico.
- Sarquis, Ma. Natacha (2023). “Los desafíos de la capacitación en los organismos de la APN en la post-pandemia” en II Congreso Federal de Empleo Público; junio 2023.
- Sarquis, Ma. Natacha (2021). “La adaptación de las modalidades de capacitación en las jurisdicciones de la APN en el contexto de pandemia” en I Congreso Federal de Empleo Público; diciembre 2021.
- Sistema de Acreditación INAP. SAI.