



# INFORMES

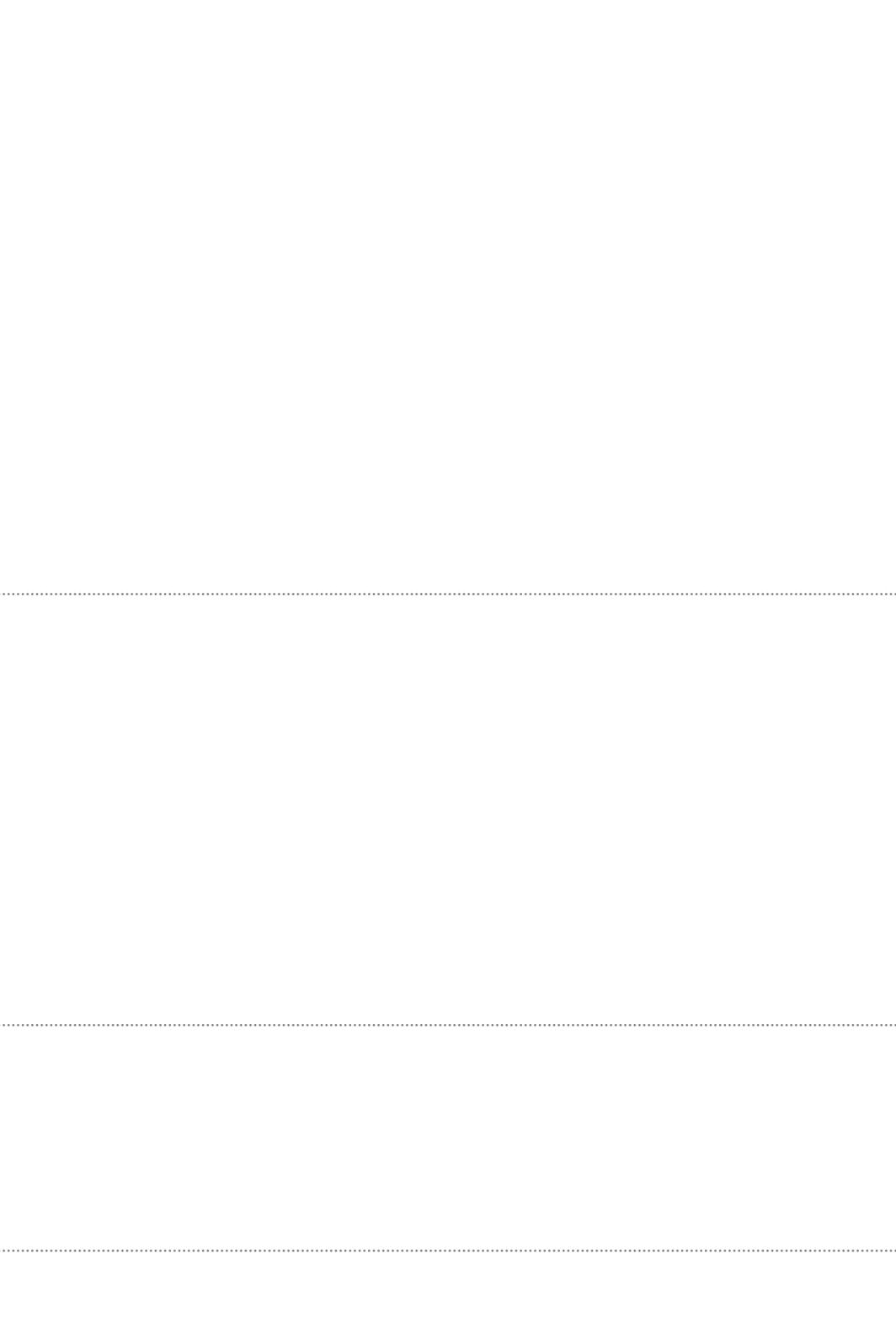
DE CONCLUSIONES Y  
RECOMENDACIONES

2019



DOCUMENTOS  
**CLAD**

INFORMES DE CONCLUSIONES Y  
RECOMENDACIONES



# INFORMES DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



**CLAD**

CENTRO LATINOAMERICANO  
DE ADMINISTRACIÓN  
PARA EL DESARROLLO



DOCUMENTOS  
**CLAD**

## **COLECCIÓN DOCUMENTOS CLAD**

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

**Av. Principal de Los Chorros con Av. 6 - Casa CLAD - Los Chorros  
- Caracas 1071 Apartado Postal 4181. Caracas 1010-A Venezuela**

Correo electrónico: **clad@clad.org**

Twitter, Instagram y LinkedIn: **@clad\_org**

Facebook: **clad.fb**

Secretario General del CLAD: **Francisco Javier Velázquez López**

Coordinación editorial: **Daniela Pettinari**

Corrección ortotipográfica: **José Daniel Cuevas**

Diseño de colección y diagramación: **Gioberty Monserrat**

ISBN: **978-980-7925-09-9**

Depósito legal: **DC2019001800**

Impreso en Buenos Aires. Tiraje: **100 ejemplares**

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	7
<b>CAPÍTULO 1</b> .....	9
V Encuentro de Escuelas e Institutos de Administración Pública. San Salvador, El Salvador (2018)	
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	79
IV Encuentro de Escuelas e Institutos de Administración Pública. Montevideo, Uruguay (2017)	
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	113
III Encuentro de Escuelas e Institutos de Administración Pública. Cartagena de Indias, Colombia (2016)	
<b>CAPÍTULO 4</b> .....	135
II Encuentro de Escuelas e Institutos de Administración Pública. Asunción, Paraguay (2015)	
<b>CAPÍTULO 5</b> .....	169
I Encuentro de Escuelas e Institutos de Administración Pública. Antigua, Guatemala (2014)	



## PRESENTACIÓN

Desde el año 2014 se han realizado un conjunto de encuentros anuales que han reunido a los miembros del Consejo Académico Asesor de la Escuela del CLAD, constituido por las escuelas, institutos y sistemas públicos nacionales de formación y/o capacitación de funcionarios públicos de los 22 países miembros. Producto de cada encuentro se han realizado Informes de Conclusiones y Recomendaciones que sintetizan lo planteado y discutido en cada encuentro internacional.

Este texto compendia esos informes con el fin de favorecer la discusión, propender a la creación de nuevas escuelas o institutos en aquellos países miembros que aún no contemplan estos entes, así como para enriquecer y fortalecer las escuelas e instituciones ya existentes.





San Salvador, El Salvador, 6 y 7 de septiembre de 2018

# V ENCUENTRO DE ESCUELAS E INSTITUTOS DE ADMINISTRACIÓN

Preparado por el consultor D. **Luis Herrera** y  
aprobado por la Secretaría General del CLAD  
y los miembros del Consejo Académico  
Asesor de la Escuela Iberoamericana de  
Administración y Políticas Públicas.



## V ENCUENTRO DE ESCUELAS E INSTITUTOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### INTRODUCCIÓN

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con el patrocinio de la Presidencia de la República de El Salvador, a través de la Escuela Nacional de Formación Pública (Enafop), así como del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid) del Gobierno de España, organiza el V Encuentro Iberoamericano de escuelas e institutos de Administración Pública, dando continuidad a los celebrados en Antigua, Guatemala, en 2014; en Asunción, Paraguay, en 2015; en Cartagena de Indias, Colombia, en 2016; y en Montevideo, Uruguay en 2017.

El V Encuentro se organiza, como los anteriores, en el marco del Plan Estratégico del CLAD 2014-2019, y en seguimiento de las Cartas y documentos estratégicos iberoamericanos del CLAD, especialmente la Carta de Función Pública, y la Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público, así como de las recomendaciones de seguimiento de los resultados de los encuentros anteriores; en concreto, se hace en seguimiento de la recomendación nueve del Informe de Conclusiones y Recomendaciones del IV Encuentro, celebrado en Montevideo, Uruguay: «Que continúen celebrándose los Encuentros de escuelas e institutos de Administración Pública con periodicidad anual, fijándose los temas a debatir posteriormente, mediante una agenda que establezca sesiones separadas para cada uno de los temas.» Asimismo, este Encuentro se enmarca en las actividades que realiza el CLAD con miras a la concreción del logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En particular, del Objetivo 16; «Paz, Justicia e Instituciones Sólidas», la construc-

ción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles; y del 17: «Alianzas para lograr los objetivos».

El objetivo del V Encuentro consiste en deliberar, intercambiar casos y experiencias, y obtener conclusiones y recomendaciones acerca del aprendizaje de los empleados públicos en un contexto de cambios acelerados y una rápida obsolescencia de los conocimientos y competencias que se les requiere para el excelente desempeño de sus puestos de trabajo.

Los temas seleccionados para debatir en el V Encuentro son los siguientes:

- El aprendizaje informal, no formal y el colaborativo.
- El papel y la estrategia de las escuelas e institutos de formación administrativa ante las nuevas necesidades de aprendizaje autónomo, ágil y en el trabajo.
- Realizaciones y evidencias en los países. Debilidades y fortalezas.

Para la preparación de las sesiones del V Encuentro, el CLAD ha circulado previamente una encuesta a todos sus miembros con las siguientes preguntas:

**Tema 1: El aprendizaje informal, no formal y el colaborativo**

¿Qué funcionalidad y espacio debemos atribuir al aprendizaje informal o no formal, en relación con el aprendizaje formal?

¿Cuáles son las condiciones que pueden favorecer y promover en nuestras instituciones el aprendizaje colaborativo?

¿Deben reconocerse, validarse o acreditarse las competencias adquiridas mediante el aprendizaje informal o no formal y, en



dado caso, cómo asegurar que se haga de forma pertinente, fiable, justa y transparente?

## **Tema 2: El papel y la estrategia de las escuelas ante las nuevas necesidades de aprendizaje autónomo, ágil y en el trabajo**

¿Deben prestar las escuelas o institutos una atención preferente al aprendizaje continuo, a que los empleados «aprendan a aprender», y, en dado caso, cómo deben hacerlo?

¿Su escuela o instituto organiza o tiene el propósito de organizar cursos de formación, debates u otras actividades sobre el aprendizaje autónomo, ágil y en el trabajo?

## **Tema 3: Realizaciones y evidencias en los países**

### **Debilidades y fortalezas**

¿Qué actividades y técnicas se desarrollan o emplean en las administraciones públicas de su país para favorecer o facilitar el aprendizaje informal autónomo, colaborativo y autorregulado de sus empleadas y empleados, y cuáles han sido sus resultados y por qué?

¿Qué actividades realiza o proyecta realizar su escuela o instituto para favorecer la innovación en el aprendizaje?

Los miembros del CLAD que respondieron a la encuesta son los siguientes: Angola, Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Con base en las respuestas a la encuesta, el consultor realizó un Informe Preliminar que sirvió para preparar y estructurar los debates del V Encuentro. El Informe fue distribuido entre las escuelas y los institutos participantes previamente a la celebración del Encuentro los días 6 y 7 de septiembre de 2018. En el Encuentro participan los Representantes de los distintos Institutos y Escuelas de Formación en Administración Pública de los países



que integran el CLAD, así como académicos y autoridades de diferentes organizaciones.

El Encuentro se celebró en el Hotel Sheraton Presidente de San Salvador y fue inaugurado por el Vicepresidente de la República de El Salvador, D. Óscar Ortiz; el Subsecretario Técnico, D. Alberto Enríquez; D. Francisco Velázquez, Secretario General del CLAD; D. Manuel Arenilla, Director del INAP de España, y Dña. Cristina Aldama, Coordinadora General de Aecid El Salvador. Durante los días de reunión se debatieron, con gran éxito de participación, los temas expuestos y se anticiparon las conclusiones o recomendaciones del V Encuentro.

## RESULTADOS DE LA ENCUESTA

De las contribuciones de los países participantes en la encuesta del CLAD respecto a los temas del V Encuentro, pueden extraerse los siguientes resultados.

### **Tema 1: El aprendizaje informal, no formal y el colaborativo**

La actualización permanente de las competencias de las y los empleados públicos constituye un factor crítico para la eficacia de nuestras organizaciones públicas, al mismo tiempo que ha revalorizado la formación permanente y ágil en el puesto de trabajo respecto a la formación formal más tradicional, basada en catálogos de cursos ofertados por las escuelas o los institutos de formación.

Con una mayor prevalencia del aprendizaje permanente, ágil y orientado a la resolución de problemas, el aprendizaje continuo se ha convertido en una competencia profesional transversal y crítica en todos los niveles, ámbitos o sectores del empleo público. De hecho, está íntimamente relacionada con el *learning agility*, entendido como la capacidad para aprender rápidamente en entornos cambiantes y para la solución de problemas.



La integración total o parcial de funcionalidades o espacios del aprendizaje informal o no formal en ámbitos de la educación formal (lo cual abarca a los institutos o escuelas de formación en administración pública) constituye un cierto proceso de «formalización».<sup>1</sup> Es de suma importancia relevar el aprendizaje informal en el marco de los aprendizajes formales; tener una mirada andragógica sobre la formación abre la puerta al desarrollo de diálogos entre los aprendizajes formales e informales.<sup>2</sup>

Uno de los aspectos que permite distinguir entre los procesos de enseñanza formales, no formales e informales es su grado de estructuración.<sup>3</sup> En este sentido, el aprendizaje continuo y ágil en el trabajo constituye un mecanismo de adquisición de conocimientos y capacidades muy importante en un mundo interconectado, mejor informado y global, siendo un proceso que parte, como base y soporte, de la motivación intrínseca. El aprendizaje formal genera menos motivación intrínseca que el informal, ya que este último solo surge si los contenidos son de interés personal para el que aprende o responden a necesidades muy explícitas.<sup>4</sup>

El aprendizaje que proporciona la práctica, la observación, la imitación, las opiniones profesionales y experimentadas o los cursos no formales, constituye un gran porcentaje de todo lo que sabemos. El aprendizaje continuo en el puesto de trabajo es, en términos de competencias, tan importante como que el formalmente certificado, por lo que su funcionalidad debería ser reconocida y promovida. Se trata de valorar el aprender haciendo, los saberes que brinda la experiencia y, a partir de ahí, construir las formas de capturar, procesar y desarrollar conocimiento.<sup>5</sup> Es por

---

<sup>1</sup> Argentina.

<sup>2</sup> Chile.

<sup>3</sup> México.

<sup>4</sup> Chile.

<sup>5</sup> Uruguay.



esto que, sin ánimos de jerarquizar, el aprendizaje continuo y ágil en el puesto de trabajo debe ser más profundamente estudiado y sistematizado, y ocupar un espacio más importante como una herramienta para mejorar los procesos laborales, construyendo un ambiente colaborativo y de aprendizaje mutuo, valorando los diversos conocimientos que traen consigo las empleadas y los empleados de la administración pública, y visualizando en su funcionalidad el valor positivo que puedan tener para el desarrollo de nuestras organizaciones.<sup>6</sup>

En países con muy bajo grado de desarrollo de un servicio civil profesionalizado, el aprendizaje colaborativo es fundamental. Al no tener establecidos canales formativos previos e indispensables para el acceso a la administración pública, el aprendizaje en el puesto de trabajo es la manera más común en la que los servidores acceden a los conocimientos y necesidades del puesto de trabajo. Para ello, los mecanismos de gestión del conocimiento son indispensables. Una adecuada política de gestión del conocimiento debe ser la estrategia mayor para que quede el aprendizaje en el centro de trabajo, y de forma transversal en áreas temáticas. Una vez que esta estrategia se esté desarrollando en la función pública, hará que el trabajo sea cada vez más ordenado y pueda ayudar a construir competencias en los nuevos servidores de la manera más rápida posible.<sup>7</sup>

El aprendizaje continuo, ágil y en el puesto de trabajo constituye una actividad que se complementa armónicamente con el aprendizaje formal, estructurado y reconocido oficialmente.<sup>8</sup> El aprendizaje no formal o informal parece más adecuado para la resolución ágil e instantánea de nuevos problemas específicos,

---

<sup>6</sup> Venezuela.

<sup>7</sup> Perú.

<sup>8</sup> Angola, Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Panamá, República Dominicana, Venezuela.



cuando algo no funciona o para conocer las últimas actualizaciones normativas, técnicas o del contexto; en general, es útil para recordar o aprender a hacer lo que se había aprendido formalmente o cuando las cosas no funcionan: facilita el quehacer, expande la experiencia y contribuye a la innovación al desarrollarse en el espacio cotidiano.

Su funcionalidad y espacio a veces se considera de hecho como un simple subproceso del proceso de aprendizaje-enseñanza formal (tanto como etapas introductorias y/o facilitadoras del proceso de aprendizaje colaborativo) o como un complemento del aprendizaje formal.<sup>9</sup>

El aprendizaje continuo, ágil y en el puesto de trabajo debe ser considerado y promovido en los ámbitos de trabajo, y dado que el cambio sucede de manera constante y cada vez más vertiginoso, se requiere de respuestas ágiles y oportunas para responder a las demandas de los usuarios directos de productos y servicios de las instituciones del Estado. Este aprendizaje, en fin, complementa el desarrollo de las competencias, amplía el conocimiento en temáticas específicas que van desde intereses individuales a los colectivos y fortalece la capacidad de compartir saberes y experiencias.

Pero el aprendizaje formal provee de fundamentos teóricos y conceptuales sobre los que se asienta la práctica y el origen de los procesos, y que son necesarios para la comprensión de lo público y la razón de ser de servidoras y servidores con respeto y compromiso frente a los retos del país y de su gente.<sup>10</sup> El aprendizaje informal debe estar acompañado de la formalidad que aportan los fundamentos teóricos y conceptuales.<sup>11</sup> El aprendizaje formal es básico para disponer de una base de conocimientos, principios y valores

---

<sup>9</sup> Angola, Guatemala.

<sup>10</sup> El Salvador.

<sup>11</sup> Panamá.



que nos permita hacer nuestro trabajo de forma competente, pero el aprendizaje informal trabaja sobre esta base, ayudando a potenciar y profundizar en los conocimientos, habilidades y actitudes que se requieren para adaptarse a la realidad cotidiana.<sup>12</sup>

Ambos aprendizajes son necesarios y complementarios. Idealmente, todos los aprendizajes formales deberían tener una modalidad más informal de aprendizaje que permita el desarrollo y actualización continuos de los conocimientos y competencias de las personas. Esta confluencia puede manifestarse mediante la incorporación a las mallas curriculares de la formación formal de espacios que permitan prácticas profesionales en las instituciones y empresas cuya área de actividad se relacione con las especialidades de que se trate, poniendo en marcha la aplicación y construcción de conocimientos.<sup>13</sup>

Ambos aprendizajes requieren de espacios intencionados. En el formal se requiere de un momento y una metodología específica para el aprendizaje de conceptos y definiciones, principios, motivos del conocimiento. En el informal se requiere de innovación constante: una visita *in situ* a una buena práctica, un intercambio de experiencia entre pares, un grupo focal sobre un problema común, comunicación en red a través de las herramientas tecnológicas de comunicaciones, entre otros, que rompan las barreras de la desconfianza o de la burocracia institucional.<sup>14</sup>

El aprendizaje en las organizaciones se genera del proceso construido por los grupos de trabajo que las conforman, obteniendo de esta forma resultados de mayor calidad y mayor apren-

---

<sup>12</sup> México.

<sup>13</sup> Panamá.

<sup>14</sup> El Salvador.



dizaje, en comparación a lo que podría lograr cada persona trabajando individualmente.<sup>15</sup>

El aprendizaje colaborativo tiene una gran influencia en el favorecimiento de competencias como el pensamiento crítico (la resolución de problemas a través del aprendizaje colectivo) o las relacionadas con el trabajo en equipo, así como el sentido de pertenencia a la organización. Actualmente, se considera que en la diversidad está la riqueza del aprendizaje, y por ello con frecuencia se conocen experiencias de trabajo colaborativo que combinan servidores nuevos y experimentados, públicos y privados, funcionarios de diferentes áreas o instituciones con las mismas misiones pero de diferentes países que comparten temas afines.<sup>16</sup>

Pero el aprendizaje colaborativo en la organización no siempre se desarrolla espontáneamente. Al contrario, los dirección y quienes tienen el liderazgo deben crear condiciones para promover y facilitar organizaciones inteligentes en las que compartir el talento y el conocimiento, ayudando así mejorar colectiva y colaborativamente los resultados individuales y corporativos. Es esencial para promover el aprendizaje colaborativo una cultura respaldada por la alta dirección de la entidad, abierta a la cooperación, la difusión del conocimiento, la transparencia y la rendición de cuentas; una política de gestión del conocimiento descrita y adoptada por la institución.<sup>17</sup>

Las tradicionales estructuras organizativas basadas en la jerarquía y la competencia no ayudan a un flujo vertical, horizontal o transversal de la información y el conocimiento, sino más bien a la configuración de «silos». Las organizaciones más planas y con estructuras y diseños más abiertos, del tipo matricial, y más orien-

---

<sup>15</sup> México, Panamá.

<sup>16</sup> Costa Rica, México, Panamá.

<sup>17</sup> Perú.



tadas a resultados o proyectos, deben favorecer el intercambio y la colaboración en todas las orientaciones.<sup>18</sup>

El aprendizaje colaborativo está ligado a proyectos y resultados que se generen bajo esa modalidad de trabajo.<sup>19</sup> En este sentido, facilita el trabajo colaborativo el valorar efectivamente las competencias de cada persona para que colabore activamente en equipos de trabajo transversales, sin restricción de los organigramas y orientados a proyectos. Por tanto, es importante generar metas y objetivos grupales que permitan la evaluación y la responsabilidad grupal o promover la resolución de problemas de la organización a través de estrategias grupales que integren a las personas sin importar las diferencias en su experiencia y edad.<sup>20</sup>

El aprendizaje colaborativo es posible en espacios grupales, de ayuda y respeto mutuos. Las condiciones para favorecer este tipo de aprendizajes apuntan a la conformación de grupos de trabajo donde impere el diálogo abierto, la escucha, la reflexión continua y el trabajo en equipo, donde el aporte de cada persona sea tomado en cuenta de manera crítica más allá de su grado jerárquico. También es necesario que haya una comunicación fluida entre quienes comparten un mismo lugar de trabajo.<sup>21</sup> Hay que habilitar espacios físicos y/o virtuales de encuentro que faciliten la creatividad y la innovación de los grupos, enfocados en encontrar soluciones no convencionales. Hay que crear condiciones institucionales para el desarrollo de la innovación en general: liderazgo para la innovación; cultura de trabajo en equipo; incentivos normativos; condiciones presupuestarias asociadas.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> España, República Dominicana.

<sup>19</sup> Ecuador.

<sup>20</sup> Chile, Costa Rica.

<sup>21</sup> Venezuela.

<sup>22</sup> Argentina, Costa Rica, El Salvador.



Para todo ello es importante que el clima organizacional genere disposición en las personas y facilite los espacios, el tiempo y los procesos para el aprendizaje colaborativo. Para mejorar la disposición de las personas al trabajo colaborativo deben facilitarse actividades que tengan como propósito la convivencia del personal y favorecer un buen ambiente. Por ejemplo, organizando actividades lúdicas a partir de a cuales se creen espacios de aprendizaje, tales como cine fórum, círculos de lectura, excursiones de aprendizaje hacia puntos de interés fuera del trabajo.<sup>23</sup>

Además de crear condiciones favorables a la comunicación transversal e informal, el primer incentivo de la colaboración en el trabajo y el aprendizaje es la percepción de utilidad. Es decir, el valor que merece la colaboración orientada a resultados u objetivos específicos en el desempeño laboral, tener claros y definidos los objetivos de aprendizaje así como los productos o resultados igualmente específicos, duraderos y aplicables. El proceso de aprendizaje debe suscitar el interés en los servidores públicos y plantear objetivos de aprendizaje de modo significativo, asignando la realización de proyectos con metas y retos reales.<sup>24</sup> En definitiva, eso significa que hay que formular claramente las expectativas (el sentido) del aprendizaje colaborativo.<sup>25</sup> La percepción de «utilidad» o «inutilidad» tiene incidencia motivacional fuerte en todo proceso de aprendizaje autoregulado.<sup>26</sup>

En este sentido, es importante generar interdependencia positiva, de lo cual constituye un claro ejemplo la relación entre funcionarios jóvenes y otros de mayor antigüedad, donde el funcionario joven puede ser mentor de los funcionarios que llevan muchos años en la carrera funcionaria en materia digital. Y los funcionarios de

---

<sup>23</sup> República Dominicana.

<sup>24</sup> Panamá, República Dominicana.

<sup>25</sup> México.

<sup>26</sup> República Dominicana.



muchos años de carrera pública pueden constituirse en importantes agentes formadores e inductores sobre los valores organizacionales. Asimismo, estos últimos poseen un conocimiento relevante para el desarrollo de competencias y habilidades en el ejercicio de la función pública.<sup>27</sup>

Institucionalizar el aprendizaje colaborativo también puede partir de la definición de funciones en los respectivos manuales de cada puesto. Incluir en estos la función de capacitar a los nuevos colegas, jefes o dependientes, en las tareas propias de la función pública que les corresponde desempeñar; o explicitar legalmente la obligación de todo aquel funcionario público que se capacite u obtenga un nuevo conocimiento, de transferirlo mediante alguna metodología *ad-hoc* para ello.<sup>28</sup> Tal y como hace, por ejemplo, Costa Rica.<sup>29</sup>

Por último, las organizaciones deben también encontrar la oportunidad de reconocer y recompensar individualmente el trabajo colaborativo. Para ello es importante evaluar en el desempeño individual, la cooperación horizontal y transversal y el trabajo en equipo, y considerar suficientemente la consecución de objetivos colectivos y no solo individuales.<sup>30</sup>

Hasta ahora nos hemos referido a condiciones organizacionales que facilitan el aprendizaje colaborativo, pero cuyo desarrollo e implementación no depende solo de las escuelas o los institutos de formación general. Pero ¿qué se puede hacer realmente desde las escuelas o institutos para promover el aprendizaje colaborativo?

---

<sup>27</sup> Chile.

<sup>28</sup> Perú.

<sup>29</sup> Artículo 150 del Decreto Ejecutivo 40608-P, emitido en noviembre de 2017.

<sup>30</sup> España.



En primer lugar, desarrollar procesos de capacitación de forma continua, integral y en corresponsabilidad con los diferentes actores de la cosa pública, lo que contribuirá a fortalecer las capacidades individuales, el trabajo colectivo, la valoración, el respeto a sus diferencias y el ejercicio pleno de los derechos fundamentales.<sup>31</sup>

Para crear condiciones favorables al aprendizaje colaborativo, es importante para las escuelas o institutos diseñar las acciones formativas previamente, junto con la forma y los criterios de la evaluación, lo cual debe ser explicado a los participantes para que comprendan el propósito y el mecanismo de la metodología. Algunas de estas condiciones son: fomentar la cultura de la pasantía, la tutoría o el *mentoring*; realizar inventarios de talento; crear ámbitos o dispositivos formales que permitan su puesta en práctica de manera orgánica; o habilitar espacios físicos y/o virtuales de reunión enfocados en encontrar soluciones no convencionales.<sup>32</sup>

Desde las escuelas e institutos se puede promover el aprendizaje colaborativo en las propias acciones formativas de carácter formal, a través del uso de modelos y metodologías de aprendizaje que promuevan la interacción de los participantes en equipos de trabajo o promoviendo que cada colaborador comparta con los demás sus conocimientos o experiencias.<sup>33</sup> Es decir, actividades de capacitación en formato taller, con metodologías que promuevan la intervención de los participantes con objetivos pedagógicos y la resolución conjunta de problemas.<sup>34</sup>

Eso puede significar acabar con el modelo de las clases académicas, promoviendo instancias de debate e intercambio donde se privilegie un enfoque que agregue valor a las opiniones, y no

---

<sup>31</sup> Bolivia.

<sup>32</sup> Argentina, Chile, España, México, Perú, República Dominicana.

<sup>33</sup> Angola.

<sup>34</sup> Uruguay.



necesariamente evaluar positivamente una en detrimento de la otra. Implica promover una mayor amplitud a la diversidad de enfoques, entendiendo que pueden ser distintas las percepciones sobre una misma situación o problema, dependiendo del punto de vista en que está situado el observador. Este enfoque se complementa integrando en el aula la diversidad y la singularidad de las personas y cambiando los métodos de evaluación, apuntando a avanzar en el aprendizaje con base en metas, en vez de los procesos tradicionales de calificación.<sup>35</sup>

La adecuada conducción de los procesos formativos supone muchas veces un cambio en el perfil de los docentes que dictan la capacitación, lo que implica tareas de formación de formadores.<sup>36</sup> Es necesario capacitar a los formadores y facilitadores internos de las instituciones en el enfoque de capacitación de tipo experiencial, promover entre ellos la metodología «aprender haciendo», que da sentido y aplicabilidad a las distintas contribuciones resultantes de los procesos formativos, y concienciar y sensibilizar sobre la importancia de sumar esfuerzos y buscar coincidencias.<sup>37</sup>

Una vez finalizadas las acciones formativas, debe promoverse el aprendizaje colaborativo mediante la generación de comunidades de práctica o comunidades virtuales de aprendizaje. Las comunidades de práctica o aprendizaje deben contar con una tutoría que guíe su trabajo y las personas colaboradoras deben ser seleccionadas de acuerdo a sus méritos y competencias profesionales, lo que garantizará un mínimo de confianza entre todas ellas.<sup>38</sup> También puede ayudar el reconocimiento o la compensación de las personas activas o más comprometidas (entusiastas) en las comunidades de aprendizaje o redes sociales, mediante la asig-

---

<sup>35</sup> Uruguay.

<sup>36</sup> Argentina.

<sup>37</sup> Argentina, Costa Rica, El Salvador.

<sup>38</sup> Panamá.



nación, retribuida o no, de ciertos roles o posiciones, como por ejemplo, la participación en tutorías, coaching, paneles o eventos académicos, etc.<sup>39</sup>

Un ambiente propicio para promover el aprendizaje colaborativo son los entornos virtuales, a partir de las facilidades disponibles a través de las tecnologías de la información y el conocimiento.<sup>40</sup> El trabajo colaborativo requiere de plataformas o infraestructuras tecnológicas de la información y la comunicación centradas en el usuario y abiertas al trabajo cooperativo.<sup>41</sup> Hoy es difícil imaginar cómo podría prescindirse de ellas para gestionar redes profesionales, comunidades de práctica o de aprendizaje. El desarrollo de las TIC indudablemente va asociado al trabajo en red y a las mencionadas comunidades. En este aspecto, también las escuelas o los institutos pueden hacer contribuciones mediante la aportación de tecnologías y herramientas adecuadas.

**¿Deben reconocerse, validarse o acreditarse las competencias adquiridas mediante el aprendizaje informal o no formal y, en dado caso, cómo asegurar que se haga de forma pertinente, fiable, justa y transparente?**

El objetivo principal del proceso de validación es la visibilidad y la puesta en valor de los aprendizajes adquiridos fuera de las aulas. Entendemos la validación como el proceso en el que un organismo autorizado confirma que una persona ha adquirido el aprendizaje y sus resultados han sido medidos respecto a un nivel pertinente.

Algunas respuestas a la encuesta proponen la certificación del aprendizaje informal o no formal de forma ajena a la certificación

---

<sup>39</sup> España.

<sup>40</sup> República Dominicana.

<sup>41</sup> Perú.



del aprendizaje formal.<sup>42</sup> En primer lugar, porque de la propia definición de aprendizaje informal se desprende que no cabe acreditación o certificación alguna de competencias. La pertinencia, fiabilidad, justicia y transparencia tienen que ver con marcos o criterios con validez formal suficiente como para que estas condiciones estén garantizadas. La existencia de marcos y criterios formales tampoco se condicen con la noción misma de aprendizaje informal. El caso de la educación no formal es más discutible, pero arrastra algunas de estas incompatibilidades. Sólo tiene sentido otorgar reconocimiento, validez o créditos por competencias adquiridas en el marco de actividades, dispositivos o iniciativas que formen parte de la propuesta formativa de los institutos o las escuelas.

En tal sentido, no se tratará de actividades no formales o informales, sino de aprendizaje formal. Es esta integración de prácticas, modalidades y espacios propios de la educación informal o no formal a la educación formal, la que habilita normativamente el otorgamiento de créditos o reconocimientos.<sup>43</sup>

Sin embargo, puede admitirse que el proceso de educación informal posea hitos importantes de reconocimiento –principalmente entre pares–, tal como la evaluación grupal, donde las personas participantes son las responsables no solo de evaluar su propio trabajo, sino también el de los demás.<sup>44</sup> En este sentido, el aprendizaje informal debe evaluarse como parte de la actividad de un proceso formal. El facilitador debe incluir en el diseño del «curso» la autoevaluación y la evaluación grupal del aprendizaje informal, con un peso específico dentro de la evaluación formal.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Argentina, Chile.

<sup>43</sup> Argentina.

<sup>44</sup> Chile.

<sup>45</sup> Guatemala.



Para las demás respuestas a la encuesta, pueden y deben reconocerse y acreditarse, de forma exenta, las competencias adquiridas informalmente o de modo no formal por organismos confiables y mediante la superación de pruebas fiables y objetivas.<sup>46</sup> Las organizaciones deben desarrollar sistemas de gestión del conocimiento con una normativa al servicio de los procesos de reconocimiento que asegure la equidad y la transparencia.<sup>47</sup>

El primer condicionante para la certificación del aprendizaje informal o no formal consiste en que el sector público adopte un marco de competencias o cualificaciones profesionales y un modelo de homologación o equivalencias con el aprendizaje formal.<sup>48</sup> El principal reto puede ser, por tanto, establecer los mecanismos técnicos y procedimentales que permitan el tránsito gradual del aprendizaje adquirido a los diferentes niveles educativos.<sup>49</sup>

En segundo lugar, la validación de competencias cobra fortaleza cuando es eficaz para el ejercicio de puestos públicos incorporados en una carrera administrativa, de tal manera que los postulantes para el mismo deban tener certificadas las competencias requeridas para el ejercicio del puesto.<sup>50</sup> La validación o certificación debe representar un componente para el desarrollo de la carrera y una forma de estímulo o reconocimiento a la experiencia.<sup>51</sup>

---

<sup>46</sup> Angola, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

<sup>47</sup> Uruguay.

<sup>48</sup> Costa Rica trabaja en un Modelo de Gestión por Competencias y España en un modelo de cualificaciones profesionales. Panamá habla de incorporar las competencias a las mallas curriculares.

<sup>49</sup> Bolivia, Panamá.

<sup>50</sup> Ecuador.

<sup>51</sup> El Salvador.



Para la certificación de las competencias adquiridas de manera informal o no formal, de manera que se haga fiable y con reconocimiento de los diferentes actores que interactúan en los ambientes laborales y académicos, se requiere la existencia de una entidad formal que cuente con el aval para poder hacerlo, así como también es necesaria la elaboración de las normas técnicas que permitan la certificación de competencias laborales. Hay que asegurar que el reconocimiento, validación o acreditación de las competencias adquiridas mediante el aprendizaje informal o no formal sea válido, confiable, y objetivo y que una cosa es aprender de la sola experiencia, sin ninguna base estructurada de conocimientos, habilidades o actitudes, y otra aprender de la experiencia a partir de esas bases o, de no tenerlas, haber tenido la motivación, el interés y la iniciativa para ir fortaleciendo el aprendizaje informal con la adquisición de esas bases.

Es recomendable que se definan criterios que permitan detectar, mediante herramientas o mecanismos objetivos (por ejemplo, una entrevista por competencias, o mediante otras herramientas estandarizadas y validadas), el cómo ha estructurado la persona evaluada la capacidad o competencia a valorar, que describa el objetivo que se planteó para adquirir ese conocimiento o competencia, que describa la lógica de contenidos aprendidos y cómo los vincula a su quehacer profesional, y cómo evalúa su aprendizaje (activación de conocimiento previo, aspectos motivacionales y emocionales, participación activa y toma de conciencia).<sup>52</sup> El proceso de acreditación de una manera pertinente, fiable, justa y transparente es en extremo complicado para las funciones típicas de la línea. Es mucho más sencillo en las de asesoramiento y apoyo. En estos dos últimos casos los procesos deberían ser llevados a cabo por terceros especializados. Lo ideal es que sean los propios entes rectores del sector público quienes lo tengan a

---

<sup>52</sup> México, República Dominicana.



su cargo o, como alternativa, las escuelas nacionales de administración pública.<sup>53</sup>

Sería correcto y útil reconocer el aprendizaje informal o no formal adquirido por las personas a través de la presentación de evidencias de las competencias adquiridas. Por ejemplo, mediciones de satisfacción con un servicio, o evaluaciones de desempeño que no estén basadas en preguntas sobre conocimiento, sino en preguntas que estén orientadas a la resolución de problemas a partir de la práctica de la competencia evaluada. Esto implica el diseño de evaluaciones que consideren los tres elementos de la competencia: conocimiento, habilidad y valores, en períodos de mediano y largo plazo.<sup>54</sup> Existen múltiples mecanismos para garantizar criterios claros y transparentes para ello, incluyendo el tiempo de experiencia en una tarea determinada, la evaluación por la vía del cumplimiento de objetivos, la validación en el ambiente de trabajo, entre otros.<sup>55</sup>

## **Tema 2: El papel y la estrategia de las escuelas ante las nuevas necesidades de aprendizaje autónomo, ágil y en el trabajo**

Debido a la naturaleza misma del fenómeno educativo, se hace necesario e impostergable que las escuelas y los institutos otorguen una atención preferente al aprendizaje continuo.<sup>56</sup> La base del aprendizaje continuo radica en que el trabajador no precisa asistir a un curso formal para adquirir conocimientos que sumen eficiencia a su trabajo, o actualizarse en función de la naturaleza del mismo.<sup>57</sup> Los servidores públicos no solo deben ser tomado-

---

<sup>53</sup> Perú.

<sup>54</sup> El Salvador.

<sup>55</sup> Venezuela.

<sup>56</sup> Panamá.

<sup>57</sup> Guatemala.



res de conocimiento, sino sujetos activos del aprendizaje, actitud clave para los procesos de innovación y desarrollo.<sup>58</sup>

Aprender a aprender es una competencia que debe desarrollarse aprendiendo a desaprender,<sup>59</sup> promoviendo la realización de actividades para el autodesarrollo dentro y fuera del trabajo, así como el uso de metodologías de acompañamiento, tales como el coaching, el *mentoring*, la tutoría o la pasantía, o los gestores de aprendizaje, entre otros, dirigidas al funcionariado y empleado de alto perfil y talentos profesionales con potencial de crecimiento.<sup>60</sup> El aprendizaje continuo y la capacidad de aprender a aprender, incluyendo los aprendizajes derivados de nuestras experiencias (autodidacta), son la base del desarrollo laboral y profesional, así como de la capacidad de adaptarse a entornos que evolucionan.<sup>61</sup> Permite ajustar las competencias del colaborador a las demandas de la organización o institución.<sup>62</sup>

El aprendizaje autodirigido o autodidacta requiere el desarrollo de capacidades personales en los campos de las actitudes, las habilidades, los saberes y los procedimientos, por lo cual se debe motivar al empleado público a querer aprender, tener iniciativa para hacerlo, definir qué, cómo y de dónde aprender, saber evaluar o comprobar lo que se aprende y tener la iniciativa para transferir los conocimientos y aplicar lo que se aprende a situaciones laborales nuevas.

Un programa de formación para el auto aprendizaje puede ser un factor de cambio organizacional y personal. De esta manera, las y los servidores públicos podrán reconocer e identificar las propias

---

<sup>58</sup> Uruguay.

<sup>59</sup> Perú.

<sup>60</sup> República Dominicana.

<sup>61</sup> México.

<sup>62</sup> Angola.



necesidades e intereses, vinculándolos a las necesidades y objetivos organizacionales, logrando así una motivación intrínseca. Dicho programa les debe servir para reconocer su propia forma de aprender, reconocer los recursos de que dispone, y también debe brindarles disciplina y autorregulación en su proceso autodidacta. Lo anterior también supone contar con habilidades para el diseño y planeación de actividades con base en los objetivos propuestos y con compromiso para lograrlos.<sup>63</sup>

Las escuelas o los centros de capacitación deben prestar especial atención al aprendizaje continuo. Por ello es muy importante que se considere como una de las competencias más cruciales la capacidad de «aprender a aprender», dado que el entorno es cada vez más cambiante y la velocidad del cambio va en aumento. Por otra parte, se observa que, en el caso del segmento profesional, no siempre las universidades adaptan sus programas de estudio con la velocidad requerida, por lo que los graduados llegan al mundo del trabajo carentes de los conocimientos, actitudes y habilidades requeridas para realizar exitosamente su trabajo. Para lograrlo es importante que los institutos o las escuelas enseñen, primero, a poner en práctica el sentido crítico sobre la realidad de las cosas y, segundo, a operacionalizar el conocimiento en las tareas cotidianas y de los cambios del entorno que repercuten sobre los puestos de trabajo y las nuevas habilidades, conocimientos, actitudes y valores que estas demandan, de modo que sea útil para la persona y esto le motive a aprender más. Es así como se considera que, en todos los ámbitos donde se aborde el aprendizaje continuo, sea desde los centros de educación formal o desde los centros de trabajo, se debe potenciar y promover el aprendizaje, iniciando por eliminar el paradigma que para aprender se debe de asistir a un curso. Deben crearse espacios de sensibilización en mandos medios para que sean conscientes de aprovechar todos los espacios de trabajo individual y en grupo, para estimular así la capacidad

---

<sup>63</sup> México.



de aprender y desaprender, contrastando la práctica con nuevos elementos que ofrece el medio. Todo esto se puede lograr con la implementación de programas de innovación y la creación de espacios de trabajo colaborativo como las redes de expertos o redes de aprendizaje, las cuales nos ofrecen las tecnologías de información y comunicación.<sup>64</sup>

Las escuelas y los institutos deben propiciar capacitación para que las personas de la organización, en todos los niveles y sectores, puedan adquirir hábitos, habilidades y competencias de aprendizaje continuo, y, específicamente, para construir su entorno personal de aprendizaje.<sup>65</sup> Uno de estos mecanismos para la capacitación es el monitoreo continuo de intereses y necesidades de aprendizaje mediante sondeos, así como un producto que debe obtenerse del seguimiento y evaluación de desempeño de los y las trabajadoras.<sup>66</sup>

La abrumadora velocidad con la que avanza la información, la tecnología y el conocimiento, obliga a la administración pública a desarrollar continuamente nuevas respuestas frente a las necesidades reales de la sociedad. Afrontar este reto implica el desarrollo de programas y estrategias de formación continua, tanto formal como informal, promoviendo el aprendizaje colaborativo a lo interno de las instituciones. Un factor a resaltar, igualmente, es la colaboración entre diferentes instituciones y escuelas para resolver en conjunto, de acuerdo a la realidad de cada espacio, los desafíos que plantea este tema.

Algunas estrategias formativas, sustentadas en la andragogía, incluyen la autonomía, el reconocimiento de las personas y grupos como generadoras de su propio conocimiento, la autodisciplina

---

<sup>64</sup> Costa Rica.

<sup>65</sup> El Salvador, España.

<sup>66</sup> Venezuela.



y el autoreconocimiento, así como elementos de la metodología de investigación-acción participativa, como conocimiento mutuo, participación activa en la construcción del conocimiento y sistematización del propio aprendizaje.

Un método sugerido es el desarrollo de espacios de debate y reflexión (círculos de estudios o equipos de sistematización), que permita reconocer de manera crítica las propias prácticas alrededor del proceso, identificando problemas, y de esta manera planificar y desarrollar la construcción del nuevo conocimiento que permita la transformación del problema y evaluar su solución. Otro método posterior sería el de proporcionar las plataformas y el apoyo profesional (coordinadores, dinamizadores) para promover comunidades de aprendizaje o redes sociales efectivas. En este sentido, las escuelas e institutos deben reforzar los procesos de identificación y atracción de personas «expertas» de la organización que puedan liderar iniciativas de aprendizaje colaborativo y basadas en sus propias experiencias. Estas personas expertas pueden contribuir de manera decisiva al diseño de actividades que consigan efectivamente el aprendizaje necesario.<sup>67</sup>

La escuela o el instituto deben tender a procesos intencionados hacia el desarrollo de carrera sin desconocer la importancia del aprendizaje ocasional que surge, por ejemplo, del establecimiento de un nuevo marco regulatorio, o de transformaciones institucionales y que permite reforzar o mejorar conocimientos, capacidades y habilidades que igualmente impactarán en el desempeño laboral.<sup>68</sup>

Para hacerlo, se considera relevante, a través de una mirada andragógica, implementar metodologías activas enfocadas en el «aprender haciendo», dar respuesta a problemas concretos, a

---

<sup>67</sup> España.

<sup>68</sup> El Salvador.



la realización de estudios de casos, a la elaboración de proyectos y otras tareas similares, en la línea de aprender a aprender.<sup>69</sup> El aprendizaje continuo se caracteriza por su carácter práctico, específico y breve.<sup>70</sup> En el desarrollo de cursos de formación, en cualquiera de sus modalidades, es fundamental el aprendizaje en metodologías basadas en competencias que articulen los conocimientos teóricos con el desarrollo de habilidades y destrezas prácticas.<sup>71</sup>

Las escuelas o los institutos que deseen incentivar el aprendizaje autónomo deberán favorecer el dictado de cursos breves, insertos en estructuras modulares flexibles que permitan avanzar en procesos formativos, sin que ello suponga una sobrecarga específica en cada instancia formativa. Elegir a los docentes con un criterio de solvencia académica y de experiencia profesional; e insertar espacios de interacción en red y de aprendizaje colaborativo pero sin abusar de ellos. Debe tenerse en cuenta que a los perfiles profesionales con experiencia les gusta aportar valor desde su trayectoria, pero también deben estar prestos a escuchar a otros y dejarse enseñar. Sigue siendo muy valorada la figura del académico que reúne las dos condiciones antes requeridas.<sup>72</sup>

La investigación como actividad característica del quehacer académico es una vía para fomentar el aprender a aprender, despertando el interés de la persona investigadora en conocer temas nuevos, encontrar, crear o sugerir nuevas formas para aplicar y poner en práctica un aprendizaje anterior o más informal, generando acciones de alto impacto en su propio proceso de aprendizaje y trascendiendo a otros interesados en esa misma área del saber.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> Angola, El Salvador, Chile, Perú.

<sup>70</sup> Panamá.

<sup>71</sup> Bolivia.

<sup>72</sup> Argentina.

<sup>73</sup> República Dominicana.



### **Tema 3: Realizaciones en los países y expectativas de desarrollo e innovación**

En Angola, la Escola Nacional de Administração (ENAD) tiene comprobado que los debates, las mesas redondas, las exposiciones de buenas prácticas, son actividades que permiten en menos tiempo un aprendizaje ágil que concita el interés de los participantes. Los encuentros metodológicos pueden considerarse como actividades que permiten un intercambio de experiencias en un ambiente menos formal. Se debaten con todos los intervinientes aspectos relacionados con el desempeño de actividades diarias, sus problemas principales y sus posibles soluciones. Estos encuentros acaban teniendo resultados bastante satisfactorios el día a día. Pero el encarar la formación como una actividad extraordinaria acaba siendo una debilidad, así como los escasos recursos financieros disponibles para ella.

Como forma de favorecer la innovación, ha desarrollado estrategias que permiten en menos tiempo transferir conocimientos y mejorar competencias. De este modo, las mesas redondas, los seminarios que abordan distintas temáticas de interés para la sociedad, acaban por estimular la participación y así, de forma innovadora, mejora el aprendizaje. Hay que mencionar un protocolo que la ENAD ha acordado con la Televisão Pública de Angola que permite debates televisados sobre asuntos de interés público y temáticas de administración pública.

Se ha desarrollado igualmente un Programa de Valorización del Servicio Público que tiene como principal objetivo el rescate de los valores de los funcionarios públicos. Este programa se desarrolla en seminarios celebrados en diferentes municipios donde se abordan de forma simple cuestiones ligadas a la función y el servidor público. Como ejemplo de temas a tratar pueden citarse los de ética, atención al público, comunicación o procedimientos administrativos, entre otros.



Desde el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de Argentina se está avanzando en la incorporación de las siguientes funcionalidades, prácticas o espacios:

- a) La articulación de una Academia de Innovación, como parte de un proyecto asociativo más amplio del Laboratorio de Innovación Gubernamental. Se promueve allí un abordaje colaborativo y multisectorial para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, y se dictan capacitaciones que favorezcan la innovación en la administración pública.
- b) La creación de una comunidad de práctica para formadores de formadores que abarque a los referentes de capacitación de todos los organismos del Estado. Esta comunidad se mantiene vinculada a través de la tecnología, e interactúa presencialmente en cuatro talleres anuales, en cuyo marco se dictan capacitaciones.
- c) El desarrollo de actividades de capacitación virtuales con metodologías no convencionales, que involucran al estudiante de modo proactivo, ágil y más autónomo.
- d) La implementación de un Programa de Fortalecimiento de la Cultura Organizacional (FoCO), con modalidades de enseñanza-aprendizaje basadas en la interacción, la asimilación de comportamientos y actitudes mediante ejercicios de introspección y socialización, con acompañamiento de *coaching* especializado.

Es preciso señalar que el 86% de las personas inscritas en el mes de abril de este año ha privilegiado los cursos virtuales por sobre los presenciales, lo cual demuestra que la estrategia del INAP se encuentra en sintonía con las preferencias de los funcionarios públicos. En términos de gestión, el comparativo entre abril 2017 y abril 2018 indica que el promedio de estudiantes por comisión



pasó de 32 a 71, lo cual revela una optimización de recursos económicos y humanos.

Se ha iniciado una profunda mejora del Campus Virtual a fin de dotarlo de mayores y mejores funcionalidades y aportes de la analítica de datos.

También se ha propuesto incrementar la oferta virtual con contenidos y modalidades fuertemente innovadoras. Para ello se ha vinculado con dos instituciones argentinas de referencia en educación virtual: Educ.Ar S.E. y el Centro de Innovación en Tecnología y Pedagogía de la Universidad de Buenos Aires.

Con el lanzamiento de la Academia de Innovación del Laboratorio de Innovación Gubernamental, se amplió y profundizó la oferta formativa destinada a promover la innovación en cuatro dimensiones:

- 1) Contenidos de innovación.
- 2) Competencias de innovación.
- 3) Metodologías de trabajo innovadoras.
- 4) Innovación aplicada.

Como resultado de este esfuerzo se ha constituido una oferta de más de 200 actividades de capacitación en innovación para 2018, habiéndose dictado 31 hasta el mes de abril inclusive.

En cuanto al fortalecimiento del aprendizaje colaborativo e informal, el INAP está diseñando en la actualidad un nuevo programa de formación de formadores, motivado precisamente en la necesidad de revisar prácticas habituales, incentivar la adecuada introducción de nuevas tecnologías y favorecer la participación y transferencia al entorno laboral.



Bolivia, además de organizar cursos o actividades sobre el aprendizaje autónomo en el puesto de trabajo, aboga por generar espacios de compartición y colaboración en aspectos conceptuales, metodológicos e instrumentales.

El modelo de gestión académica aplicada por la Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP) en las instituciones públicas evidencia que el proceso de aprendizaje se desarrolla en un contexto colaborativo, teniendo como ejemplo procesos de inducción, desarrollo de talleres, seminarios, encuentros, cursos cortos de especialización, en concordancia a los retos que plantea la Constitución Política del Estado, el Plan de Desarrollo Económico y Social y otros instrumentos técnico normativos que se constituyen en el elemento ordenador y estratégico de la gestión pública. Entre otras funciones, la EGPP promueve foros, encuentros y seminarios sectoriales para el intercambio de experiencias sobre temas de gestión pública y de diversos sectores: productivos, ambientales, etc.

Estos espacios donde se exponen e intercambian los conocimientos y saberes desarrollados en la elaboración e implementación de políticas públicas se constituyen en una de las fuentes de articulación y construcción de los procesos de gestión del conocimiento.

La Escuela tiene previsto estructurar e implementar el programa del centro de formación y capacitación dual en sus diferentes niveles, con enfoque de competencias articulado al modelo educativo socio-comunitario productivo, con un alcance tanto a servidores públicos como sectores productivos y sociales, que articule la teoría con la práctica en los espacios laborales o productivos.

El Servicio Civil de Chile no organiza directamente cursos o actividades sobre el aprendizaje autónomo en el puesto de trabajo. Está en la línea de reflexionar sobre fomentar y animar entornos innovadores formativos, así como también prácticas innovadoras en los procesos de formación en el Estado. La importancia del



desarrollo de la gamificación, los centros de simulaciones, va coadyuvando a construir mayores niveles de autonomía en el aprendizaje frente a los desafíos institucionales.

Destaca la experiencia desde su red de academias, escuelas y programas formativos públicos; particularmente, experiencias de aprendizaje desde centros de entrenamientos, comunidades de líderes, programas de semilleros para jefaturas, construcción de entornos innovadores y cápsulas de aprendizaje autorreguladas a nivel virtual.

Chile dispone de un Banco de Buenas Prácticas en materia de innovación, a fin de socializar y validar estas experiencias y eliminar potenciales barreras que existen hacia las nuevas formas de aprendizaje organizacional. Importante es el rol que juegan los directivos públicos como agentes animadores de estos procesos, y la apertura de los organismos públicos a los sistemas y formas culturales de aprendizajes que poseen las nuevas generaciones.

En Costa Rica el mecanismo más utilizado en el aprendizaje no formal es el realizado por las Unidades de Capacitación de las instituciones del sector, bajo la rectoría del Centro de Capacitación y Desarrollo (Cecades) de la Dirección General de Servicio Civil (DGSC). Para ello, con base en la Detección de Necesidades de Capacitación (DNC), se hace un Plan Anual de Capacitación, en el que se incluyen, además de la capacitación presencial, actividades que contienen espacios diferentes para ejecutar el aprendizaje informal, como la capacitación virtual (*e-learning*), que permiten el uso de foros, mensajería instantánea, correo electrónico, chat y páginas web, entre otros recursos y espacios. Admite dos modalidades: la autocapacitación, basada en procesos autoformativos en los que el aprendizaje queda sujeto a la responsabilidad, ritmo y disciplina individual de las y los participantes; y la capacitación a distancia, en la que la presencialidad es sustituida por diversas estrategias y recursos de mediación pedagógica. También se



cuenta con la capacitación mixta, que implica la combinación de ambas estrategias.

Con el fin de facilitar el aprendizaje informal, autónomo, colaborativo y autoregulado se realizan algunas actividades centradas en el aprovechamiento de la tecnología informática mediante el uso del campus virtual del Cecades: el aprovechamiento de la información producto de investigaciones efectuadas que permitan la difusión de buenas prácticas; el diseño de cursos virtuales que tienen acompañamiento de un tutor virtual, en el que se incluyen foros, plenarios y otras actividades que faciliten el compartir y la creación de redes de apoyo; MOOC (*Massive Open Online Course*) que facilitan el autoaprendizaje sin tutor y una guía metodológica para el diseño y ejecución de pasantías.<sup>74</sup>

A nivel presencial se ha venido recuperando la estrategia de los conversatorios en temas de interés y transversales en las diferentes entidades, lo cual permite, de una manera más participativa, que en los cursos tradicionales y magistrales, de los cuales vamos «migrando», se compartan las experiencias y se vuelva el proceso más participativo. Asimismo, se graban videos y se comparten los materiales utilizados, los cuales se suben al campus virtual, para disposición de todos aquellos que no pudieron asistir a la actividad. Debe adicionarse que, por normativa y como elemento motivador al llamado que se hace a los servidores públicos para capacitarse, se ha establecido un plus salarial denominado Incentivo por Carrera Profesional, siendo este un pago económico donde se reconocen distintos esfuerzos de actualización de los servidores públicos mediante varios elementos, uno de ellos premia la capacitación recibida y la impartida.

El principal obstáculo es el cambio de paradigma de aprendizaje en los servidores públicos, es decir, convencerles de que la capa-

---

<sup>74</sup> Ver más en el enlace: <https://goo.gl/J8W96K>



citación tradicionalmente presencial no es la única, sino que hay modelos más autónomos. Sin embargo, ya se vislumbran avances importantes. Por otra parte, hay resistencia de algunas jefaturas para facilitar a sus colaboradores expertos para que participen activamente en los procesos de capacitación a los nuevos servidores, de tal manera que se logre insertar más ágilmente al personal de reciente ingreso con los roles y resultados que de él se esperan, y que además se aproveche el aporte de sus observaciones directamente en el trabajo, pues los «ojos nuevos» pueden producir ventajas importantes y oportunidades de mejora en la organización. Otra dificultad, quizás la mayor, es que no existen instrumentos que registren las horas de capacitación por persona colaboradora, o que evalúen el impacto de la capacitación en el ejercicio profesional, de modo que no hay claridad en ambos sentidos para valorar resultados. En ambas líneas se está trabajando para obtener un sistema automatizado que apoye la gestión de la capacitación que incluye el registro de participantes que en ministerios de los más grandes como el de Educación Pública, con aproximadamente ochenta mil servidores, resulta entrabado si no se cuenta con un sistema. Esta herramienta mejoraría la captura de datos. También se está realizando una investigación sobre la evaluación de impacto de la capacitación.

Cecades utiliza algunas estrategias para favorecer la innovación en el aprendizaje, que son las siguientes: aprovechar las opciones de capacitación que ofrece el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y otros entes cooperantes para el personal que labora en las Unidades de Capacitación del Régimen de Servicio Civil y el Cecades; fortalecer la oferta de actividades de capacitación en línea para funcionarios públicos de instituciones cubiertas por el Régimen del Servicio Civil mediante nuestro campus; transformar el modelo de gestión de la capacitación por funciones, por uno basado en la gestión por competencias; fomentar las redes interinstitucionales de colaboración; identificar las mejores prácticas en materia de capacitación y otros campos de la gestión pública y compartirlas en el campus virtual;



desarrollar pasantías donde se busque aprender el trabajo que están realizando otras organizaciones para valorar su posible incorporación; reforzar alianzas con otros actores tales como la Dirección de Innovación del Ministerio de Ciencia Tecnología y Telecomunicaciones, de manera que logremos avanzar más en metodologías que favorezcan la innovación (una actividad exitosa en este sentido es el Taller de Innovación en el Sector Público, 2018);<sup>75</sup> ejecutar el Programa Modular de Desarrollo de Competencias para Directivos, pues mucho del avance en todas las líneas mencionadas anteriormente se lograría con esta acción estratégica. En este programa<sup>76</sup> se diseña y difunde un Manual de Inducción para personal que ocupa puestos directivos en el Régimen de Servicio Civil, que a la fecha lleva un 60% de avance; se requiere finalizar la propuesta de evaluación de impacto de la capacitación, y continuar el desarrollo del sistema Sincaf, que soportará la fase operativa de la gestión de la capacitación.

Ecuador, de conformidad con la normativa vigente desde el año 2010, debe contar con un Plan Nacional de Formación y Capacitación para articular todos los esfuerzos de aprendizaje para la función pública, tanto informal como formal.

El Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) genera su Oferta Académica en atención a las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente en materia de educación superior, que se concentra en la excelencia académica y la verificación de estándares de calidad para todas las instituciones de educación superior. La generación de una planta docente de máximo nivel, con investigadores con las máximas titulaciones en universidades nacionales e internacionales; la publicación permanente de investigacio-

---

<sup>75</sup> Un ejemplo exitoso de este año puede verse en: [http://cidseci.dgsc.go.cr/datos/b\\_026\\_2018\\_curso-lgbti-Cecades%20\(2\).pdf](http://cidseci.dgsc.go.cr/datos/b_026_2018_curso-lgbti-Cecades%20(2).pdf)

<sup>76</sup> Ver programa completo en <https://goo.gl/RocQ1X>



nes académicas, muchas de ellas con la participación conjunta de otras universidades nacionales, regionales y mundiales; así como impulsar el trabajo de redes académicas como la Red Suramericana de Escuelas de Gobierno y Administración Pública, por citar un ejemplo, se constituyen en estrategias que han permitido la generación de nuevos conocimientos en materia de Gobierno y administración pública.

La Oferta Académica del Instituto de Altos Estudios Nacionales integra programas de formación de cuarto nivel, tanto en niveles de Maestría como en Especialización en Gestión Pública, Control Gubernamental, Gerencia de Empresas Públicas, Gestión y Gobernanza Territorial, Derecho Electoral y Régimen Democrático, Estudios Judiciales, Seguridad y Defensa, Relaciones Internacionales y Diplomacia, entre las principales.

Nuestra Oferta Académica, como la Universidad de Posgrado del Estado, se encamina a la Formación de la Función Pública, así como a la generación de pensamiento estratégico para el mejoramiento continuo de la gestión pública.

En El Salvador, la Escuela Nacional de Formación Pública (Enafop) se propone organizar actividades en torno al aprendizaje autónomo, ágil y en el trabajo. En primer lugar, desde el enfoque metodológico aplicado en su oferta formativa, que incluye el desarrollo y fortalecimiento de competencias para lograr mejoras en la calidad del servicio prestado a la población. La modalidad de aula virtual permitirá realizar debates sobre los temas de formación que promoverá la Escuela, abriendo la participación tanto de estudiantes activos como de quienes ya se hayan graduado. Los debates, además, han sido desarrollados de forma presencial en convenio con universidades, modalidad que se continuará promoviendo, lo mismo que otras actividades que involucren inclusive a la alta dirección de las instituciones públicas, tales como conversatorios o foros.



A partir de las preguntas de este cuestionario, Enafop estaría considerando desarrollar procesos de sensibilización y motivación al aprendizaje propio, facilitando materiales a través de su biblioteca virtual para la lectura permanente de temas específicos y abriendo espacios virtuales de intercambio de opiniones y reflexiones sobre las lecturas desarrolladas.

Enafop realiza actividades entre las que se encuentran: el desarrollo de cursos, seminarios y diplomados, las modalidades virtual y semipresencial; la realización de foros, conversatorios, conferencias y coloquios; el acceso a oportunidades de formación ofrecidas a nivel nacional e internacional.

Por su parte, entre las técnicas más recurrentes en procesos de aprendizaje informal autónomo, colaborativo y autorregulado, se pueden destacar:

- Talleres / Tareas exaula
- Proyectos / Discusiones grupales
- Solución de problemas / Guías de aprendizaje
- Simulación / Tutoriales
- Modelaje / *Webinars*

Con su aplicación, se contribuye a los objetivos estratégicos establecidos en los planes de Gobierno. En el caso de la Enafop, favorecer o facilitar este tipo de aprendizaje es una manera de dar cumplimiento al compromiso que conduce su quehacer de cara a promover y/o acelerar la transformación del Estado al servicio de la ciudadanía.

Aquellas técnicas representan oportunidades que contribuyen al desarrollo de las competencias requeridas en el servicio pú-



blico y que no siempre se ofrece en los sistemas tradicionales de formación profesional, suponen un menor costo y tiempo del recurso humano, y ofrecen efectos multiplicadores que pueden asegurar un mayor alcance de los conocimientos, habilidades y capacidades aprendidas.

La coordinación interinstitucional y el apoyo de cooperantes para la transferencia de conocimientos, posibilitan solventar la falta de asignación de presupuesto para la formación y capacitación, el inadecuado equipamiento, los pocos espacios, el escaso personal docente o de facilitación y otras dificultades que todavía enfrentan las administraciones públicas.

En última instancia, este tipo de aprendizaje responde también a la inexistencia aún de una política nacional de formación pública, a la que sin embargo se espera arribar en el futuro cercano.

Hoy por hoy, los más importantes resultados que se identifican son: el fortalecimiento de capacidades en temas específicos: gerencia pública, recursos humanos, políticas públicas, gestión de proyectos, formulación de presupuesto, entre otros; la implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; la adquisición o transferencia de nuevos conocimientos y nuevas tecnologías, en temas como: género e inclusión, derechos laborales, *e-learning*, administración financiera y Gobierno Electrónico; el desarrollo de espacios virtuales de interacción: videoconferencias y sistemas *e-learning*; y la divulgación y debate sobre normativas, políticas, reformas y otras iniciativas de acción gubernamental con impacto nacional o sectorial.

La Enafop se ha propuesto favorecer la innovación en los procesos formativos y de capacitación, a través de:

- a) La virtualización de medios para el aprendizaje:
  - Desarrollo del aula virtual.



- Realización de foros virtuales.
  - Funcionamiento de una biblioteca virtual.
- b) La aplicación de un enfoque metodológico basado en:
- Formación por competencias.
  - Metodologías activas.
- c) La implementación de un sistema de evaluación y seguimiento que incluya:
- Registro estandarizado de personas formadoras o capacitadoras, disponible para la labor conjunta a procurar en el marco de la Red de Escuelas Nacionales de Formación Pública.
  - Vinculación de la formación al desarrollo de Carrera.
- d) Intercambios con escuelas nacionales e internacionales para mejorar la oferta formativa de la Escuela, en lo relativo a:
- Procesos de formación de alto nivel (dirección y gerencia).
  - Conversatorios y foros con titulares de instituciones públicas y autónomas.
  - Participación en encuentros regionales de escuelas e institutos similares.
  - Participación en eventos con temáticas de profesionalización del servicio público.



e) Investigación aplicada:

- En temas de interés y sobre la formación pública en el país.
- Sobre metodología y enfoques pedagógicos.
- Sobre administración pública y transformación del Estado.

En España, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) ha puesto en marcha una red social abierta propia (INAP Social), estructurada en comunidades de interés. INAP Social nació como espacio de colaboración para los antiguos alumnos de cursos superiores.

INAP Social ha ido creciendo de forma exponencial desde su puesta en marcha en 2013. Se han desarrollado dos tipos de comunidades:

- Comunidades temáticas: comunidades abiertas, a las que los usuarios se pueden suscribir de manera directa.
- Comunidades que sirven para crear grupos de trabajo: además de las de grupos sectoriales, un ejemplo destacable es Gijón Social. También se ha unido Extremadura y, próximamente, la Generalitat Valenciana.

El número de personas usuarias de INAP Social a mayo de 2018 es de 21.158.

Se ha iniciado una fase de consolidación de las comunidades temáticas impulsadas por el INAP y que ya cuentan con una destacada trayectoria. Están dinamizadas por *community managers*, expertos en las materias de diferentes administraciones.



El número de usuarios por comunidad es el siguiente:

- Formación en la administración pública: 1.980.
- Administración electrónica: 1.741.
- Contratación pública (+ electrónica): 1.454.
- Innovación: 775.
- Dirección pública: 772.
- Transparencia y Gobierno Abierto: 735.
- Comunicación pública: 378.

A esta consolidación se ha unido el desarrollo de un proyecto de analítica digital que ha permitido añadir información sobre la interacción real de los usuarios, los temas que han generado más interés, etc. Hasta la fecha, los *community managers* podían comprobar elementos mucho más básicos, como los usuarios que se unían o los hilos que generaban más debate, pero no el consumo real de sus contenidos. Se han desarrollado cuadros de mando para cada comunidad, con el objetivo de mejorar su dinamización y conocer de forma dinámica su impacto real. Una de las comunidades creadas es la comunidad de innovación. El propósito de esta comunidad es doble: proporcionar apoyo e ideas a los empleados públicos que deseen innovar en sus organizaciones y dar difusión a las mejores prácticas, ideas o problemas que los innovadores encuentren en su camino.

En el aprendizaje autónomo hay que destacar la plataforma Forma2, accesible desde <https://forma2.inap.es/>. Esta iniciativa está impulsada por el INAP y la Escuela de Organización Industrial (EOI) y constituye un repositorio de MOOC para el aprendizaje continuo. Este proyecto está destinado a cualquier



empleado de las distintas administraciones públicas y también a los ciudadanos, para la realización de los cursos que sean de libre acceso. En esta plataforma se pueden encontrar diferentes acciones formativas para el aprendizaje en materias de interés sobre la Administración pública. Todos los cursos que se encuentran en esta plataforma son completamente gratuitos. El INAP está trabajando para que los alumnos que realicen los cursos en Forma2 puedan obtener un documento que acredite el aprendizaje. Sin embargo, por el momento, no se dan las condiciones para la obtención de dicho certificado.

Por otra parte, el INAP ha promovido en España una red de escuelas e institutos de formación general para aprobar un modelo de cualificaciones profesionales que permita la certificación y la homologación de la formación que imparten a los empleados públicos. En la normativa de este modelo, aprobada el 13 de julio de 2017, se contempla expresamente que «las unidades de competencia de los módulos formativos puedan también certificarse mediante su acreditación a través de las pruebas o técnicas de evaluación específicas que se establezcan».

En las primeras cualificaciones profesionales aprobadas (Secretariado de Alta Dirección, Atención a la Ciudadanía y gestión administrativa), se contempla un módulo común a todas ellas, que es: el aprendizaje continuo, que tiene como objetivos de aprendizaje mínimos los siguientes: Valorar el impacto que tiene para la sociedad el mantener actualizados los conocimientos y las competencias del puesto de trabajo, a través de distintas técnicas o herramientas de información, comunicación o aprendizaje; detectar de forma autónoma las carencias formativas; aceptar de manera positiva las observaciones sobre el trabajo desempeñado; elaborar un entorno personal de aprendizaje; actualizar en equipo o de forma autónoma e informal su conocimiento sobre la administración y sus relaciones internas y externas; actitud abierta a la aplicación de nuevos conocimientos, soluciones o enfoques



distintos de los habituales, para el desarrollo de las actividades del puesto de trabajo.

Por otra parte, el INAP está subvencionando un proyecto de investigación para elaborar una Guía dirigida específicamente a empleados públicos para que puedan, de forma autónoma, gestionar su entorno personal de aprendizaje.

En Guatemala las metodologías de autoaprendizaje o aprendizaje autónomo e informal aún no se aplican con regularidad. No existe un esfuerzo por socializar estos conceptos y experiencias en lo público. Se discute y/o aplican algunas experiencias en el sector privado.

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) considera introducir los conceptos de aprendizaje informal o no formal vía el sistema nacional de capacitación y formación del servidor público (Sinafoc). Este sistema es responsabilidad del INAP, según lo establecido en su ley orgánica.

En México, la Secretaría de Función Pública (SFP) emite los criterios y establece los programas generales vinculados a la gestión de recursos humanos, incluyendo la formación y capacitación profesional, para su implantación gradual, flexible, descentralizada, integral y eficiente en todas las dependencias federales y para todos los servidores públicos. La Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, en un esfuerzo de simplificación administrativa, integró un solo documento la normatividad correspondiente al tema de capacitación, en el cual se integra lo relativo al Servicio Profesional de Carrera, así como lo correspondiente a la gestión de recursos humanos en lo general. Dicha normatividad se denomina: Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual



del Servicio Profesional de Carrera. Dichas disposiciones se actualizan anualmente y aplican a todas las instituciones de la APF.

La operación de los programas de capacitación está a cargo de cada una de las dependencias, bajo las políticas específicas y los planes que establezca su Dirección de Recursos Humanos o equivalente. Las políticas vigentes posibilitan que sean factibles cursos de formación, debates u otras actividades sobre el aprendizaje autónomo, ágil y en el trabajo.

Por otra parte, en la propuesta de nueva Ley de Profesionalización que se ha diseñado para la Administración Pública Federal mexicana, se ha planteado implementar un nuevo esquema formativo, que armonice y consolide el nuevo paradigma gubernamental. Como objetivos en la formación se contempla que los servidores públicos cuenten con los conocimientos, habilidades y aptitudes necesarias para el eficiente desempeño en sus cargos; prepararlos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa; certificar las capacidades adquiridas; mantener niveles óptimos en la eficiencia individual, el clima laboral, el rendimiento colectivo y el desarrollo institucional y, como se ha sostenido, impulsar en el personal de la Administración Pública Federal la promoción y protección de los derechos humanos, la igualdad de género y la no discriminación, entre otros. Se contempla la obligatoriedad para los trabajadores públicos de participar en los programas de formación, así considerada por la dependencia, y la posibilidad de obtener formación complementaria para alguna promoción, destacando que el acceso a esta última dependerá de la disponibilidad presupuestaria.

La capacitación (y la certificación de capacidades o competencias profesionales) se implementa con base en los diagnósticos de detección de necesidades de capacitación que realizan las dependencias. Es responsabilidad de las dependencias establecer, a través de su Dirección General de Recursos Humanos y en coordinación con el resto de sus unidades administrativas, pro-



gramas de capacitación para los diferentes puestos, sujetándose a la disponibilidad presupuestaria de esta; y determinar el carácter obligatorio u optativo de las actividades de capacitación. Cada dependencia opera los programas de capacitación con base en las políticas específicas y los planes que establezca su Dirección de Recursos Humanos o equivalente. Pueden utilizar cualquiera de las actividades o técnicas que consideren adecuadas para el logro de sus objetivos de capacitación y formación profesional laboral.

Cabe resaltar que las instituciones pueden llevar a cabo el proceso de gestión del conocimiento institucional para la identificación, conservación, generación y transferencia del conocimiento sustantivo que tiene la organización, con el propósito de que sus recursos humanos fortalezcan las competencias o capacidades profesionales necesarias que contribuyan al logro de los objetivos institucionales. Esta gestión de conocimiento favorece y facilita el aprendizaje informal autónomo, colaborativo y autorregulado de sus servidores públicos. El objetivo del proceso de gestión del conocimiento es que el quehacer institucional se comparta entre el personal de las instituciones a fin de que tengan acceso a esta información de manera general y se mantengan actualizados. Los beneficios esperados al compartir la información permiten generar una cultura de aprendizaje organizacional y de colaboración al recuperar la experiencia de las personas expertas, y apoyará en la profesionalización de los servidores públicos con las capacidades profesionales o competencias requeridas. Los mecanismos para apoyar el proceso de gestión del conocimiento incluyen la integración de equipos de trabajo con servidores públicos de la institución, para la identificación del conocimiento institucional y la preservación del mismo, así como para identificar al personal experto que transfiera la información.

Para la gestión del conocimiento, las instituciones también pueden suscribir convenios de colaboración con instituciones educativas para desarrollar investigaciones y aplicaciones informáticas y de contenidos u otros objetos de aprendizaje. Las instituciones



utilizan la infraestructura tecnológica de la que disponen para la gestión del conocimiento y para lo cual emplean diversas metodologías, técnicas, redes y herramientas pedagógicas e informáticas.

Para la innovación en el aprendizaje, las instituciones de la Administración Pública Federal mexicana utilizan las herramientas y tecnologías que consideran presupuestaria y pedagógicamente óptimas para sus procesos de aprendizaje y formación (incluyendo herramientas multimedia e Internet). Lo que se busca es que las actividades formativas y las herramientas o tecnologías que se establezcan, permitan fomentar la motivación (presentando los contenidos de una manera atractiva, amena y fácilmente asimilable); favorecer el interés por los objetos de aprendizaje, presentándolos y vinculándolos en el contexto laboral al que estén habituados en su desempeño cotidiano; promover interacción y el intercambio de experiencias con otros compañeros); facilitar la cooperación (por ejemplo, las TIC también posibilitan la realización de experiencias, trabajos o proyectos en común); permitir mayor autonomía (para aprender a aprender, buscar información y seleccionarla adecuadamente); y que brinden una mayor iniciativa y creatividad.

Los diplomados se centran en temas específicos, como los relacionados con la abogacía, compras, o atención al ciudadano. El Centro revisa sus programas de acuerdo con las evaluaciones de los asistentes o participantes en sus actividades.

Diversas instituciones estatales realizan actividades de capacitación de todo tipo con resultados evidentes en gran parte de las administraciones públicas. Al incursionar en el aprendizaje no formal es pertinente contar con un organismo que establezca las reglas en materia de capacitación y oriente sus acciones dentro de los ambientes de competitividad que se presentan tanto en el entorno nacional como internacional.



La Procuraduría de Panamá cuenta actualmente con un Centro de Investigación y Capacitación que ha impartido capacitación a más de 25.000 servidores públicos mediante seminarios, talleres, cursos, conferencias, jornadas de sensibilización, diplomados nacionales e internacionales, etc. Todas son actividades formativas basadas en las diferentes metodologías de la técnica andragógica. Una investigación de seguimiento ha demostrado que los conocimientos y aprendizajes adquiridos en estos programas han sido de utilidad en el puesto de trabajo. En respuesta a los requerimientos de los servidores públicos, se organizan programas de actualización como los diplomados en temas específicos. También se ejecutan otros programas menos exigentes que contribuyen a la actualización en temas como ética, discapacidad y equiparación o derechos humanos, entre otros. Los programas se revisan mediante las evaluaciones de los asistentes y participantes. Esta experiencia ha permitido realizar actualizaciones de los contenidos, ya que también son avalados por la Universidad de Panamá.

En la Universidad de Panamá, y específicamente en su facultad de Administración Pública, se tiene experiencia en cuanto a programas de capacitación no formal ya que cuenta con una Dirección de Educación Continua que viene ofertando seminarios, diplomados y otras capacitaciones desde el año 2002.

Se está ultimando un proyecto de ley para crear el Instituto Superior de la Administración Pública, que orientará su programación al aprendizaje por competencias, además del pensamiento crítico y humanista. Con la creación de esta entidad de educación de nivel superior se podrán ofertar carreras técnicas innovadoras, adecuadas al interés manifestado por los funcionarios mediante una investigación diagnóstica realizada recientemente por la Procuraduría de la Administración.

No hay innovación sin aprendizaje y generación de conocimiento. La asimilación y generación de innovaciones es uno de los facto-



res que más significativamente ha contribuido a la introducción del cambio en las instituciones públicas y al desarrollo de su competitividad. La inclusión de las TIC en los procesos de capacitación tiene que apuntar a fortalecer las competencias que demanda la sociedad actual mediante la creación de espacios que impliquen al funcionario público en la construcción de su propio aprendizaje, conforme a un modelo de jerarquización en el desempeño reflexivo y la actitud crítica en contraposición con la actitud pasiva: el aprendizaje colaborativo y la construcción en equipo del aprendizaje, en contraposición al aprendizaje individualista. Es así que la Universidad de Panamá viene desarrollando actividades para favorecer la innovación en el aprendizaje. A través de su campus virtual ha venido ofertando cursos con modalidad de aprendizaje electrónico en sus programas de educación continua y de maestrías. En el caso de la Dirección de Educación Continua de la Facultad de Administración Pública, se ha contemplado en su programa anual que algunos de sus diplomados y seminarios se desarrollen con el aprendizaje electrónico. Este tipo de diplomados y seminarios van a ser dirigidos a niveles operativos y medios de las instituciones públicas. Otra actividad dentro del aprendizaje electrónico consiste en desarrollar contenidos que aborden temas específicos que serán útiles para los funcionarios públicos, con técnicas novedosas de trabajo y que sean aplicables en su entorno laboral.

En Perú, la Escuela Nacional de Administración Pública tiene diversas estrategias que apoyan las tareas de aprendizaje autónomo:

- Programas especializados de formación de formadores, dirigidos a servidores públicos que tienen roles de dirección y que, por tanto, pueden estar en mejor capacidad de transmitir conocimientos del puesto a sus trabajadores.
- Talleres y cursos de gestión del conocimiento, orientados a generar las capacidades y competencias necesarias para ello.



- Cursos orientados a desarrollar capacidades en los Servidores Civiles, con un enfoque transversal y articulado con las necesidades de cada sector, con metodología constructivista y con un enfoque socioafectivo.
- Cursos virtuales masivos tipo MOOC, que promueven en los servidores civiles aprendizajes autónomos y democráticos, flexibles y adecuados a sus tiempos.
- Desarrollo de comunidades de práctica e interés que promueven el aprendizaje colaborativo en áreas temáticas específicas.

Además de los esfuerzos de la Escuela Nacional de Administración Pública, existen algunas instituciones donde se promueve activamente el desarrollo de actividades de gestión del conocimiento.

Desde el punto de vista de la innovación se han realizado las siguientes actividades:

- Talleres de *design thinking*.
- Cursos de innovación, como parte de la malla curricular de los programas de alta gerencia.
- Creación y apoyo a comunidades de aprendizaje.
- Uso intensivo de las nuevas tecnologías en los procesos formativos.
- Cursos de servicio al ciudadano con enfoque de innovación.
- Elaboración de un modelo propio, dentro del enfoque andragógico, para desarrollar competencias en los servidores públicos.



Se tiene planificado lo siguiente:

- a) Desarrollo de aplicaciones de aprendizaje.
- b) Uso de simuladores.
- c) Desarrollo de guías para el auto aprendizaje.
- d) Intensificar el desarrollo de comunidades de aprendizaje.

En República Dominicana, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), a través de su quehacer institucional de más de una década, ha desarrollado:

- Comunidades de prácticas con diferentes temáticas.
- Material digital de aprendizaje interactivo.
- Red de Responsables de Acceso a la Información (RAI) para compartir casuística de trabajo.
- Videos tutoriales.
- Videos de conferencias en canal de Youtube.

No obstante, estas experiencias quedan cortas ante la cantidad de iniciativas implementadas por otras escuelas e instituciones de la administración pública dominicana, en las que se prioriza la capacitación y educación de sus servidores públicos y sobre la cual no tenemos evidencias.

El INAP está profundizando la expansión y mejoramiento permanente de su plataforma virtual en términos de metodologías, contenidos y herramientas didácticas innovadoras. Actualmente está incluida en nuestra agenda de actividades a desarrollar, la estructuración de eventos formativos sobre innovación en el



aprendizaje, dirigido específicamente a nuestros docentes y otras escuelas relacionadas.

El programa Servidor Público Digital está diseñado por el INAP, y pone a disposición de todos los servidores, programas formativos y herramientas que le permiten conocer, adquirir, mantener y desarrollar competencias para el uso de las TIC, que contribuyen al cierre de la brecha digital y le habilitan para la administración de los servicios digitales que el Estado Dominicano coloca en línea a favor de los ciudadanos. De esta manera se transforma al servidor en sujeto activo y agente de cambio dentro de este proceso de transformación digital. El Programa comprende cuatro componentes que se desarrollan en distintas modalidades, a través de cursos presenciales, virtuales o masivos en ambiente virtual; de acuerdo a la disponibilidad de recursos y características de los grupos a quienes se capacite en cada caso:

- a) **Sensibilización digital:** Incluye la formación de unos 2.500 promotores digitales, quienes se convierten en abanderados para dar a conocer todo el quehacer y trascendencia de República Digital; y que al finalizar el año 2019 habrán impactado a más de 200 mil empleados.
- b) **Alfabetización digital:** dirigido a los servidores que no se encuentran en capacidad de utilizar las herramientas tecnológicas para su actividad laboral y personal; alcanzando un total de 50.000 empleados por año, para contribuir al cierre de la brecha digital.
- c) **Desarrollo de competencias digitales:** en nivel básico y avanzado, para el uso de herramientas de ofimática, utilizando a voluntarios y pasantes del sector, previamente certificados por el INAP.
- d) Como cuarto componente se incluye Especialistas Digitales, que inicia a partir del año 2019, a través del cual se



forman y certifican las Habilidades Digitales en Herramientas de Productividad, Liderazgo para la Transformación Digital y Seguridad Cibernética, a quienes laboran en áreas especializadas de la administración.

Conscientes de la importancia, que para una gestión eficiente de la capacitación y desarrollo de los servidores públicos, tiene la previa definición del modelo de competencias, el INAP realizó una alianza estratégica con el Viceministerio de Función Pública, a partir de la cual se sistematizó dentro de un esquema de programa de capacitación, la experiencia y aprendizajes acumulados, vinculando este programa de capacitación con una práctica real para tener como resultado final el modelo y diccionario de competencias de la administración pública dominicana. Para esto, nos apoyamos en una empresa consultora de carácter internacional, y se concibió un programa con varios componentes:

1. Talleres de formación de carácter teórico-práctico en gestión por competencias, selección por competencias, desarrollo de competencias, cuyo objetivo institucional fue nivelar y unificar conocimientos, tanto de los técnicos del MAP como del INAP, quienes intervendrían en el equipo redactor. Al mismo tiempo los 30 participantes explicaron y analizaron el modelo y sus aplicaciones en sus respectivas áreas de trabajo.
2. Asesoría para la redacción del modelo y diccionario de competencias: luego de concluir los talleres, se seleccionaron 10 participantes de las áreas con responsabilidad directa y mayor uso del diccionario en sus actividades laborales, quienes manifestaron su disposición a trabajar durante un período de seis meses. En este tiempo los participantes recibieron talleres adicionales, la asesoría y acompañamiento virtual del consultor y realizaron el trabajo práctico, que arrojó como resultado el Diccionario de



Competencias y la Resolución del Ministro de Administración Pública que aprueba el Modelo de Competencias.

3. Formación para la difusión del modelo. Actualmente se tiene diseñada una acción formativa que incluye material del facilitador, del participante, medios de apoyo visual, actividades prácticas y evaluaciones, que nos servirá de base para formar a las oficinas de recursos humanos en las instituciones. También se trabaja en la formación de formadores, para que, una vez concluida, se inicien los programas formales para que los participantes conozcan las características del modelo de nuestra administración y estén en capacidad de implementarlo en sus respectivas instituciones.

Actualmente, y luego de haberse definido el modelo de competencias para la administración pública dominicana, el INAP se encuentra inmerso en la construcción de las guías para el autodesarrollo de competencias dentro y fuera del trabajo. Esto permitirá que los servidores, una vez identificada la brecha existente entre su desempeño y el esperado, puedan, en compañía de los departamentos de recursos humanos, elaborar y ejecutar sus planes para el desarrollo de esas competencias sin necesidad de que tengan que asistir a un evento formal. Estas guías de autodesarrollo incluyen actividades formales, pero también actividades extracurriculares a través de las cuales se desarrollan y fortalecen competencias que luego permiten alcanzar un desempeño exitoso en su lugar de trabajo. Ejemplo de esto lo constituyen la asignación de lecturas específicas, películas, actividades deportivas y/o participación en equipos, observación y análisis en detalle de obras de arte, etc.

Asimismo, en el contexto de la iniciativa presidencial República Digital, se tiene previsto la realización de cursos de autogestión y MOOC con temas de alto interés para el logro de metas como son la inducción, régimen ético de los funcionarios públicos, TIC.



Realizar eventos en los que se aborde propiamente el aprendizaje autónomo, ágil y en el trabajo, lo consideraremos en el último trimestre del presente año o en la programación formativa del próximo año 2019. Sobre todo porque observamos que el estudio y aprendizaje de estos contenidos resultan fundamentales para los servidores públicos, facilitadores y autoridades.

Durante el último año, y como parte de las actividades para promover la innovación en el uso de recursos y metodologías que contribuyan al aprendizaje, de la mano con otras entidades nacionales e internacionales, se han realizado las certificaciones en *coaching*, gestión de programas de *mentoring* y gestión del cambio. Producto de las cuales en la actualidad contamos con 32 coaches certificados y 24 gestores de cambio, a los que se unirán unos 20 gestores de programas de *mentoring* al finalizar el año 2018.

En el año 2017 fue aprobada la creación del Departamento de Acreditación y Certificación, cuyo objetivo es el de acreditar los programas de capacitación para formar a servidores públicos del propio INAP y los demás entes públicos o privados que ofrezcan capacitación al sector público. Este departamento se encuentra creando los reglamentos, normas e instructivos para el establecimiento del marco nacional de cualificaciones. Este marco normativo servirá de manera especial para el personal de los ayuntamientos, cuya calificación para realizar su trabajo, en su mayoría, son producto de un aprendizaje no formal, sin certificación alguna, lo que impacta en el desempeño de la carrera municipal, de manera personal en sus niveles de ingresos, e incluso en su propia estima.

En Uruguay, la Oficina Nacional del Servicio Civil/Escuela Nacional de Administración Pública (ONSC/ENAP) se encuentra en proceso de ejecución de un Proyecto Piloto de Mentoría, cuyo objetivo es desarrollar una herramienta de gestión del conocimiento en el Estado uruguayo, que garantice una rápida y eficaz transferencia de conocimientos técnicos y de gestión específicos,



necesarios para funciones de los distintos organismos. A través de él, el aprendizaje se traslada al ambiente de trabajo.

Se fomentan las evaluaciones vinculadas a proyectos de aplicación práctica en el área de trabajo u organización a la que pertenece el participante.

Al presente, no existe en Uruguay información sistemática relevada con respecto a los resultados alcanzados en el país.

Desde el punto de vista de la innovación, se proponen los siguientes retos:

- Incorporación de docentes formados en las últimas tecnologías aplicadas a la andragogía, con foco en el que el formador más que «dar» clase debe «hacer clase», siendo el participante un coconstructor de la clase, junto con su formador.
- Formar a los formadores experimentados en temas de competencias técnicas y comportamentales para potenciar las posibilidades de los grupos con diversidad cognitiva, considerando los diferentes estilos de aprendizaje.
- Motivarlos a presentar propuestas de actividades innovadoras, tanto en su temática como en su metodología.

En el caso de Venezuela, la decisión de construir un modelo de democracia participativa y protagónica, tal como lo demanda la Constitución, implica que el ejercicio del servicio público está permanentemente mediado por espacios de aprendizaje mutuo entre el poder popular y las instituciones del Estado, con lo cual, más allá de identificarse claramente con una propuesta formativa formal, es un ejercicio permanente el del aprendizaje colaborativo y cambiante. Desde el Ministerio del Poder Popular de Planificación, ente rector con competencia en la materia de formación



de servidores y servidoras, a través de la Escuela Venezolana de Planificación, se han desarrollado diferentes espacios de formación que apuntan a la construcción de espacios de aprendizaje colaborativos entre voceros y voceras del poder popular junto a servidores y servidoras, así como al fomento del aprendizaje permanente, no solo autónomo en el sentido de que cada persona asume su responsabilidad de autoformarse, sino colaborativo en el sentido de que los equipos de trabajo deben asumir la formación mutua como premisa de trabajo.

Algunos ejemplos de este tipo de aprendizaje son el Diplomado en Planificación Local: Plan Patria Comunal, en donde se asume como eje central la construcción de los planes de desarrollo a escala local, comunal, como una tarea que implica la conformación de comunidades de aprendizaje mutuo y la sistematización entre voceros y voceras, servidores y servidoras, para construir como producto concreto los planes. Esta iniciativa ha sido una experiencia muy positiva y de amplio alcance a nivel nacional. Igualmente, podemos mencionar el Diplomado de la Planificación en el Estado Revolucionario en el que el eje central es la construcción de espacios de análisis de las prácticas y aprendizaje mutuo en lo interno de las instituciones del Estado, con énfasis en la construcción, por parte de cada servidor y servidora, de su propio perfil laboral que implica la autoreflexión sobre las propias prácticas (individuales y organizacionales), así como la determinación de la propia responsabilidad en la tarea de formarse continuamente como parte del desarrollo de su carrera profesional, apuntando a la imagen modelo del servidor y servidora revolucionaria.

Se propone continuar ampliando y actualizando permanentemente la oferta formativa, así como las estrategias de trabajo para la formación de servidores, servidoras, voceros y voceras, y también la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas para la formación a distancia, en el lugar de trabajo, la evaluación perma-



nente del desempeño, y la atención a los intereses y necesidades de aprendizaje de servidores y servidoras.

De los resultados de la encuesta y los debates celebrados durante el V Encuentro, los días 6 y 7 de septiembre en San Salvador, pueden extraerse las siguientes conclusiones y recomendaciones.

## **CONCLUSIONES**

1. El empleo público se caracteriza por su afectación a los valores del servicio público y los principios de la ética pública.
2. Las empleadas y los empleados públicos desarrollan su carrera e itinerario profesional con la autonomía personal que les reconocen los modelos de gestión del talento propios de cada institución pública.
3. Los cambios sociales, económicos y tecnológicos se aceleran progresivamente, abocando a las organizaciones públicas a la innovación permanente, y por consiguiente, a un aprendizaje cada vez más rápido, instantáneo y crítico. Este cambio acelerado cuestiona en cada momento lo que hacemos, cómo lo hacemos y cómo nos relacionamos con el entorno, y, en consecuencia, las competencias profesionales que serán necesarias y las que quedarán claramente obsoletas en el futuro.
4. En este contexto, la actualización continua y ágil de las competencias de quienes trabajan en el servicio público constituye un factor crítico para la eficacia de las organizaciones públicas.
5. Las instituciones públicas que aprenden son aquellas que promueven que sus miembros mejoren continua y colectivamente su aptitud para lograr resultados mediante el



aprendizaje y el trabajo colaborativo. El aprendizaje continuo, ágil y orientado a la resolución de problemas de los empleados públicos en su trabajo, tanto individual como colectivamente, les aporta conocimiento implícito o tácito y constituye la base de las instituciones.

6. La dirección y el liderazgo deben crear condiciones para promover y facilitar organizaciones inteligentes en las que compartir el talento y el conocimiento ayude a mejorar colectiva y colaborativamente los resultados individuales y corporativos.
7. Las escuelas y los institutos deben interesarse en la transferencia al puesto de trabajo del aprendizaje que gestionan para fortalecer su prestigio y legitimación social, especialmente en ciclos de crisis fiscal y presupuestaria de los Estados. En este sentido, la integración del aprendizaje continuo y ágil en los procesos productivos favorece su transferencia al desempeño laboral, su eficacia para la institución y su impacto para la sociedad.
8. En países en los que se accede al empleo público sin un proceso previo de aprendizaje, el aprendizaje en el puesto de trabajo es la manera más común en la que las y los servidores acceden a los conocimientos y competencias de su puesto de trabajo. Por eso las escuelas y los institutos consideran muy relevante para sus organizaciones la capacitación de inducción en el puesto de trabajo.
9. Por otra parte, la oferta de universidades e instituciones formativas de capacitación más estructurada y reconocida mediante títulos o certificaciones oficiales, no siempre, por su excesiva formalidad y rigidez, se adaptan a tiempo a los cambios del entorno y a la actual liquidez del conocimiento.



10. El aprendizaje continuo constituye una competencia transversal de la Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público, auspiciada por el CLAD, que consiste en «Identificar, incorporar y aplicar nuevos conocimientos sobre regulaciones vigentes, tecnologías disponibles, métodos y programas de trabajo, para mantener actualizada la eficacia de sus prácticas laborales y su visión del contexto». Los comportamientos observables en esta competencia son los siguientes:

- Se ocupa de subsanar su propio déficit de información de base sobre normas, reglamentos y decisiones que afectan su ámbito de trabajo.
- Denota interés en mantener sus competencias actualizadas en función de los cambios en los procedimientos, las metodologías, los sistemas operativos, los soportes tecnológicos, por la vía de consulta o a través de entornos formativos.
- Gestiona sus propias fuentes de información y/o participa de oportunidades de encuentros informativos.
- Demanda participación en acciones informativas y formativas destinadas a su colectivo profesional, así como en el análisis de boletines o informes expertos o académicos vinculados de algún modo a su entorno de trabajo.
- Muestra receptividad hacia la aplicación de innovaciones que mejoran su desempeño en el trabajo propio o del equipo.
- Comparte sus saberes y habilidades con sus compañeros de trabajo, y aprende de sus colegas habilidades



diferenciales que le permiten nivelar sus conocimientos en flujos informales de interaprendizaje.

11. El aprendizaje continuo y ágil en el trabajo se caracteriza por ser vivencial y significativo y por su motivación intrínseca. Es práctico, específico y breve.
12. Sea como un subproceso o una prolongación del aprendizaje formal o como una actividad exenta, las escuelas y los institutos comparten la importancia creciente del aprendizaje continuo y ágil, que facilita respuestas inmediatas y específicas a la resolución de los problemas que se derivan del desempeño laboral, especialmente en los procesos de transformación.
13. Entienden que este tipo de aprendizaje les incumbe plenamente, de acuerdo con su misión y espacio institucional, y que por ello deben comprometerse plenamente en su desarrollo, aportando recursos tecnológicos de la información y el conocimiento, talento y acompañamiento profesional, espacios de colaboración e intercambio, y aprendizaje y orientación al empleo público.
14. El aprendizaje continuo y ágil en el puesto de trabajo admite distintas intensidades o grados de estructuración cuando las escuelas o los institutos lo conducen o soportan de alguna forma.
15. El aprendizaje continuo, ágil y en el puesto de trabajo se concibe como una actividad que se complementa armónicamente con el aprendizaje más formal o estructurado, que es reconocido mediante títulos o certificados por las escuelas o los institutos. Aquel aprendizaje parece más adecuado para la resolución ágil e instantánea de nuevos problemas, cuando algo no funciona, o para conocer las últimas actualizaciones normativas, técnicas o del contexto.



En general, es útil para recordar o aprender a hacer lo que ya se había aprendido formalmente. El aprendizaje más formal de las escuelas y los institutos, por su parte, provee de forma estructurada fundamentos teóricos y conceptuales necesarios para el desempeño, aporta principios, valores y conocimientos propios de la gestión pública.

16. Identificar y reconocer formalmente las competencias adquiridas a través del aprendizaje continuo y ágil en el puesto de trabajo puede contribuir a la satisfacción y la motivación de las personas, al mismo tiempo que a una gestión del talento público más eficiente y equitativa.
17. La certificación de las competencias adquiridas a través del aprendizaje continuo y ágil en el puesto de trabajo debe encomendarse a organismos confiables y mediante procesos eficientes, transparentes y objetivos. También es indispensable que se adopte previamente un marco de competencias o cualificaciones profesionales y que la certificación sea eficaz o relevante para la carrera profesional.
18. Para este aprendizaje continuo y en el puesto de trabajo son indispensables los mecanismos de gestión del conocimiento y aprendizaje.
19. La gestión del aprendizaje continuo y ágil se encuentra inequívocamente asociada a las nuevas herramientas y tecnologías de la información y la comunicación, por lo que las escuelas y los institutos deben disponer de las infraestructuras y plataformas necesarias. En particular, el trabajo colaborativo requiere de plataformas o infraestructuras tecnológicas de la información y la comunicación centradas en el usuario y abiertas al trabajo cooperativo.
20. El aprendizaje colaborativo está ligado a proyectos y resultados que se generen bajo esa modalidad de trabajo.



Favorece competencias como el pensamiento crítico (la resolución de problemas a través del aprendizaje colectivo), la cohesión de grupo (el trabajo conjunto para el logro de objetivos comunes) y el sentido de pertenencia a la organización (la identificación particular de una persona con su grupo de pares en los distintos contextos).

21. Es esencial, para promover el aprendizaje colaborativo, una cultura abierta a la cooperación, la difusión del conocimiento, la transparencia y la rendición de cuentas que esté respaldada por la alta dirección: una política de gestión del conocimiento explicitada y adoptada institucionalmente.
22. Las escuelas y los institutos entienden que su compromiso con la innovación pública implica que la gestión del aprendizaje y del conocimiento se orienten explícitamente al progreso y a la mejora continua de sus Gobiernos y administraciones. Las escuelas y los institutos deben posicionarse como instituciones de promoción, difusión y generación de conocimiento innovador para el Gobierno y la administración pública; deben situarse a la vanguardia de la innovación administrativa y social.
23. La innovación administrativa y la gestión de los cambios desarrollan y generan el aprendizaje ágil y orientado a resolver problemas. La implementación de modelos de excelencia o gestión de calidad reportan un aprendizaje sistemático orientado a la mejora continua de las instituciones públicas.
24. Para cumplir sus objetivos en el ámbito del aprendizaje continuo y ágil en el trabajo de una manera eficiente y eficaz, las escuelas y los institutos deben colaborar y cooperar entre sí y con las demás instituciones de capacitación de sus respectivos países, sean públicas o privadas. La constitución de alianzas constituye la mejor estrategia de las



escuelas y los institutos para superar la insuficiencia de recursos o de medios para soportar todas sus necesidades.

## **RECOMENDACIONES**

1. Las escuelas y los institutos deben motivar y persuadir a las empleadas y los empleados públicos hacia el aprendizaje continuo y ágil en el puesto de trabajo, facilitándole para ello canales y herramientas accesibles, amigables y eficientes.
2. Las escuelas y los institutos deben capacitar al empleado público en todos sus niveles y sectores, incluyendo, especialmente, al nivel directivo, para que adquiera las actitudes, los hábitos, las habilidades y competencias necesarias para aprender a aprender (y desaprender) y para construir su entorno personal de aprendizaje.
3. Aun respetando la autonomía personal para configurar el desarrollo de su carrera profesional, la participación en procesos de aprendizaje no tiene porqué ser siempre voluntaria ni depender de la iniciativa o la demanda de la persona que se desempeña en el servicio público. Las normas del empleo público en cada país deben introducir el carácter de obligatoriedad a participar en procesos de aprendizaje cuando sus gestores lo consideren necesario para mejorar su desempeño laboral.
4. Desde las escuelas y los institutos se puede promover el aprendizaje colaborativo en las acciones formativas, adoptando modelos y metodologías de aprendizaje que promuevan la interacción de las personas participantes para la resolución conjunta de problemas. Las acciones formativas deben adoptar metodologías de aprendizaje atractivas, activas y orientadas a resolver problemas, basadas en la técnica andragógica y en el «aprender haciendo»: gamifi-



cación, *design thinking*, aprendizaje por proyectos, simulaciones del trabajo, resolución de casos prácticos, aprendizaje basado en problemas, etc.

5. Idealmente, todas las acciones formativas formalizadas y reconocidas deberían incorporar modalidades más informales de aprendizaje como los foros, los períodos de práctica, las comunidades de aprendizaje, etc.
6. Después de las acciones formativas, como maestrías o cursos, las escuelas o los institutos pueden mantener, conducir y dinamizar con sus egresados comunidades virtuales de aprendizaje o de práctica que permitan mantener sus relaciones profesionales de colaboración.
7. La certificación del aprendizaje continuo y ágil en el puesto de trabajo no debe constituir una moda sino una actividad que, de forma eficiente, sirva para reconocer aprendizaje y talento relevante para la organización.
8. De acuerdo con ello, pueden y deben acreditarse las competencias adquiridas mediante este aprendizaje por organismos confiables que, de acuerdo con el sistema institucional de cada país, podrían ser las mismas escuelas e institutos mediante procedimientos transparentes y objetivos. La evaluación de estas competencias puede realizarse mediante la acreditación del tiempo de experiencias, la satisfacción de los usuarios, las entrevistas, la presentación de evidencias, la evaluación sistemática y continuada del desempeño y del cumplimiento de los objetivos productivos, las pruebas de conocimiento o de saber hacer (simulaciones), etc.
9. Cualquiera que sea la forma de aprendizaje, debe estar vinculada al desarrollo de la carrera profesional. La certificación de las competencias adquiridas mediante el apren-



dizaje continuo y ágil en el trabajo solo tiene sentido si es significativa o eficaz para la carrera profesional.

10. Las escuelas y los institutos deben promover el aprendizaje continuo, ágil y orientado a la resolución de problemas en un marco de gestión basado en competencias y en itinerarios o cualificaciones profesionales.
11. La colaboración entre las escuelas y los institutos debe ser esencial para avanzar en el aprendizaje continuo y ágil. Esta colaboración permitirá racionalizar el uso de los recursos escasos, ya que muchos contenidos o programas pueden ser ampliamente compartidos, como, por ejemplo, los MOOC, relativos a competencias blandas y transversales. Esta colaboración puede desplegarse en el nivel interno de cada país con las escuelas públicas y con otras instituciones o entidades privadas, docentes o no.
12. La alianza con universidades, escuelas o institutos de capacitación públicos y privados puede realizarse mediante la certificación o acreditación de los centros o los estudios que promuevan.
13. En el ámbito internacional, el CLAD debe continuar propiciando, entre las escuelas e institutos de los países miembros, la compartición y el intercambio de recursos, metodologías y tecnologías orientados al aprendizaje continuo y ágil en el trabajo.
14. Para que el aprendizaje colaborativo sea interesante para las personas, este debe estar orientado a productos significativos y sus resultados u objetivos deben ser claros y específicos para el desempeño laboral. El proceso de aprendizaje debe suscitar su interés y plantear objetivos con metas y retos reales.



15. En el aprendizaje colaborativo deben generarse interdependencias positivas entre las personas colaboradoras, propiciando en las comunidades, equipos o grupos, la diversidad de intereses y la diversidad cultural, y dentro de esta, muy especialmente, la intergeneracional, para asegurar así la preservación del conocimiento institucional.
16. Las instituciones deben evaluar en el desempeño laboral la colaboración horizontal y transversal y el trabajo en equipo, y han de valorar suficientemente la consecución de objetivos colectivos y no solo individuales.
17. Las escuelas e institutos deben promover eventos informales de comunicación y convivencia de las y los empleados públicos para propiciar un clima organizacional que facilite el aprendizaje colaborativo: visitas a centros, excursiones lúdicas o culturales, círculos de lectura, competiciones deportivas, concursos, etc.
18. Las escuelas y los institutos deben propiciar que los manuales de puestos de trabajo o las normas jurídicas reguladoras del empleo público establezcan su obligación de colaborar en la difusión del conocimiento adquirido en su puesto de trabajo.
19. Las escuelas y los institutos deben establecer bancos de capacitadores y evaluarlos de acuerdo a sus competencias pedagógicas y a sus resultados en el aprendizaje.
20. Las escuelas y los institutos deben capacitar a los formadores y los facilitadores en el enfoque de la capacitación de tipo experiencial, promoviendo las metodologías basadas en «aprender haciendo».
21. Las escuelas y los institutos deben adoptar el aprendizaje digital (MOOC, webinar, foros, etc.), no solo por razones



de eficiencia y para facilitar la accesibilidad, sino también para innovar en las metodologías del aprendizaje y hacerlo más abierto e igualitario. Entre otras muchas iniciativas, pueden proporcionar aplicaciones para dispositivos móviles que permitan aprender de forma autónoma y ágil.

22. Las escuelas y los institutos deben facilitar el aprendizaje continuo y ágil en formatos cortos, como, por ejemplo, el de las cápsulas o píldoras informativas. La formación más estructurada y formal debe adaptarse al formato de cursos breves, insertos en estructuras modulares flexibles para obtener cualificaciones profesionales propias de las administraciones públicas.
23. Los incentivos de carrera profesional deben incorporar la formación recibida o impartida.
24. Para mejorar la transferencia del aprendizaje al puesto de trabajo, las escuelas y los institutos deben detectar de manera anticipada las necesidades reales de aprendizaje. Para ello sería muy conveniente introducir en la gestión del talento público los perfiles profesionales, los itinerarios formativos, la evaluación del desempeño y los planes individuales de desarrollo.
25. La evaluación de la transferencia o el impacto del aprendizaje siguen constituyendo un reto muy destacado para las escuelas y los institutos. Teniendo en cuenta el incipiente desarrollo de proyectos e iniciativas en este campo, es muy importante que las escuelas y los institutos aborden este reto mediante el *benchmarking*, el apoyo mutuo y la colaboración.
26. Las escuelas y los institutos deben construir modelos interactivos y abiertos de gestión del conocimiento que faciliten espacios para el aprendizaje ágil y colaborativo entre



personas con intereses comunes, que puedan obtener un beneficio mutuo de su participación y con fines o propósitos concretos y específicos relacionados con su desempeño en el trabajo.

27. Las escuelas y los institutos deben desarrollar espacios de debate y reflexión (círculos de estudios o equipos de sistematización) que permitan reconocer de manera crítica las propias prácticas alrededor del proceso o problemática identificada, y de esta manera planificar y desarrollar la construcción del nuevo conocimiento que permita la transformación del problema y evaluar su solución.
28. Las escuelas y los institutos deben promover comunidades de práctica o profesionales, facilitándoles apoyo tecnológico y profesional (dinamizadores). Es muy importante que las escuelas y los institutos conduzcan, estimulen y orienten estas redes para garantizar su eficacia.
29. Tanto escuelas como institutos deben reconocer y recompensar a las personas más activas o comprometidas en las comunidades de práctica o de aprendizaje.
30. Además de las comunidades profesionales, las escuelas e institutos pueden propiciar espacios abiertos de aprendizaje colaborativo de carácter social, en los que las y los empleados públicos, la ciudadanía y los actores sociales y asociativos puedan compartir conocimientos, enfoques y experiencias sobre el servicio público y la gobernanza.
31. Las escuelas y los institutos deben propiciar la creación, mantenimiento o explotación, según los casos, de inventarios de talento que permitan monitorear la disponibilidad del talento público tanto para las actividades de aprendizaje o gestión del conocimiento como para la provisión de puestos de trabajo.



32. Las escuelas y los institutos deben promover y apoyar la innovación administrativa y la mejora continua de las instituciones públicas en las que operan, mediante el aprendizaje y la gestión del conocimiento. Estos procesos deben favorecer en el ámbito público la emulación de las mejores prácticas y experiencias de la gestión y el emprendimiento público o privado.
33. Las investigaciones deben tener una posición relevante en las actividades de las escuelas y los institutos para generar conocimiento adecuado a las necesidades y características singulares de cada país, en apoyo a los procesos de innovación del Gobierno y la administración pública.
34. Las escuelas y los institutos pueden promover, junto a las instituciones públicas, equipos de trabajo para identificar el conocimiento institucional y asegurar su preservación y su transferencia.
35. También deben facilitar la formación adecuada a las y los empleados públicos para la gestión del conocimiento, su socialización y su preservación.
36. Las escuelas y los institutos deben propiciar, junta a las instituciones públicas, el aprendizaje ágil y orientado a la resolución de problemas mediante la elaboración y difusión de manuales de inducción en el puesto de trabajo, tutoriales, guías de aprendizaje o guías de autodesarrollo.
37. Para la difusión abierta del conocimiento también deben promover bancos de conocimiento y de buenas prácticas, tales como bibliotecas virtuales.
38. Las escuelas y los institutos deben promover eventos de aprendizaje como el conversatorio, el seminario, el foro o el taller. En el caso del taller, pueden apoyarse en la expe-



riencia y la guía didáctica de los talleres con sello CLAD, basados en la colaboración activa de los participantes.

39. El acompañamiento puede ser una forma muy eficaz de promover el aprendizaje continuo, ágil y orientado a la resolución de problemas en el trabajo, en cualquier ámbito y nivel de las organizaciones públicas y especialmente en el espacio de la dirección pública. Este acompañamiento puede ser recomendable como continuación de procesos de aprendizaje de carácter formal. Las escuelas e institutos pueden servirse para este acompañamiento de herramientas o técnicas del tipo de la pasantía, la tutoría, el *mentoring* o el *coaching*.
40. Deben continuar celebrándose los Encuentros de escuelas e institutos de Administración Pública con periodicidad anual, fijándose los temas a debatir posteriormente, mediante una agenda que establezca sesiones separadas para cada uno de los temas.





Montevideo, Uruguay, 19 y 20 de octubre de 2017

# IV ENCUENTRO DE ESCUELAS E INSTITUTOS DE ADMINISTRACIÓN

Preparado por el consultor **D. Francisco Javier  
Velázquez López** y aprobado por los miembros  
del Consejo Académico Asesor de la Escuela  
Iberoamericana de Administración  
y Políticas Públicas



## IV ENCUENTRO DE ESCUELAS E INSTITUTOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### INTRODUCCIÓN

Después de los Encuentros celebrados en los últimos años (Antigua en 2014, Asunción en 2015, Cartagena en 2016), en los que se han tratado temas de gran relevancia para el fortalecimiento y desarrollo de las escuelas e institutos de Administración Pública, subsiste la preocupación por parte de los gestores y responsables de los organismos de formación y capacitación de los funcionarios públicos en lo que se refiere a los resultados de su trabajo, de sus cursos y actividades. Superadas, o al menos iniciadas, para la gran mayoría de los países las primeras etapas de actividad, surge ahora como tema central la preocupación por la cobertura de las necesidades y, especialmente, por los resultados, es decir, la preocupación por el impacto que han tenido en las organizaciones demandantes.

Numerosas son las preguntas que se pueden realizar en este sentido, siendo las más importantes aquellas que se refieren, como se ha hecho, a la oferta y la demanda del aprendizaje, entendido como el resultado de la formación. Por ello, tras el análisis de estos dos aspectos fundamentales, ha de entrarse de lleno en la profundización de las posibilidades de la transferencia, del resultado de la actividad y su impacto. Estos tres aspectos constituyen los elementos esenciales del proceso de generación de conocimiento y su transferencia hacia los empleados públicos por medio de las instituciones creadas por los Estados con este fin.

Los temas seleccionados para este IV Encuentro, según se recoge en el Prospecto enviado a los países miembros del CLAD, han sido los siguientes:

- **Tema 1.** Demanda de capacitación de las instituciones de la administración pública del Estado (departamentos, direcciones, unidades, despachos, etc.).
- **Tema 2.** Oferta de las escuelas e institutos de formación y capacitación de funcionarios públicos.
- **Tema 3.** Transferencia de conocimientos de la formación y capacitación de funcionarios públicos.
- **Tema 4.** Coordinación e intercambio de experiencias en materia de formación y capacitación de funcionarios.

Se desarrollarán a continuación los diversos temas, con base en las respuestas de los países.

## 1. LA DEMANDA DE LA CAPACITACIÓN

La demanda de la capacitación hacia las escuelas e institutos obtiene una respuesta positiva<sup>77</sup> puesto que los organismos solicitan constantemente formación para sus empleados públicos, con independencia de la posición dentro de la estructura gubernamental de la escuela o instituto de administración pública. Ello constituye en sí mismo un logro, por cuanto su aspecto transversal es unánimemente reconocido.<sup>78</sup> Esta transversalidad no consigue alcanzar a todos los países e instituciones, por cuanto aún se encuentran en las fases originarias de las instituciones

<sup>77</sup> En República Dominicana, 18 de los 20 ministerios solicitan regularmente participar en las actividades formativas del INAP. En Uruguay, la totalidad de los ministerios hacen lo propio.

<sup>78</sup> Así, por ejemplo, en Colombia, Ecuador y Uruguay.



y la falta de recursos adecuados no les permite caminar por senderos de mayores responsabilidades.<sup>79</sup> La transversalidad, elemento determinante de su potencia institucional, se fundamenta en dos aspectos esenciales, su ubicación en departamentos o ministerios de presidencia o hacienda, y en su régimen jurídico, que en sus estatutos o normas fundacionales determina su vocación de servicio general para todos los empleados o funcionarios públicos.<sup>80</sup>

Cuando no existen escuelas o institutos encargados específicamente de realizar estas actividades de vocación transversal, constan ambiciosos proyectos para llevarlos a la práctica, puesto que aunque se realizan actividades formativas, se conviene en la necesidad de institucionalizar específicamente estos organismos, dotándolos de la necesaria norma habilitante y rango adecuado, pues se valora este hecho como un paso adelante en el cumplimiento de la demanda que efectivamente existe entre el colectivo funcional. <sup>81</sup>

Aun en los casos en que los países no tienen centros de formación, se realizan actividades formativas porque los responsables políticos reconocen su utilidad. También se valora la necesidad de revitalizar los modelos de formación y actualización profesional, no solo con la utilización de nuevas tecnologías, sino también con nuevos modelos pedagógicos y de intervención profesional. <sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> Es el caso de Paraguay y El Salvador.

<sup>80</sup> En algunos países la Escuela o Instituto está radicada directamente en la Presidencia de la República.

<sup>81</sup> Es el caso de México y Honduras, entre otros países.

<sup>82</sup> México tiene un ambicioso proyecto en el que pretende institucionalizar la formación de sus funcionarios, modificando la situación actual basada en el Instituto Nacional de Administración Pública, que es una asociación de carácter privado que colabora con los poderes públicos. El proyecto implica la creación de un Instituto Federal de Profesionalización.



Las instituciones encargadas de la formación y capacitación pueden tener finalidades difusas, si su misión se dirige genéricamente a la capacitación de todas las clases de empleados públicos y no especificando los colectivos correspondientes, incluso realizando mención a sus colectivos excluidos.<sup>83</sup>

La demanda de sus actividades procede de los estratos directivos, con mayor frecuencia de todos los funcionarios, con independencia de su nivel o rango, e incluso de los que prestan servicios en los municipios y provincias u otros órganos territoriales.<sup>84</sup>

Las materias habituales de la demanda suelen ser gestión pública, gestión jurídica o actualización normativa, planificación del desarrollo sostenible, tecnologías de la información y las comunicaciones, derechos humanos, gestión parlamentaria, salud, formación de formadores y líderes, idiomas originarios, habilidades gerenciales.<sup>85</sup> Generalmente constituyen también los centros de referencia y de mayor actividad de las instituciones de capacitación existentes en sus administraciones, incluso en aquellos países de estructuras políticas federales o autónomas<sup>86</sup> donde se constata la existencia de instituciones formativas con actividades relevantes y de gran desarrollo, pero circunscritas a un determinado territorio. En este sentido, se conceptúa a las demás instituciones como centros de capacitación con cursos de menor duración o de aspectos más singulares, y corresponde, incluso en virtud de mandato legal, la coordinación de todas estas actividades a la escuela o instituto de carácter nacional.<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> Argentina, España.

<sup>84</sup> El caso, entre otros, del INAP de la República Dominicana y de la ENAP de Uruguay.

<sup>85</sup> Se ha tomado la descripción realizada por Bolivia, pero puede afirmarse que las materias coinciden con las demás instituciones formativas del resto de los países.

<sup>86</sup> Son lo caso de Brasil, España o México.

<sup>87</sup> Colombia, por ejemplo.



La no existencia de escuelas o institutos de administración pública no es obstáculo para la demanda de la capacitación, pues incluso en estos países se cuenta con abundantes departamentos de formación o academias de capacitación que realizan su actividad para su propio personal.<sup>88</sup> Ha de hacerse notar, en este sentido, que la ausencia de institucionalidad específica no supone ni la ausencia de actividades ni la existencia de directrices, planificación y difusión de criterios, incluso metodológicos, sobre los aspectos formativos dirigidos a los empleados públicos.

La distribución de las tareas formadoras entre los Institutos o Escuelas de carácter más transversal y aquellos que tienen una dependencia directa de ministerios sectoriales, parece seguir una regla racional que permite que el órgano rector de la capacitación ofrezca la formación en competencias transversales (institucionales, directivas y de gestión; técnico-profesionales) para toda la Administración Pública; mientras que los ministerios (administraciones centralizadas), los organismos descentralizados, los organismos desconcentrados o las sociedades del Estado, deben ocuparse principalmente de la formación en los temas específicos correspondientes a sus misiones u objetivos.<sup>89</sup> Las materias fiscales, diplomáticas, de la justicia o de los órganos parlamentarios suelen estar ausentes de los programas de los institutos nacionales, reservándose para los organismos o instituciones especializadas. Esta situación, no obstante, no impide que se realicen ofertas formativas en las que pueden participar funcionarios de todas las instituciones. Otras escuelas, sin embargo, parecen gozar de la exclusividad de la capacitación, incluso entre otros órganos del Estado como el legislativo y el judicial, además del ejecutivo.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Honduras y, especialmente, Chile.

<sup>89</sup> Argentina y otros países.

<sup>90</sup> Bolivia.



En los últimos años, algunas instituciones han sufrido un proceso de recentralización de actividades formativas, apoyado en las tecnologías de la información y las comunicaciones, mediante las que se capacita, con los mismos instrumentos docentes, a personal procedente de departamentos distintos en materias como los idiomas extranjeros u otros.<sup>91</sup> La multiplicidad de instituciones formativas está siendo aprovechada por los países para la creación de redes entre las diversas escuelas, la realización de experiencias formativas comunes y el intercambio de buenas prácticas, presentando cada institución aquellas que han obtenido mejores resultados.<sup>92</sup>

El diseño de las actividades demandadas a las escuelas e institutos de administración pública por parte de los ministerios sectoriales,<sup>93</sup> se ajusta a las necesidades del organismo, tanto en su contenido como en duración y modo de ejecución, de forma que ello permite con frecuencia la participación en los gastos correspondientes de las instituciones implicadas.<sup>94</sup>

Resulta generalizada, además, la práctica en todos los países de recurrir, por parte de organismos e instituciones, a universidades para la prestación de actividades docentes en las que participan los profesores, a título individual o mediante convenios institucionales, en las actividades formativas, en la metodología e incluso en la planificación de las actividades.

El volumen de la demanda hacia los centros nacionales es considerado insuficiente para cubrir las funciones y facultades asignadas a nivel nacional, dados los medios con los que se cuenta: infraestructura inadecuada para poner en funcionamiento ópti-

---

<sup>91</sup> Inap de España.

<sup>92</sup> Angola Brasil, España y otros.

<sup>93</sup> Perú señala incluso que atender a la demanda constituye un reto.

<sup>94</sup> Uruguay.



mo la sede central y las oficinas regionales; falta de medios de transporte para los desplazamientos en las diferentes provincias del país, así como un personal insuficiente para brindar soporte a las demandas que se reciben en las oficinas regionales.<sup>95</sup>

## 2. LA OFERTA DE LA CAPACITACIÓN

La cuestión de la oferta, preocupación general de todas las instituciones, se modula de forma especial atendiendo a la evaluación de las necesidades de recursos humanos, materiales y financieros. Cada una de ellas lo aborda de diferente forma. En algún caso se pretende atender a la demanda existente con medios y recursos propios, pero también a través de alianzas con el sector universitario, tanto público como privado, y con institutos y organismos internacionales como la ENA de Francia, el INAP de España, o la ENAP de Brasil.<sup>96</sup> Sin embargo, esta búsqueda incesante de recursos para atender la demanda no oculta que en ciertos países los recursos procedentes del Tesoro Nacional (40%) y los recursos propios (60%) les permiten atender la demanda, como es el caso de Bolivia.

Hay recursos para atender a la demanda existente, señalan algunas instituciones, pero estos se encuentran repartidos por numerosos departamentos y organismos que tienen limitada su capacidad de ejecución, y de esta forma solo atienden sus necesidades singulares. Cada organismo de la administración procura satisfacer sus necesidades propias, incluyendo materias transversales o gerenciales, mas únicamente dirigidas a su propio personal. Ello conlleva problemas de ejecución presupuestaria (sobran recursos en esta materia, que son destinados, mediante modificaciones presupuestarias, a otras necesidades consideradas más perentorias). La situación se agrava al carecer de un ente rector que administre

---

<sup>95</sup> República Dominicana.

<sup>96</sup> Argentina.



ordenadamente los programas de capacitación de una manera eficiente y eficaz. Afortunadamente, es posible señalar que ya en la inmensa mayoría de los países miembros del CLAD están constituidos las Escuelas o Institutos, lo que no asegura la disponibilidad de créditos presupuestarios suficientes o incluso la permanencia de la situación de partidas presupuestarias o rubros sin utilizar en distintos departamentos.<sup>97</sup>

La suficiencia de los recursos es altamente valorada por algunos países, pero no por la mayoría, que señala que los recursos financieros son insuficientes para el pago de facilitadores y la cobertura de los gastos operativos de la institución. Ello parece agravarse cuando las misiones institucionales suelen tener un largo alcance que abarca capacitaciones para toda la administración pública: Gobierno central, poder legislativo y judicial (Administrativa); órganos especiales, como la Junta Central Electoral, la Cámara de Cuentas, el sector municipal e incluso la Policía Nacional.<sup>98</sup>

De forma tajante, en algunos países se reconoce la insuficiencia de atención de la demanda, pues «la capacidad operativa no daría cuenta de la demanda de toda la Administración Federal» o se considera claramente insuficiente para atender las necesidades, especialmente las relacionadas con la investigación o las del personal directivo.<sup>99</sup> En otros países, a pesar de destinar un porcentaje del 1% de los gastos de personal, se reconoce la insuficiencia de recursos, declarándose esfuerzos para incrementar el presupuesto en proporciones cuantiosas, afirmando que los recursos siempre son menores que las necesidades.<sup>100</sup> En otros, finalmente, se destaca que la capacidad financiera

---

<sup>97</sup> Paraguay, por ejemplo.

<sup>98</sup> República Dominicana.

<sup>99</sup> Brasil, Costa Rica.

<sup>100</sup> Guatemala.



para atender las necesidades ha sido constante y los recursos han resultado suficientes para atender a la demanda existente.<sup>101</sup>

La insuficiencia de recursos, y ocasionalmente su suficiencia, no impide la generación de proyectos de singular interés, como la determinación de que cada funcionario público tenga la obligación de realizar un mínimo de cuarenta horas de capacitación anuales, o los constantes intentos de realizar una alianza jurídica entre las posibilidades de carrera administrativa y la superación y aprovechamiento de cursos o capacitaciones de diversos tipos que se realizan en numerosos países. Habrá de convenirse que esta alianza estratégica entre la formación y la capacitación y el desempeño de los puestos de trabajo, como datos determinantes para el progreso profesional, constituyen propósitos no del todo logrados por las diversas administraciones.<sup>102</sup>

La alianza con el sector universitario es una cuestión abordada con carácter general, dado que la oferta parece ser constante en la mayoría de los países y que los resultados son considerados a menudo satisfactorios. Por otra parte, existe un cierto pudor en reconocer la incapacidad para atender una parte de la demanda, dado que estas instituciones de formación parecen tener la tendencia a identificar la demanda real con la oferta, siendo reacios a reconocer que una parte de esta no puede ser objeto de satisfacción con la oferta de las instituciones.

Igualmente, algunos países huyen del reconocimiento o dejan de expresar lo que parece constituir una realidad: la no existencia de una oferta proactiva, que pudiera ser producto de investigaciones, análisis o encuestas que permitieran a las instituciones procurar alumnos de otros departamentos u organismos, realizando así una labor de extensión del aprendizaje que seguramente redun-

---

<sup>101</sup> Colombia.

<sup>102</sup> México, España.



daría en la mejora de la prestación de los servicios públicos por el sustancial adelanto técnico o tecnológico de la labor realizada. Otros, no obstante, se preocupan de extender sus actividades a la generalidad de los departamentos, e incluso buscan y ofertan cursos con acceso de personas procedentes del sector privado.<sup>103</sup> Igualmente, muchas escuelas realizan esfuerzos por incorporar de forma inmediata a sus cursos, jornadas o eventos singulares, las modificaciones legislativas o planes estratégicos de los departamentos, o programas de políticas públicas o implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Las actuaciones específicas o campañas dirigidas a conseguir alumnos de características, niveles de conocimiento o profesionales singulares, son generalmente llevadas a cabo por escuelas e institutos. Vale la pena resaltar las realizadas en algunos países en los que tienen lugar encuentros de trabajo con las áreas de RR.HH. En estos encuentros, que tienen lugar con regularidad en numerosos países con diferentes niveles de institucionalización, se abordan entre otros temas, las necesidades de capacitación y se someten a discusión los ejes estratégicos de la oferta con el fin de aunar la oferta con la demanda.<sup>104</sup> Además, se realizan encuentros con referentes de los organismos a fin de escuchar sus demandas de capacitación.<sup>105</sup> En un país existen, incluso, unidades organizativas encargadas de detectar la demanda y planificar las actuaciones formativas en todo el territorio nacional.<sup>106</sup>

Igualmente, es posible reseñar actuaciones realizadas en otros países donde, con este objeto especialmente, o en conjunto con otros aspectos, se debaten o estudian con los responsables de recursos humanos las diversas posibilidades de oferta formati-

---

<sup>103</sup> Portugal.

<sup>104</sup> Argentina, España.

<sup>105</sup> Uruguay

<sup>106</sup> Colombia



va anual. Otros, por su parte, destacan la visita permanente a las demás instituciones de forma periódica para debatir en torno a estas necesidades. Algunos países, por su parte, insisten en que la oferta formativa y la docencia están esencialmente en manos de los propios funcionarios.

Las actividades clásicas más comunes son por todos desarrolladas (afiches, dípticos, comunicaciones, convocatorias en los boletines oficiales, así como cada vez más en las páginas web y plataformas de las instituciones, que se configuran como los canales más usuales de transmisión de mensajes y de consultas habituales de los alumnos para recibir la información y para demandar su participación en los cursos correspondientes. Con fuerza están desarrollándose cada vez más la introducción de anuncios y referencias en las redes sociales singulares, formadas por funcionarios públicos.

Incluso en aquellos países donde no existen escuelas generales, se producen alianzas o convenios entre las diversas instituciones para atender la demanda de varios departamentos. Cada institución es responsable de difundir, por diversos medios, la oferta de capacitación disponible para sus servidores públicos y, en el caso de aquellas que ofrecen sus programas con alcance más allá de la propia institución, difunden por sí mismas su oferta formativa y de capacitación, en muchos casos, mediante convenios interinstitucionales. De forma resumida, las actividades serían las siguientes: Reuniones para informar de la oferta académica, comunicaciones sobre programas de especialización, promociones visuales: afiches, volantes, trípticos, publicaciones en redes sociales y portales web, divulgando la oferta académica, las actividades y los programas de capacitación.

### **3. LA TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTOS**

En lo que se refiere a la importancia de la transferencia de conocimientos, objetivo esencial de la formación, se define como fina-



lidad esencial el desarrollo profesional de los agentes en miras a la consolidación de un Estado al servicio de los ciudadanos. Esta genérica afirmación, compartida por todos, es sin embargo objeto de matización, estableciéndose la conveniencia de adecuación del aprendizaje a las necesidades de los puestos de trabajo, y por ende a las necesidades que tienen las organizaciones de subvenir a las necesidades sociales, objetivo final de sus productos. Por otra parte, la transferencia de conocimiento en un mecanismo que fomenta la innovación en el sector público, que se produce ya sea mediante una investigación colaborativa o mediante la puesta en práctica de acciones que generan conocimiento.

Para aprovecharla al máximo, se deben estudiar y aprovechar los factores que determinan la transferencia del conocimiento. Esto es: los canales de relación (frecuencia y profundidad bidireccional del contacto entre personas); el grado de semejanza en intereses y formación entre los interlocutores o individuos que transfieren el conocimiento; la depreciación y pérdida de conocimiento que se produce después de la transferencia; lo que saben los servidores públicos que producen el conocimiento respecto a su institución (autoconocimiento de la organización) y la divergencia o convergencia de intereses y la congruencia de metas individuales y de la organización.<sup>107</sup>

La conveniencia del establecimiento de indicadores o índices de medición parece fuera de duda, y entre los aspectos que se deben medir, se destacan:

- El logro de los objetivos de aprendizaje.
- El nivel de satisfacción de los participantes.

---

<sup>107</sup> México, especialmente.



- La evaluación de la transferencia de los conocimientos al trabajo diario.
- El impacto de lo aprendido en la mejora del servicio al ciudadano (directa o indirectamente).

La dificultad de la tarea es «proporcional al grado de dificultad del conocimiento transferido», pero permite evaluar el resultado de la acción formativa.<sup>108</sup>

En algún país se destaca el desarrollo e implantación de un modelo de evaluación del impacto de la capacitación. Esta propuesta se sustenta principalmente en el Modelo de Kirkpatrick, utilizando los cuatro niveles de evaluación (satisfacción, objetivos de aprendizaje, transferencia e impacto).

**Nivel I. Reacción o satisfacción:** da respuesta a la pregunta ¿le gustó la actividad a los participantes?, y busca determinar en qué medida estos valoraron la acción de capacitación.

**Nivel II. Aprendizaje:** da respuesta a la pregunta ¿desarrollaron los objetivos los participantes en la acción de capacitación? Su propósito es determinar el grado en que los participantes han logrado los objetivos de aprendizaje establecidos por la acción de capacitación.

**Nivel III. Aplicación o transferencia:** da respuesta a la pregunta ¿están los participantes utilizando en su trabajo las competencias desarrolladas? Determina si los participantes han transferido a su trabajo las habilidades y el conocimiento adquiridos en la actividad de capacitación, identificando aquellas variables que pudieran haber afectado el resultado.

---

<sup>108</sup> Brasil, Costa Rica, entre otros.



**Nivel IV. Resultados:** da respuesta a la pregunta ¿cuál es el impacto operacional? Determina así el impacto en los resultados que ha producido una acción de capacitación.

Los resultados específicos que deben verificarse a partir de los programas de formación y capacitación, se resumen en uno: La mejora de las competencias de las personas en su puesto de trabajo y, por lo tanto, de su productividad. Algún país lo define certeramente: que los alumnos regresen a su puestos de trabajo más equipados y motivados.<sup>109</sup> Estamos ante el nudo gordiano del problema y tendremos ocasión de referirnos a ello: la mejora de las competencias, *desiderátum* general, tiene dificultades de medición e incluso de apreciación. Por ello, algunos países adelantan que, en definitiva, lo que deberíamos buscar es la satisfacción de los ciudadanos. El mejor desempeño de las actividades de los servidores públicos, en último término, tiene una relación directa con la satisfacción de los ciudadanos por su relación con el uso de servicios que brinda el Estado. Para otros, la medición debe tener también como objetivo identificar grado de alineación con la planificación del Servicio o congruencia de los servidores públicos con los fines y objetivos de su institución.

Un aspecto singular, que es tomado como referencia, es la posibilidad de comparar los beneficios de la actividad en relación a los costos de realizarla, no exenta de dificultad, pero donde factores como la proporcionalidad en relación con los recursos disponibles y el público objeto de la actividad tienen una gran valía. Por ello, algunas instituciones toman en cuenta su pertinencia, eficiencia terminal, la vinculación con la sociedad y el impacto o reversión de conocimientos aprendidos en las instituciones en las que laboran.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Brasil.

<sup>110</sup> Ecuador.



En otras instituciones, las acciones de capacitación se evalúan a través de los instrumentos o mecanismos que se determinan para cada tipo de evaluación y, en particular, de reacción que permiten conocer la percepción de los participantes sobre los diferentes elementos que integran las acciones de capacitación, con el fin de mejorar, transformar y orientar la toma de decisiones.

La definición del aprendizaje alcanza a valorar los conocimientos, habilidades, aptitudes, y en su caso actitudes, que poseen los participantes sobre la temática vinculada con el logro del objetivo propuesto para la acción de capacitación de que se trate.

El impacto o resultados es el que determina si una acción de capacitación produjo los efectos deseados en los participantes o en los puestos de trabajo, áreas o institución a la que pertenece. Asimismo, permite observar las capacidades profesionales o competencias, adquiridas o desarrolladas en cada servidor público, y ayuda a conocer si la acción de capacitación tuvo influencia en el desempeño o en el resultado obtenido.

Puede afirmarse que todas las instituciones formativas mantienen y reconocen la radical importancia de la evaluación y que en buena medida se preocupan de tener en cuenta los tres elementos esenciales: reacción, aprendizaje y transferencia. Hay más dudas en cuanto al desarrollo de actividades tendentes a hacer realidad esta evaluación y a aplicar sus resultados para la mejora de las actividades formativas futuras, por falta de medios humanos, por incomunicación posterior con los sujetos del aprendizaje o con las instituciones de origen, o, más habitualmente, porque en la planificación de las actividades estos resultados no son considerados determinantes de la programación futura.

Todas las escuelas e institutos tienen un elevado conocimiento de su importancia, pero no ha sido posible contrastar empíricamente sus resultados, ni siquiera en aquellas instituciones formativas consideradas con mayor experiencia. Por ello, se desta-



ca la conveniencia de contemplar la evaluación dentro del ciclo de la capacitación.<sup>111</sup>

Así, las herramientas para la evaluación de la transferencia son diversas y tienen mayor o menor utilidad dependiendo del tiempo y recursos que se puedan destinar a la misma: observación, muestras de trabajos, encuestas, entrevistas individuales, grupos focales, principalmente.

La evaluación de la capacitación, al igual que todo proceso, es importante para evidenciar variables que pueden ser mejoradas así como eventos que pudieran incorporarse en el proceso educativo. Igualmente, es posible realizar mediciones de diversos tipos: los resultados cuantitativos verifican en magnitudes o cantidades el proceso académico de aprendizaje y el desempeño. El resultado cualitativo evalúa la experiencia de las personas en el proceso en términos emocionales, cognitivos de trascendencia, metacognitivas de creatividad, así como las competencias para el ser, el estar y el convivir en sociedad.

La influencia que las experiencias tienen sobre la transferencia de conocimientos y la evaluación de la capacitación es resuelta con ejemplos concretos de actividades de debate y reflexión o de evaluación de impacto de algunos cursos. Algunos países responden que sí se han obtenido pero no dan datos, aunque se muestran especialmente satisfechos con la proliferación de cursos de formación de formadores en los que confían para obtener resultados en otros organismos y territorios.<sup>112</sup>

Los aportes metodológicos relativos a la transferencia revelan modelos atractivos que combinan el análisis de los conocimientos previos con los posteriores al curso, e incluso con la indagación

---

<sup>111</sup> Perú.

<sup>112</sup> Angola.



de los resultados en los lugares de trabajo. Se insiste en el diseño didáctico que garantice el interés de los participantes, en el seguimiento y soporte constante por parte de los coordinadores para evitar su deserción, en las evaluaciones del aprendizaje, y en las encuestas de satisfacción y de medición de impacto.

Todos los países destacan la dificultad y el ingente trabajo que supone no solo la indagación previa, que es resuelta mediante cuestionarios suministrados *online*, o posteriores al curso, o por medio de pruebas o encuestas de conocimientos; sino la posterior, lo que se refiere a su real repercusión en el puesto de trabajo, donde no se recibe respuesta más allá de la cortés respuesta.<sup>113</sup> No obstante, los esfuerzos parecen recompensados, pues la difusión de aspectos de metodología de la evaluación a la capacitación logra no solo su utilización y afianzamiento, sino alcanzar mejoras en la gestión y el desempeño de las instituciones y promover la eficiencia del uso de los recursos públicos.<sup>114</sup>

La división en varias etapas del proceso de evaluación tiene sentido según la experiencia de algunos centros, que distinguen entre la evaluación de los aprendizajes, de la reacción, de la aplicabilidad y de los resultados.<sup>115</sup> De esta forma, se mide el aprendizaje de los alumnos en virtud de los contenidos, la satisfacción respecto a los instructores, los cambios de comportamiento en el puesto de trabajo y, finalmente, si el cambio de comportamiento afectó positivamente a la organización, es decir, los resultados.

Se sugiere también, la necesidad de contar con objetivos claros en cuanto a los conocimientos, capacidades y habilidades a trasladar mediante una metodología que permita la construcción del conocimiento de forma colectiva, que parta de la experien-

---

<sup>113</sup> España.

<sup>114</sup> Chile.

<sup>115</sup> Costa Rica y Uruguay.



cia de las personas participantes y que les permita una retroalimentación adecuada para volver a una práctica mejorada; técnicas que posibiliten el diálogo y el intercambio entre las personas participantes, que problematicen situaciones para descubrir la capacidad de generar soluciones a las mismas o de fortalecer las acciones positivas.<sup>116</sup>

Algunas de las instituciones consultadas reconocen que se encuentran en una etapa incipiente. Este realismo, que no todas las escuelas e institutos reconocen, insiste en la dificultad de su establecimiento y viene a poner de manifiesto que constituye uno de los aspectos sustantivos de la obtención de resultados, a los que es preciso llegar pero que no es priorizado adecuadamente por considerarse que otros aspectos cuantitativos o de incorporación de novedades metodológicas o tecnológicas gozan de un mayor apoyo y visibilidad. Algunas de ellas se encuentran en proceso de realizar su primera experiencia en la materia con un proyecto piloto de evaluación de impacto, cuyo objetivo es proporcionar una información cuantitativa y cualitativa, expresada en bases de datos, sobre los procesos y resultados de la incidencia de estos talleres en las prácticas laborales.<sup>117</sup> Sin embargo, algunas instituciones de larga tradición en la formación y aprendizaje han llegado a construir todo un kit metodológico de evaluación del impacto de la formación, que recoge la planificación, el levantamiento de datos, el análisis e interpretación de los datos y los factores relacionados con los informes y la comunicación.<sup>118</sup> En otros casos, las instituciones están desarrollando modelos de certificación de conocimientos o enseñanzas impartidas que parecen señalar el futuro de estas instituciones, bien en solitario o en compañía de universidades públicas y en algunos ocasiones de carácter privado.<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> El Salvador

<sup>117</sup> Uruguay

<sup>118</sup> Portugal

<sup>119</sup> Guatemala, España.



Así pues, los elementos que debe contener una referencia metodológica de transferencia de conocimientos y desarrollo de competencias deben ser: el objeto de conocimiento a transferir, la identificación de quien o quienes producen el conocimiento y sus características, el análisis de la institución que produce y será agente del proceso de transferencia de conocimiento, las características de los medios de transferencia (vehículos tanto formales como informales), los usuarios finales del conocimiento transferido, y el contexto de la demanda del conocimiento.<sup>120</sup>

#### **4.COORDINACIÓN E INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS EN MATERIA DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS**

Los programas de formación y capacitación son desarrollados mediante herramientas de las TIC generalmente, aunque es posible determinar quiénes desarrollan estas actividades con mayor frecuencia que otras instituciones que comenzaron recientemente su labor en este campo. La situación tiene que ver con la disponibilidad de recursos financieros, aplicables al ámbito tecnológico y también a los recursos metodológicos o experiencias docentes de éxito que interesa a las instituciones difundir. Las herramientas utilizadas son las plataformas *Moodle*, con carácter general. En algunas instituciones formativas se desarrolla una importante actividad en la materia, lo que les obliga a tener un relevante equipo técnico de implementación y mantenimiento, incluyendo la compleja tarea de construir la infraestructura tecnológica de la capacitación, lo que les ha permitido llegar hasta un número considerable de alumnos, que supera ampliamente al de las clases presenciales.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> México

<sup>121</sup> Bolivia, Colombia, Brasil, Argentina, España y otros países.



En otros casos, se encuentran en desarrollo ambiciosos programas que, muy pronto, pretenden ponerse en marcha, incluyendo maestrías, especializaciones y unidades didácticas de las asignaturas de los diversos programas de pregrado.

En este sentido, puede construirse una tipología: actividades semipresenciales; actividades virtuales con tutorías; actividades virtuales auto gestionadas y actividades presenciales con apoyo *online*. En general, puede afirmarse que todas las instituciones realizan, o están en vías de realizar, actividades docentes con apoyo tecnológico, con diverso desarrollo, que les permite al menos una parte de su actividad con base virtual.

Para garantizar las capacitaciones virtuales se las complementa con una segunda fase que es la presencial, donde se refuerzan los conocimientos, conceptos y procedimientos, y se aplican en un laboratorio de aprendizaje con la metodología «aprender haciendo».<sup>122</sup>

La relación de materias que utilizan plataformas virtuales es amplísima: materias jurídicas, de políticas públicas, de habilidades directivas, conocimiento de la Constitución para Servidores Públicos, economía, contratación pública, innovación, servicios tecnológicos, control de procesos, etc.

La modalidad virtual u *online*, no es solo utilizada como vehículo habitual de desarrollo de determinadas actividades o como complemento de actuaciones presenciales o semipresenciales, sino que, cada vez más, las escuelas de numerosos países destacan que la modalidad virtual permite la presencia de alumnos de todo tipo, que constituyen la base de redes sociales sumamente útiles para la transferencia posterior de conocimientos y para la generación de ideas innovadoras y de seguimiento de las preocupaciones más habituales en torno a la gestión pública.

---

<sup>122</sup> Chile, Uruguay y otros.



La efectividad de los programas que se desarrollan en formato virtual puede garantizarse a través de la calidad de las plataformas virtuales, de los diseños, de los profesores, y fundamentalmente, por medio de tutores de seguimiento o managers. Algunos países han desarrollado los aspectos relevantes en la efectividad de los programas desarrollados en formato virtual:

- 1) Tecnología: infraestructura de la plataforma en interfaz y equipo técnico que esté atento a las actualizaciones y del mantenimiento de la misma.
- 2) Académico-pedagógico: desde el diseño tecno-didáctico de todos los cursos en las diferentes ofertas académicas de educación formal e informal.
- 3) Empoderamiento y desarrollo de competencias TIC en los docentes para garantizar el proceso de aprendizaje y el acompañamiento en el aula virtual para los estudiantes.<sup>123</sup>
- 4) Evaluación continua de los procesos, contenidos y usabilidad del aula virtual, los recursos y las mediaciones de interacción e interactividad ente los docentes y estudiantes.
- 5) El equipo interdisciplinario que articule, dinamice y garantice la calidad de los procesos académicos (cursos y programas).<sup>124</sup>

La potenciación de la Red de escuelas e institutos Gubernamentales en Asuntos Públicos (Reigap) es abordada de forma positiva por todos los países, y proponen la celebración de encuentros de este tipo, del intercambio de alumnos, profesores y de experiencias. También se plantea la creación de un foro virtual para intercam-

---

<sup>123</sup> Uruguay

<sup>124</sup> Colombia y otros países.



bio de consultas, comunicaciones, experiencias y publicaciones. A pesar de las dificultades de recursos financieros existentes, se proponen prácticas o talleres a nivel internacional con la intervención de funcionarios en otros países. Estos *stages* con modalidades de financiación individual, institucional, o mixta, son considerados de alta importancia. Se señala por algunas instituciones la necesidad de realizar esfuerzos sistemáticos para incrementar el número de instituciones e investigadores interesados en conformar la red y cuyo objetivo sea la capacitación y la formación. Igualmente, se reclama la implementación de los mecanismos para compartir las buenas prácticas, experiencias y resultados de las investigaciones a las diferentes instituciones que conforman la red.

Iniciativas en ese sentido se están diseñando en las escuelas de gestión pública mediante la constitución de observatorios, redes y directorios que podrían relacionarse más estrechamente con la Red de Escuelas, y además promocionar convenios para la edición de publicaciones, intercambios culturales, así como la potenciación de un red de interlocutores de las diversas bibliotecas existentes en las instituciones con fines de estudio e investigación.

La principal ventaja de un repositorio de experiencias, buenas prácticas e innovación en torno a la materia específica de formación y capacitación de funcionarios públicos, es la de dar visibilidad y facilidad de acceso a lo que se está realizando de manera exitosa en cada escuela o instituto. Esto lo hace más fácilmente transferible mediante Internet y permite a cada una de las instituciones escoger aquellos casos y experiencias que puedan tener mayor valor fuera del territorio concreto donde se generaron.

Por otra parte, el envío sistemático de estas experiencias, para lo que podrían utilizarse los canales de la EIAPP, constituiría un instrumento sumamente útil, aunque no siempre los casos de un país pueden ser aplicables en los demás.



Es indudable que numerosas instituciones cuentan con un catastro de buenas prácticas basado en las experiencias originadas dentro de los servicios públicos, destacando los modelos de cómo gestionar la formación.

El incremento de la colaboración entre las escuelas e institutos es unánimemente sentido, y por ello se propone el intercambio de material bibliográfico, didáctico, trabajos de investigación, implementando así un espacio en la plataforma de la institución que permita compartir o intercambiar las experiencias con los miembros de esta red.

Finalmente, aquellas escuelas e institutos aún en proceso de inicio, destacan la importancia de estas actividades dado que de ellas obtendrían insumos relevantes y experiencias que pueden adoptar, adaptar e implementar. Para las escuelas o institutos más avanzados contribuirían a una innovación constante en sus países y a fortalecer las metodologías que implementan o a desarrollar nuevas a partir de las encontradas.<sup>125</sup> Asimismo, un beneficio inmediato sería evitar la asignación de recursos e inversión de tiempo en el diseño de trayectos ya realizados por otras instituciones y que, con las adaptaciones adecuadas, podría incorporarse rápidamente a la planificación curricular.<sup>126</sup>

En este sentido, se plantea la posibilidad de compartir los objetos de aprendizaje y colaborar para generar otros en conjunto con alguno o algunos de los países participantes. Ello posibilitará su reutilización y el desarrollo de herramientas tecnológicas y pedagógicas innovadoras que faciliten la búsqueda y manejo de contenidos y métodos de aprendizaje.

---

<sup>125</sup> El Salvador.

<sup>126</sup> Uruguay.



También puede permitir buscar y recopilar información seleccionando temas, contenidos y sus relaciones, y facilitando la colaboración entre expertos y operadores de los temas.<sup>127</sup>

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una vez celebradas las sesiones correspondientes de debate y discusión, en las que participaron todos los representantes de los países, es posible extraer algunas conclusiones y recomendaciones que, de forma general, fueron compartidas por los asistentes y que pretenden, en todo caso, expresar el sentir de los mismos.

### Conclusiones

1. La participación, basada en la reflexión y la experiencia de los asistentes sobre los cuatro temas de debate alcanzó cotas importantes de profundidad, por lo que es posible adelantar la gran satisfacción de los presentes en la calidad de las intervenciones y exposiciones, así como por las ideas aportadas.
2. Las experiencias descritas tienen reflejo cierto en prácticas en cada uno de los países, con independencia de las singularidades existentes en cada uno de ellos, lo que las convierte en elementos de gran valor para la formación y capacitación de los demás.
3. Las experiencias desarrolladas por El Salvador, Argentina, España y Uruguay, que han producido importantes alteraciones organizativas en sus instituciones de capacitación, son de gran relieve. En el caso de El Salvador porque, mediante la creación de la Enafop, es posible destacar, especialmente la voluntad política del Gobierno salva-

---

<sup>127</sup> México.



doreño de construir y desarrollar una formación de los empleados y servidores públicos, basada en los principios constitucionales. En lo que se refiere a Argentina, porque el proceso de reformulación de las instituciones formativas va a generar importantes avances en el proceso de consolidación del empleo público profesional. En el caso de España, porque la incorporación de nuevos enfoques al ámbito formativo va a continuar desarrollando el aprendizaje dirigido a generar mayor innovación e impacto en las organizaciones públicas. En el caso de Uruguay, porque a través de la incorporación por ley del dictado de cursos de nivel terciario, eleva la posibilidad de acceso de los servidores públicos a una formación superior, contribuyendo significativamente al fortalecimiento de sus competencias.

4. En relación con la demanda de la formación, se ha constatado por parte de todas las instituciones presentes, que esta no solo procede de los servidores públicos del Estado, sino que se extiende a los de las municipalidades y regiones, aún en el caso de que tengan instituciones formativas especializadas en sus administraciones de origen.
5. La demanda de capacitación es específica (en cuanto dirigida a cursos de formación concretos) y generalista (curso sobre materias formativas de aplicación a cualquier institución). Al mismo tiempo, es una demanda no estructurada, ya que no depende tanto de las instituciones de origen sino que se desarrolla en virtud de los criterios individuales de los servidores públicos.
6. La posición transversal de las escuelas e institutos es valorada positivamente, incluso señalándose que su ubicación en los ministerios tiene relevancia para extender sus actividades al resto de los departamentos y organismos. Aún en los casos en que forman parte de departamentos de nueva creación, le es reconocida a su posición



transversal el hecho de que alcanza a la mayoría de los servidores públicos.

7. La detección de necesidades formativas de los servidores públicos está siendo objeto de atención creciente en todos los países, señalándose la existencia de programas, encuestas y actuaciones de difusión tendentes a lograr con acierto la demanda real de formación, basada en las necesidades de las diversas instituciones.
8. Igualmente, se observa el ascenso de las políticas formativas en los programas de recursos humanos de todos los países, de forma que, con frecuencia, en muchos de ellos se eleva a la condición de política prioritaria en el ámbito de los recursos humanos, mientras que todavía en otros encontramos carencias de importancia en este ámbito.
9. La oferta de formación, generalizada en todos los países, va siendo objeto de elaboración sofisticada, tanto por la dedicación de especialistas a la materia como por el análisis con características profesionales de la demanda existente, siempre con el objetivo de lograr su completa satisfacción o al menos cubrir aquellas necesidades consideradas prioritarias. De esta forma, la amplitud de los cursos ofertados, por su cantidad, calidad y variedad, puede considerarse amplísimo y, aún con las carencias que atañen especialmente a las instituciones más pequeñas, con presencia continua de las posibilidades formativas de los servidores públicos.
10. La colaboración con universidades de los diversos países está generalizada, realizándose a demanda de las instituciones de formación de modo institucional, mediante la firma de convenios y protocolos o a través de peticiones concretas a profesores o grupos de académicos para la elaboración de programas formativos relacionados con la



especialidad respectiva. En este sentido, se detecta la preferencia por la solicitud a especialistas académicos concretos, que en colaboración con los responsables de la capacitación, elaboran el programa y la metodología aplicable a la actividad formativa.

11. La utilización de los medios tecnológicos más avanzados puede considerarse general, contando muchas instituciones con plataformas propias o en colaboración con otras instituciones, mediante las que ofertan los cursos y actividades de capacitación a los servidores públicos. Subsisten problemas relacionados con la inversión necesaria, el coste de los servicios y la escasez de especialistas en la materia.
12. La oferta de la formación y capacitación se encuentra en proceso de atender la demanda específica de las instituciones que precisan de ella. Puede, en este sentido, diferenciarse entre la oferta general, que con análisis más o menos acertados pretende atender a la demanda, y la atención a la demanda específica de colectivos o instituciones, en los que se acostumbra realizar un mayor esfuerzo de adecuación a las necesidades.
13. La transferencia de la formación es considerada el fin último de la actividad de las instituciones. Por ello, se constata su importancia e incluso la preocupación por no lograrla en condiciones de excelencia.
14. No obstante, la transferencia de la formación no debe ser considerada únicamente como una actividad exclusiva de las instituciones de formación, que en todo caso tienen una responsabilidad importante en la materia, sino que debe ser compartida por parte de todas las instituciones del Estado, de las municipalidades y de las empresas públicas, dado que el objetivo de todas las instituciones debe ser lograrla.



15. La evaluación de la transferencia constituye en general un *desiderátum* no alcanzado: es difícil (técnicamente), está necesitada de recursos (con frecuencia cuantiosos) y precisa de voluntad política y administrativa para llevarla a cabo.
16. Para alcanzar una transferencia efectiva se ha de tener una relación directa con el diagnóstico de necesidades: una detección de necesidades exhaustiva y profesional puede mejorar adecuadamente la búsqueda de objetivos que puedan ser evaluados posteriormente.
17. No hay una metodología de transferencia unánimemente aceptada. En consecuencia, las experiencias, siempre positivas no son de aplicación general.
18. La transferencia de conocimientos puede ser excelente, pero alejada de la realidad organizativa: los conocimientos que se transmiten deben dirigirse a mejorar la realidad organizativa y sus resultados, deben tener carácter eminentemente práctico y no simplemente servir para mejorar el caudal de conocimientos de los alumnos.
19. La formación debe estar dirigida a transmitir conocimientos y técnicas para satisfacer necesidades sociales, no teorías o doctrinas.
20. La transferencia de la formación en el siglo XXI debe tender a la innovación y a la transformación de las organizaciones.
21. El aprendizaje, objetivo de la formación, debe estar relacionado con la transferencia, no con la satisfacción de los alumnos, aunque los alumnos satisfechos y motivados son mejores vehículos de transferencia.



22. Cuanto mayor es el aprendizaje de los alumnos, más se incrementa la transferencia que se produce en los puestos de trabajo.
23. Las redes profesionales, con el apoyo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, están teniendo cada vez más una gran importancia en la transferencia de experiencias, conocimientos e incluso en aprendizaje de técnicas aplicables. En todos los países se valora de forma creciente la relevancia de estas redes.

## Recomendaciones

1. Para el cumplimiento eficaz de los mandatos legales de las instituciones formativas aparece, en general, como una necesidad apremiante, la mejora de sus ingresos. No obstante, se detecta igualmente la existencia de instituciones que, en virtud de mandatos legales, obtienen cuantiosos ingresos que les permiten atender eficazmente las necesidades de la formación de los servidores públicos.
2. La mejora de los ingresos puede lograrse a partir de alianzas con instituciones públicas y privadas (atendiendo a la demanda formativa y obteniendo contraprestaciones económicas), en el marco de la legislación de cada país, en la búsqueda de la excelencia en la prestación de los servicios formativos.
3. La alianza con las universidades públicas debe continuar por parte de las instituciones de capacitación, pero los productos suministrados a los alumnos deben ser diseñados por las escuelas e institutos, con el fin de acercarse a las necesidades de las instituciones y facilitar la transferencia de la formación.



4. Las metodologías prácticas deben ser la norma, pero en el caso de la ética y los objetivos del desarrollo sostenible (ODS), constituyen una necesidad ineludible.
5. Para la difusión de las ofertas formativas, las instituciones deberán utilizar cada vez más medios digitales, así como para su realización.
6. Realizar experiencias piloto sencillas conviene para extender la evaluación de la transferencia, utilizando predominantemente encuestas, reuniones de grupos y explicaciones de lo aprendido en los puestos de trabajo.
7. Utilizar la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP) para generar y difundir experiencias piloto, construir repositorios e intercambiar casos prácticos.
8. Que por parte de la EIAPP se avance en la posibilidad de diseñar un sistema de evaluación de la transferencia de la formación.
9. Que continúen celebrándose los Encuentros de escuelas e institutos de Administración Pública con periodicidad anual, fijándose los temas a debatir posteriormente, mediante una agenda que establezca sesiones separadas para cada uno de los temas.
10. Animar a los responsables de los países a continuar desarrollando actividades formativas que se dirijan a la totalidad de los servidores públicos, instando a los Gobiernos correspondientes a destinar los recursos necesarios para tal fin.
11. Encomendar a las escuelas e institutos que diversifiquen su oferta formativa, de manera que se dirijan no solo a los servidores públicos de los ministerios, sino que extiendan



su actuación al personal que presta servicios en las empresas públicas, municipalidades y regiones.

12. Animar a los diversos países a que fortalezcan sus escuelas e institutos de formación y, en su caso, sus sistemas de capacitación, de forma que se cubran las necesidades formativas de los servidores públicos, finalizando aquellos ambiciosos proyectos en estudio o en ejecución.
13. Constatar que los responsables de las instituciones públicas de formación impulsan la extensión de la oferta formativa, que debe continuar expandiéndose de manera que se cubra la demanda existente sobre materias genéricas en estas instituciones.
14. Continuar la colaboración con las universidades, de forma que esta estrecha unión permita mejorar la calidad de la enseñanza y se transforme en aprendizaje que mejore el funcionamiento de las instituciones.
15. Incrementar las acciones tendentes a valorar adecuadamente la oferta de formación, con el concurso de las instituciones necesitadas de formación, de manera que se cubran las necesidades teniendo en cuenta las prioridades de los responsables de recursos humanos, con los que se encarece mantener relaciones profesionales continuas, mediante reuniones sistemáticas y redes profesionales activas.
16. Insistir en la adecuación de la oferta formativa y las necesidades de las organizaciones públicas, de manera que se facilite la transferencia y posteriormente la evaluación.
17. Instar a las instituciones de los países a que desarrollen sistemas que establezcan indicadores sobre aspectos que se deben medir, como el logro de los objetivos de aprendizaje, el nivel de satisfacción de los participantes, la eva-



luación de la transferencia de los conocimientos al trabajo diario, y el impacto de lo aprendido en la mejora del servicio al ciudadano.

18. Solicitar que se verifiquen, a partir de los programas de formación y capacitación, el cumplimiento del objetivo esencial de la formación: La mejora de las competencias de las personas en su puesto de trabajo y, por lo tanto, de su productividad.
19. Pedir a los responsables de las actividades formativas que realicen de forma sistemática la evaluación de sus actividades y que sus resultados se tengan en cuenta especialmente en su planificación posterior.
20. Insistir en la utilización sistemática de las TIC realizando actividades formativas presenciales, semipresenciales o virtuales, con apoyo de estas.
21. Estimular la extensión de redes sociales, sumamente útiles para la transferencia posterior de conocimientos y para la generación de ideas innovadoras y el seguimiento de las preocupaciones más habituales en torno a la gestión pública.
22. Compartir las experiencias exitosas de cada una de la escuelas e institutos con las demás, con participación de la EIAPP, de forma que puedan ser aprovechadas por todos los países.



Cartagena de Indias, Colombia, 15 y 16 de septiembre de 2016

## III ENCUENTRO DE ESCUELAS E INSTITUTOS DE ADMINISTRACIÓN

Preparado por el consultor D. **Francisco  
Javier Velázquez López** y aprobado por  
la Secretaría Permanente de la Escuela  
Iberoamericana de Administración  
y Políticas Públicas.



### III ENCUENTRO DE ESCUELAS E INSTITUTOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### INTRODUCCIÓN

**E**n 2014 tuvo lugar el I Encuentro de escuelas e institutos de Administración Pública en Antigua, Guatemala. Entre sus recomendaciones se aprobó la realización de un encuentro anual y por ello, en 2015, el II Encuentro se celebró en Asunción, Paraguay, acordándose que el siguiente Encuentro tuviera lugar en Cartagena de Indias, Colombia.

Durante los días 15 y 16 de septiembre de 2016, se han reunido en Cartagena de Indias, representantes de las escuelas de veinte países de Iberoamérica, convocados por el CLAD, con el patrocinio del INAP de España y el apoyo de CAF (Banco de desarrollo de América Latina), la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia (ESAP) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo de España (Aecid).

Durante la reunión, que tuvo lugar en la sede del Centro de Formación de Aecid en Cartagena, se puso de manifiesto en las intervenciones y debates el particular interés de todos los ponentes en avanzar en la construcción y desarrollo de instituciones de formación y capacitación, con el fin de lograr un mejor servicio a los ciudadanos y colaborar con las metas de desarrollo de los diversos países.

Los participantes manifestaron igualmente su satisfacción por la metodología escogida, consistente en la determinación y acotamiento de los temas, mediante preguntas concretas que debían responder cada uno de los oradores, así como la elección de cuatro



ponentes específicos sobre experiencias concretas en cada uno de los países (Argentina, España, Brasil y Colombia).

La situación de cada uno de los países ha mejorado considerablemente. En algunos se han creado las instituciones de capacitación, y en otros están en proceso de ello, y en la mayoría continúa el camino de fortalecimiento presupuestario y de medios y recursos humanos necesarios para la prestación del servicio.

La reunión se desarrolló acotándose a tres los temas: financiación, tipos de formación (presencial, semipresencial y *online*), y contenidos y metodologías. Las preguntas esenciales dirigidas a centrar los debates fueron las siguientes:

## **SESIÓN PRIMERA**

### **Financiación**

- ¿Qué medios de financiación debe tener una escuela de capacitación?
- ¿La colaboración o patrocinio de entidades privadas puede ser de interés? ¿En qué casos?
- ¿Debe tenderse al pago por parte de los alumnos, o solo exigir una contribución económica en casos especiales?

## **SESIÓN SEGUNDA**

### **Formación presencial y *online***

- ¿Las Escuelas de capacitación deben esforzarse en fomentar la enseñanza mixta: presencial y *online*?
- ¿La enseñanza presencial debe mantenerse solo para directivos o casos especiales?



- ¿La utilización de las redes sociales debe incrementarse, o quedar como actuación voluntaria de alumnos y profesores?

## SESIÓN TERCERA

### Contenidos y metodologías

- ¿Impartimos los cursos necesarios para nuestra administración pública o aquellos que podemos con nuestros profesores y presupuesto?
- ¿En qué materias deberíamos insistir más?
- ¿Nuestros métodos didácticos consiguen los resultados deseados, logrando mejorar el funcionamiento de los servicios públicos?

A los países participantes en este III Encuentro fue dirigida una encuesta en la que se solicitaba información sobre diversas cuestiones relevantes para el desarrollo de la actividad de estas instituciones de formación. Contestaron a la encuesta: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay, así como Angola (observador).

A continuación se realiza una valoración de los principales aspectos contenidos en las respuestas de los países y se inicia una reflexión sobre algunos temas, así como otros que han surgido en la reunión.

Un informe preliminar fue elaborado por el consultor, constituyendo la base de estas reflexiones que se expresan a continuación, habiéndose modificado y enriquecido con las aportaciones de los países participantes en el Encuentro de Cartagena de Indias.



## **1. FINANCIACIÓN DE LAS ACTIVIDADES FORMATIVAS**

En lo referente a la financiación, objeto del primer tercio de la Encuesta y de la reunión, se ha registrado una unanimidad casi total entre los países participantes sobre la necesidad de que esta se realice con cargo a los presupuestos del Estado (Cuba). Sin embargo, se indican diferencias de matiz, dado que determinados países aún no han logrado unos créditos asegurados para este tipo de actividades en el presupuesto del país, o bien debido a que este está repartido entre diversos departamentos, que financian las actividades de capacitación en cada uno de ellos.

En ocasiones, las actividades formativas tienen lugar, también, en colaboración con las universidades del país u otro tipo de instituciones relacionadas con la enseñanza. El predominio de las universidades públicas es grande, así como la prácticamente inexistente de colaboración de entidades privadas para la realización de actividades formativas. En todo caso, en algunos países ciertas actividades formativas relacionadas con los funcionarios públicos han gozado del patrocinio de instituciones públicas (con mayor frecuencia) o privadas (en escasas ocasiones).

El establecimiento de un porcentaje relacionado con los salarios de los empleados públicos o privados con destino a las actividades formativas no es la norma general, aunque en algún país es una realidad, como en Argentina, mediante el fondo paritario generado a partir del 2º Convenio Colectivo de Trabajo. En consecuencia, la dependencia de los presupuestos generales del Estado es absoluta en la mayoría de los casos, siendo por tanto organismos o actividades sujetas a variaciones cíclicas de importancia, en función de la coyuntura económica.

Otra fuente de financiación de relieve, en algunos países, son los convenios interinstitucionales, consistentes en que algunos organismos o instituciones públicas comparten o incluso sufragan, total o parcialmente, los gastos de determinadas actuacio-



nes formativas, que se realizan a iniciativa de estas o dirigidas especialmente a su personal, constituyendo paquetes formativos especiales que se adicionan a las actividades habituales de las escuelas de capacitación (Chile). Esta situación se justifica por la demanda específica de que son objeto las escuelas o institutos de formación, siendo esta colaboración admitida y demandada por las otras instituciones, que ven en las instituciones formativas un agente con mayor experiencia, capacidad de organización y criterios metodológicos apropiados.

Se considera, con frecuencia, que la financiación es suficiente, aunque en ocasiones también se reconoce que no son cubiertas todas las necesidades y demandas formativas, procedentes de los empleados públicos o de las instituciones.

Situación diferente ocurre cuando se trata de formación de postgrado u otro tipo de formación académica en las universidades, pues se considera que este tipo de formación debe ser, en todo o en parte, financiada por los propios empleados públicos, aunque se detectan becas o ayudas al estudio en numerosos países, que pudieran considerarse en este aspecto.

Los alumnos en las escuelas o institutos de formación no pagan sus cursos de capacitación directamente, aunque en ocasiones lo hace el organismo en que el funcionario trabaja. Es esta la norma general, aunque se han dado casos, según señalan algunos países, en que pueden participar de los gastos ocasionados. Cuando esto es así, el porcentaje suele ser pequeño o sufragado por el organismo o departamento de procedencia.

En relación con la ayuda internacional, la mayoría de los países se muestra dispuesta a recibirla, siendo algunos de ellos absolutamente dependientes de este tipo de financiación, en función lógicamente de su renta y de su condición de país receptor de ayudas al desarrollo, gestores de convenios de cooperación que logran atraer fondos para la capacitación de los funcionarios públicos.



Los cursos del CLAD son especialmente valorados, así como los convenios con instituciones como el BID, Banco Mundial, Usaid, Aecid y otras agencias de países más desarrollados. En el caso de algunas de las instituciones, este tipo de financiación procedente de las agencias de cooperación, constituye una fuente esencial de entrada de recursos y, en algún caso, el único.

No existen *partenaires* internacionales prioritarios, sino que las instituciones de capacitación buscan sus recursos en todas las direcciones; no obstante, sí se detecta una mayor atención, en los últimos años por parte de las Agencias Internacionales de Cooperación y Gobiernos de la OCDE, en cuanto a prestar apoyo a las materias de fortalecimiento del Estado, entre las que sin duda se encuentra la formación y capacitación de los empleados públicos.

En este sentido, es posible afirmar que el conocimiento de los métodos, relacionados con la cooperación internacional es de gran ayuda a la hora de solicitar este auxilio, que generalmente es recibido de forma positiva por las agencias encargadas de estas materias.

## 2. FORMACIÓN PRESENCIAL Y VIRTUAL

La totalidad de las instituciones de formación o, en su defecto, aquellas organizaciones públicas que desarrollan actividades formativas aunque estén circunscritas a un solo departamento u organismo, desarrollan algunos de sus cursos utilizando medios tecnológicos actuales, manifestándose, además, profundamente partidarios de su utilización sistemática. A ello contribuye, esencialmente, la facilidad de acceso del público demandante (en sus lugares de trabajo o en su propio domicilio) a la tecnología, pues si podemos hablar de brecha digital podría afirmarse que en el universo de los funcionarios públicos demandantes de actividades de formación las consecuencias de esta brecha (económica o generacional) se hallan muy amortizadas, especialmente en lo que se refiere a los cuadros medios y altos de cada administración pública. Sin embargo, la distancia, las dificultades de traslado y



las dificultades económicas de amplios estratos de los empleados públicos siguen siendo una realidad en muchos países.

Ello conlleva una demanda que, en ocasiones, puede dificultar el trabajo habitual y ser de imposible atención con los recursos humanos disponibles, por lo que se recurre, con mucha frecuencia, a empresas privadas para hacer frente a este conflicto.

La profundidad y generalidad de su utilización no están relacionadas con las dificultades de producción tecnológica, sino con la propia infraestructura de recursos humanos o materiales por parte de los organismos de capacitación, que no pueden hacer frente a la demanda. Para aquellas instituciones con una mayor experiencia en este campo, los alumnos se han multiplicado, alcanzando en algunos casos las decenas de miles y superando con frecuencia el número de alumnos que han realizado sus actividades lectivas de forma presencial o semipresencial (Argentina, Brasil, España).

Otra circunstancia que conviene tener en cuenta y que con frecuencia produce duplicidades y deseconomías, es la extensión tecnológica de los medios de difusión de la capacitación. Al existir ya en el mercado productos de relativo fácil acceso, la dispersión organizativa existente, en algunos países, genera la producción continua de actividades formativas, a veces sobre los mismos temas, aunque generalmente circunscritos a empleados de determinados organismos, sin acceso para el resto. La solución no estriba tanto en centralizar determinadas materias, sino en poner a disposición de todos los demandantes posibles aquellas actividades que, tras los análisis y verificaciones necesarias, puedan ser de utilidad para empleados de varios departamentos o administraciones. Por otra parte, las necesidades formativas especiales de determinadas instituciones (ministerios de educación, institutos fiscales o diplomáticos) quedan fuera del alcance de las escuelas e institutos de formación. Sin embargo, pueden prestar su concurso en la impartición de materias más generales, tanto técnicas como de habilidades gerenciales o de otra índole.



Habitualmente, las actividades formativas tienen carácter mixto, entendiendo por tal un componente presencial y otro virtual, de duración variable según los temas y cursos. Lo que parece indicar que, incluso en los supuestos en los que la parte presencial es mayor, el componente virtual ha dejado de ser un elemento complementario para convertirse, habitualmente, en un componente esencial e imprescindible de la actividad lectiva de que se trate.

Algunas escuelas de formación establecen la combinación sistemática del trabajo presencial con el trabajo virtual o telemático, apoyado en plataformas propias o en colaboración con otros organismos públicos. Realizando de esta forma una relación didáctica que no solo permite a los profesores verificar los progresos del alumno en la comprensión de la materia, sino también a estos participar, colaborar o aprender de los compañeros en la realización de trabajos en equipo. La entrega de trabajos, la respuesta a tests de conocimiento y otras actividades habituales, se complementan cada vez más con el estudio de materiales más profundos o de la solución a cuestiones de mayor dificultad, que posteriormente son objeto de debate y reflexión en la parte presencial de la actividad lectiva.

Puede señalarse que una gran cantidad de escuelas e institutos disponen de plataformas mediante las cuales ofertan su actividad formativa en Internet a disposición de los alumnos. En la medida de sus posibilidades, estas plataformas son propias o en colaboración generalmente con universidades públicas, con las que comparten servicios. Se detecta igualmente un conocimiento profundo de las posibilidades que ofrece esta tecnología, dado que quien no puede llevar adelante esta posibilidad, por escasez de recursos económicos o personales, anuncia su pronta puesta a disposición o su existencia dentro de las prioridades de la institución. Por otra parte, aquellas que tienen algunos años de experiencia en esta materia, utilizan masivamente sus posibilidades e incorporan de inmediato las novedades tecnológicas que les permiten proporcionar nuevos servicios. Es el caso del *streaming*, utilizado



cada vez más para eventos formativos que se consideran de alta demanda o utilidad.

La utilización de las redes sociales es aún irregular, pues junto a instituciones que lo hacen de forma constante, aparecen otras que no las utilizan en absoluto. Las comunidades de alumnos y profesores van ganando terreno en su difusión, aunque se detecta, con frecuencia, que sus contenidos son escasamente tutelados o monitorizados, por lo que se presume que su utilidad puede desaparecer después de algunas semanas o meses. La necesidad de tener personas con cierto grado de especialización en la materia, que tutelen los procesos y los mantengan vivos, constituye una prioridad. Su utilidad depende decisivamente de que cuenten con un *community manager*, o figuras similares, a veces constituidos por los profesores o monitores, técnicos de la Institución o por aquellos alumnos que muestren un especial interés y dedicación. Algunos países se muestran especialmente partidarios de la utilización de las redes sociales, celebrando su existencia como espacios para la consulta y la utilización de recursos abiertos, espacios de intercambio como blogs, comunidades de expertos, espacios para la escritura colaborativa de documentos, etc (Argentina).

La posibilidad de poner en contacto a alumnos y profesores, inmediata en todos los cursos virtuales, se complementa con la de alumnos con profesores y de estos entre sí, lo que ha dado lugar a comunidades de debate e incluso de reflexión sobre materias o de solución de problemas técnicos (España). Las posibilidades que se abren en este sentido parecen casi infinitas, por cuanto ofrecen un campo de mejora que complementa los conocimientos y conceptos con la crítica de sus resultados.

La difusión de las experiencias mediante la página web u otros instrumentos, como las videoconferencias, es aún irregular. Nos encontramos con institutos que lo hacen de forma sistemática, incluso dirigidos a los ciudadanos, y otros que ni siquiera poseen aún una página web, dado que sus escuelas de capacitación están



aún en proceso de formación. Entre los primeros, Brasil señala que pone a disposición los materiales mediante un repositorio que almacena todos los materiales de enseñanza producidos en sus cursos.

### **3. PROGRAMAS, CONTENIDOS Y METODOLOGÍAS**

Los programas de los cursos, elemento esencial de la calidad de la enseñanza impartida, son, en general, el producto de una propuesta a cargo de los docentes o facilitadores, con la supervisión de los equipos de expertos de las escuelas. Sin embargo, este esquema quiebra en algunas escuelas por su condición de enseñanza oficial homologada por el Ministerio de Educación (Colombia y parcialmente Bolivia) o por ausencia de recursos personales con la preparación suficiente para revisar los contenidos. No obstante, se observa que cada vez más países recurren a las experiencias anteriores, revisando contenidos, proponiendo modificaciones o teniendo especialmente en cuenta la opinión de los alumnos que evalúan sistemáticamente los cursos en las instituciones (Portugal).

En algunos países existen equipos técnicos que revisan contenidos y proponen cambios metodológicos o plantean modificaciones a la dirección docente, mientras que en otros parecen guiarse por ofertas o propuestas derivadas de experiencias externas, generalmente procedentes del ámbito universitario o privado.

La actualización de los contenidos se realiza, en general, en todas las instituciones de forma sistemática, semestral o anualmente. Algunas escuelas tienen especialmente en cuenta el estado del arte, los requerimientos de los organismos, la evolución de las profesiones y otros datos relacionados con las materias a impartir. Sin embargo, es evidente que para llegar a valorar adecuadamente estos parámetros, y otros igualmente relevantes, se necesitan equipos de profesionales técnicos en los institutos, de los que algunos países carecen.



Las metodologías de enseñanza están sufriendo una evolución: de la didáctica universitaria clásica, de contenido más conceptual y centrada en los conocimientos, basada en lecciones magistrales o largas exposiciones con preguntas al finalizar, se está pasando a otros métodos que combinan modalidades virtuales y presenciales, visitas técnicas, estudios de caso, investigaciones, seminarios con directivos (Brasil, España). Incluso en aquellas escuelas e institutos que funcionan como organismos de enseñanza pública, se detecta un esfuerzo metodológico importante relacionado con el uso de técnicas mucho más basadas en el debate y la interacción de los diversos elementos que componen el ámbito educativo: profesores, alumnos y recursos.

Todos los países se muestran activos en la generación de proactividad en sus cursos y eventos, manifestando algunos de ellos que los alumnos son esencialmente participantes y que como tales se les debe denominar. En algunos casos, se anima a los alumnos a hacer incluso diagnósticos de la situación de una determinada actividad y a reflexionar conjuntamente con los profesores sobre las mejores formas de realizar las políticas públicas. En varios casos, las propuestas de los facilitadores son matizadas con la introducción, de forma consensuada, de estudios de casos, simulación de situaciones, resolución de problemas, elaboración de proyectos o propuestas de mejora de las propias unidades, en las que los alumnos funcionarios están prestando servicios. Incluso en algunas escuelas (Perú), se utilizan técnicas en las que se pretende recoger saberes previos de los alumnos, integrándolos en el proceso de aprendizaje. En otras (Cuba) se incentiva la impartición de las materias de políticas públicas en los mismos edificios y oficinas en las que se ejecutan las políticas correspondientes.

La utilización del método del caso o de técnicas similares, como el aprendizaje basado en problemas, no está aún generalizado, aunque existen instituciones con un alto grado de desarrollo en este ámbito (Uruguay), lo que les permite disponer de casotecas, y por tanto minimizar las enseñanzas conceptuales clásicas,



cas, en beneficio del análisis de casos concretos y del debate en equipo sobre las mejores soluciones. Algunas escuelas proponen la generalización del sistema, incentivando a los profesores en la redacción de casos y determinando incluso una metodología que suministran a los docentes para escribir los contenidos. Otras, en cambio, se hallan aún en el inicio de estos métodos y reconocen que, por el momento, se imparten las enseñanzas como las presentan los profesores o facilitadores.

Finalmente, en algunas de las instituciones existe incluso un equipo desarrollador de casos que ha producido ya numerosos productos que han dado lugar a la constitución de una auténtica casoteca.

## **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **Conclusiones**

Después de los intensos debates que han tenido lugar en el Encuentro, es posible destacar las siguientes conclusiones:

1. En relación con la financiación de las escuelas e institutos, se constata que los recursos esenciales deben proceder de los presupuestos generales del Estado o de porcentajes relacionados con los empleados públicos o trabajadores por cuenta ajena. En consecuencia, los países señalan que han de ser predominantemente fondos públicos o procedentes de exacciones especiales contenidas en normas estatales.
2. La generación de recursos económicos procedentes de convenios o acuerdos con otros organismos e instituciones públicas, que contribuyen de forma relevante a crear efectivos sistemas de capacitación, se valoran de forma muy positiva, pues se trata de realizar actividades de capacitación que muestran el prestigio y experiencia de la



escuelas, y además lograr atraer recursos para hacer frente a los gastos y otras actividades.

3. La utilización de recursos procedentes del ámbito privado fue valorado de forma positiva por algunos representantes de los países, aunque la mayoría mostraba reticencia en privilegiar actividades formativas dirigidas a instituciones de índole privada. No obstante, la generación de recursos privados se estimó de forma aceptable siempre que sus cuantías fuesen transparentes y sus finalidades fuesen estratégicas para institución correspondiente.
4. La cooperación internacional para la realización de actividades de formación y capacitación fue apreciada de forma muy positiva por los participantes, expresando su satisfacción por los resultados obtenidos.
5. El pago de los servicios por parte de los alumnos fue considerado negativamente por los asistentes como norma general. No obstante, se dieron a conocer casos especiales en que los alumnos subvenían una parte de los gastos, colaborando con los recursos aportados por su propia institución y las escuelas correspondientes.
6. Durante los debates, los participantes señalaron con frecuencia la necesidad de que la formación de los empleados públicos vaya progresivamente convirtiéndose en un derecho de los individuos, a causa de su efecto positivo en la prestación de los servicios públicos y en la aplicación de las políticas públicas. En similar sentido, se hizo notar la necesidad de que la capacitación se vincule progresivamente a la carrera de los funcionarios, de forma que el conocimiento y dominio de habilidades mejore la competencia de los empleados y los prepare adecuadamente para incrementar la excelencia de su servicio a los ciudadanos. En definitiva, la necesidad de darle a la inversión en ca-



pacitación una conexión sistémica con la gestión integral del personal público y con un efectivo régimen de gestión pública, orientada a resultados de valor para la ciudadanía.

7. En relación con las tres modalidades de formación y capacitación (presencial, semipresencial o mixta, y virtual/*online*), los participantes se mostraron acordes con la utilización generalizada de todas las herramientas citadas, pues cada una de ellas puede tener sentido, dependiendo de la materia, los alumnos concernidos, la disposición de medios y el profesorado existentes. Los contenidos de cada uno de los cursos pueden ser, igualmente, fundamentales en la determinación del mejor medio para su emisión.
8. En relación con la formación presencial y semipresencial o mixta, los participantes señalaron sus indudables ventajas en el mantenimiento y consolidación del espíritu de grupo, en el intercambio de información constante, en las sesiones formales y en la convivencia oficiosa, así como en el fomento de la interacción de los alumnos, fundamental para la adquisición de conocimientos y habilidades.
9. La formación virtual, que se apoya en plataformas propias o en colaboración con otras instituciones, fue reconocida como un instrumento potente en la actividad de las escuelas por el número de personas a las que alcanza, por la diversidad de materias que abarca y por la facilidad de acceso en numerosos colectivos, dentro y fuera de las oficinas públicas.
10. Las dificultades relacionadas con la extensión virtual fueron analizadas especialmente, tanto desde el punto de vista tecnológico, en algunos países, como en lo referente a las dificultades de acceso por parte de algunos colectivos funcionariales, especialmente los situados en las franjas más subordinadas de la función pública o en aquellos te-



territorios más alejados de las ciudades o situados en ámbitos geográficos de difícil acceso.

11. La resistencia a las tecnologías, común a todos los colectivos por su relativa novedad, es más acusada en relación con los docentes, cuya preparación en esta materia es relativamente reciente y genera resistencias que, en ocasiones, dificultan la preparación de los materiales docentes o generan otros de calidad inferior a la deseada por las instituciones.
12. En relación con las redes sociales se constata la incorporación casi total de las escuelas a su utilización, aunque la intensidad de su uso es diferente, pues junto a instituciones que realizan de forma continua programas de utilización, aparecen otras que solo esporádicamente, en algunos cursos concretos, hacen uso de este instrumento. Incluso aquellas Escuelas que aún no han podido hacer uso de las redes sociales con fines pedagógicos o de relación entre docentes y alumnos o de estos entre sí, se manifiesta la idea de la necesidad de su incorporación.
13. La atención especial a contenidos relacionados con los temas territoriales, el cambio climático, los objetivos políticos e institucionales del Estado, fue un parecer unánimemente admitido. Igualmente, la toma en consideración del cambio acelerado en el contexto nacional, político y económico en el que se encuentran inmersas nuestras sociedades, fue motivo de especial atención.
14. La unanimidad de los asistentes en la búsqueda de metodologías participativas fue absoluta. Los asistentes destacaron la necesidad de priorizar la participación, el hacer de los alumnos o participantes en las actividades lectivas, de forma que en las sesiones todos tengan un papel activo, alejado del tradicional rol de escucha pasi-



va. Se manifestó igualmente la preferencia en cuanto al aprender haciendo y resolviendo problemas, por encima de los enfoques tradicionales centrados en contenidos, conocimientos y disciplinas. En este sentido, se valoró especialmente la existencia de casos reales de la administración pública para su debate y resolución en las clases. De forma gráfica, se expusieron iniciativas docentes que se realizaban en el seno de los propios órganos administrativos, con el fin de acentuar los aspectos relacionados con la realidad administrativa.

15. En relación con los formadores, los representantes de las escuelas e institutos señalaron la colaboración con las universidades en cada uno de los países, pero insistieron en la necesidad de contar con funcionarios expertos para que fueran los encargados de impartir determinadas materias. Por su parte, aquellas escuelas especializadas en materias con reconocimiento por parte de los ministerios de educación respectivos, destacaron las investigaciones y avances metodológicos logrados en los últimos años.
16. Finalmente, la mayoría de los presentes expresó su satisfacción por la amplitud de los debates e indicó la conveniencia de que buena parte de estas ideas quedaran plasmadas en algún documento que pudiera ser aprobado en reuniones del más alto nivel del CLAD y en la Conferencia Iberoamericana.

## **Recomendaciones**

En función de los debates y conclusiones citadas se expresan las siguientes recomendaciones:

1. Continuar avanzando, en cada uno de los países, en el proceso de fortalecimiento de las escuelas e institutos de



capacitación y formación, conscientes de que se trata de organismos que mejoran la profesionalidad de los servidores públicos y contribuyen al perfeccionamiento de la prestación del servicio público a los ciudadanos.

2. Celebrar durante 2017 un nuevo Encuentro de las escuelas e institutos de Administración Pública en fecha y lugar a determinar y con los temas a definir por el Consejo Directivo del CLAD.
3. Determinar que la metodología escogida se mantenga, en el sentido de elegir algunos temas, acotados por preguntas concretas y establecer, igualmente, sesiones donde se puedan exponer experiencias exitosas por parte de algunos países.
4. Continuar avanzando en el proceso de conformar verdaderas unidades de investigación en las diversas instituciones de formación y capacitación, teniendo en cuenta las positivas experiencias llevadas a cabo por España, Brasil, Colombia y Argentina.
5. Proseguir colaborando con otras instituciones públicas en la capacitación de sus empleados y generando, si ello es posible, recursos con destino a la capacitación.
6. Explorar las posibilidades de colaboración con entidades privadas para actividades de capacitación en el marco de los planes estratégicos de cada institución.
7. Continuar colaborando con las agencias de cooperación internacional, bancos de desarrollo y países donantes, para la realización de eventos formativos y de capacitación, incluyendo becas y programas en colaboración con las universidades.



8. Seguir con el sistema de impartir docencia con carácter no oneroso para los participantes, de forma que solo en casos especiales los alumnos tengan que contribuir a los gastos causados.
9. Estudiar e incentivar las disposiciones legales o reglamentarias que en cada uno de los países consideren a la formación y capacitación como un derecho de los empleados públicos, así como su vinculación a su carrera administrativa.
10. Desarrollar los tres tipos de herramientas, presencial, semipresencial y virtual, atendiendo en cada caso al grupo al que se dirigen, a los contenidos a impartir y a los medios y posibilidades existentes, señalándose las indudables aportaciones de cada una de ellas.
11. Incrementar la accesibilidad de las comunicaciones para todos los empleados públicos, de manera que la brecha digital, existente en la función pública entre los responsables situados en la cima de las organizaciones y aquellos que están en situaciones más subordinadas, disminuya.
12. Generar programas de preparación de los docentes, de manera que tengan experiencia y puedan impartir sus conocimientos en soportes digitales y establecer sistemas de aprendizaje para que puedan ser utilizados por los alumnos de forma virtual.
13. Crear, mediante las redes sociales correspondientes, comunidades de alumnos y profesores con el fin de incrementar sus relaciones y extender sus conocimientos más allá de la duración de los cursos correspondientes, ideando incluso actividades que pueden prolongarse a lo largo del tiempo.



14. Extender contenidos de las actividades docentes relacionadas con la defensa de lo público, incluyendo los ámbitos territoriales de cada país, teniendo especialmente en cuenta el cambio acelerado, los objetivos del Estado y el cambio climático.
15. Continuar trabajando en las diversas escuelas e institutos en la redacción de casos prácticos, relacionados con la realidad administrativa, para que sirvan de base en el debate sobre los diversos temas. Incluso, se debe fomentar la extensión de los casos desde unas escuelas a otras, teniendo en cuenta la realidad administrativa similar existente en los países en la región.
16. Incentivar y realizar programas de formación de formadores en los que expertos procedentes de los centros de formación y capacitación de funcionarios públicos o universitarios enseñen metodologías docentes a funcionarios para que puedan, a su vez, transmitir sus experiencias a los alumnos, aunando metodología, conocimientos y experiencia en los oficios públicos.
17. Instar al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) a estudiar la posibilidad de que en el futuro pueda aprobarse un documento relacionado con la formación y capacitación en Iberoamérica.





Asunción, Paraguay, 02 y 03 de julio de 2015

## II ENCUENTRO DE ESCUELAS E INSTITUTOS DE ADMINISTRACIÓN

Preparado por el consultor D. **José Alberto  
Bonifacio** y aprobado por la Secretaría  
Permanente de la Escuela Iberoamericana de  
Administración y Políticas Públicas



## II ENCUENTRO DE ESCUELAS E INSTITUTOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 1. DESAFÍOS DE LA ÉPOCA AL ESTADO

**D**e acuerdo con una apreciación bastante extendida, el conjunto de asuntos que ocupan la agenda pública en esta época es de alta complejidad, experimenta cambios con gran rapidez e incorpora situaciones totalmente nuevas. Todo lo cual plantea importantes desafíos a la capacidad de respuesta e iniciativa de los Gobiernos. Estos deben lidiar con las asimetrías del sistema internacional y las dificultades para asegurar la provisión bienes públicos globales como la paz, la seguridad y el medio ambiente; además, deben construir estrategias de salvaguarda para liberar a la política de lógicas perversas que la condicionan en su cometido ético de asegurar a sus pueblos una calidad de vida que se corresponda con la dignidad humana.

En vísperas del presente siglo se hizo evidente la falacia de argumentos que atribuían al Estado la responsabilidad por las distintas crisis que atribularon a las sociedades en todo el orbe, alentando su retiro del espacio público y promoviendo políticas de privatización y desregulación para trasladar al mercado el protagonismo del proceso de desarrollo.

A consecuencia de este proceso fracasado se produjo el «regreso del Estado», reivindicándose su papel como instrumento de la acción colectiva de la sociedad para construir el bienestar general. Pero en este nuevo proceso, el objetivo no fue el retorno al pasado, al modelo Estado-céntrico, sino de búsqueda de alternativas para el resurgimiento de un Estado activo y capaz de liderar la construcción de un modelo de desarrollo que haga posible la equidad y la inclusión social.



En el nuevo escenario es pertinente considerar si el regreso del Estado, con el concomitante incremento de sus responsabilidades, fue acompañado por el desarrollo de las capacidades necesarias para enfrentar los desafíos de la época o, por el contrario, sobrelleva los efectos de la reducción o la obsolescencia de su burocracia. La evidencia de que el Estado reinventado debe jugar el nuevo rol no lleva por sí misma a atender la necesidad de generar nuevas capacidades que le den viabilidad a la empresa, y resulta difícil concebir un Estado efectivo, eficaz y eficiente para el desarrollo con inclusión sin un servicio civil competente y comprometido con los propósitos de la democracia.

La percepción de la necesidad de desarrollar las capacidades estatales es un disparador que le otorga significado profundo y valor estratégico al rol que pueden desempeñar las instituciones responsables de la formación y capacitación de los servidores de las administraciones públicas. Estas constituyen, junto con las instituciones políticas a través de las cuales se expresa el Gobierno democrático, la estructura del Estado.

## **2. PROFESIONALIZACIÓN Y FORMACIÓN PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES ESTATALES**

El proceso de profesionalización de la función pública en la región latinoamericana muestra tanto dificultades como progresos. Tal como fue presentado en el primer Encuentro, forma parte de la estrategia de fortalecimiento de las instituciones públicas y de la mejora de su rendimiento. Pero existe evidencia, además, de la fragilidad de algunos progresos de la profesionalización con la dinámica del proceso político, porque cuando no alcanza un nivel de institucionalización robusto, acontecen rupturas o discontinuidades en la construcción de los servicios civiles idóneos.

En general, los esfuerzos de innovación contenidos en las políticas de reforma que se plantearon como objetivos de la profesionalización del servicio civil, se sustentan en la convicción de que ella



genera un valor agregado verificable en las capacidades estatales; y este valor es necesario para mejorar la calidad de la gobernación y, junto con ella, conseguir la creación de más valor público o resultados de desarrollo en la sociedad.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) se explica en el marco de la tradición orientada a valorar el papel del servicio civil en el desarrollo, donde la profesionalización aparece explícitamente asociada con «una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de la función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia (CLAD, 2003). La Carta sostiene que el servicio civil debe estar subordinado a la fijación de los objetivos promovidos por el Gobierno revestido de legitimidad democrática, e indica que esta noción «es compatible con la existencia de diferentes modelos de función pública». Atento a ello, puede interpretarse que propone una línea de base sobre el significado de la profesionalización del servicio civil que se aparta de las reformas administrativas del pasado, tanto las inspiradas en el modelo weberiano, como las basadas en la nueva gestión pública, que en ambos casos fueron promovidas sin considerar las condiciones de la infraestructura política, social y económica sobre la cual se cimentó el servicio civil en algunos Estados.

Tradicionalmente las capacidades estatales han sido reconocidas porque su presencia, en mayor o menor medida, está asociada a la posibilidad que tienen los Gobiernos de asegurar la obtención de resultados planificados en la gestión de los asuntos públicos. A la dimensión institucional se le asigna la responsabilidad de fijar reglas y lograr que se cumplan, y a la dimensión política la habilidad para procesar las demandas provenientes de la sociedad y darles respuesta. En ambas dimensiones las capacidades son un producto que se resuelve en la dinámica democrática. En cambio, en las dimensiones técnicas y administrativas entran en juego la habilidad para el desarrollo de las políticas públicas y para implementar la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos,



respectivamente. Las capacidades técnicas y administrativas son, principalmente, cualidades de la burocracia o servicio civil, y el bagaje de instrumentos de los cuales se valen es susceptible de ser incorporado como conocimiento y competencia.

Con base en esta idea se justifica el argumento que sostiene que la formación continua de las personas que forman parte del servicio civil es un recurso de construcción de capacidades estatales, que en muchos casos forma parte de la carrera administrativa, incluso en ocasiones fungiendo como requisito de esta. También cabe destacar que la formación continua debiera estar jerarquizada, en su condición de elemento constitutivo de una política de profesionalización que procura cualificar a la función pública.

La CIFP reconoce como requerimientos funcionales del servicio civil que los empleados públicos reciban la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento, para apoyar su crecimiento profesional y para afrontar los cambios organizativos (CLAD, 2003:40). También destaca que la formación de los empleados públicos debe desarrollarse mediante planes diseñados para apoyar prioridades claras de la organización, y basarse en diagnósticos fiables de necesidades. La inversión en formación, que se extenderá a la apreciación de los aprendizajes producidos, la satisfacción de los participantes, la relación entre resultados y costos y el impacto sobre el rendimiento de las personas en sus puestos de trabajo, debe ser objeto de evaluación (CLAD, 2003:41).

Si bien los sistemas de capacitación y desarrollo de las personas han sido considerados como un elemento esencial de los sistemas de mérito, con frecuencia no se desarrollaron de manera articulada con planes estratégicos o con las prioridades de las organizaciones gubernamentales. La vinculación entre las actividades de capacitación y desarrollo, y las destrezas y conocimientos que necesita la organización, deben ser parte de una política deliberada para ase-



gurar la posibilidad de impactar positivamente en el desarrollo de capacidades estatales. La falta de cobertura, sistematicidad, adecuación a las necesidades y pertinencia para la planificación institucional de la formación continua, genera desigualdades hacia el interior de la administración pública, insularismo y dualidad, lo cual deviene en la existencia de organizaciones virtuosas y organizaciones precarias, con las correspondientes disparidades en la calidad de los bienes, servicios y regulaciones que se producen.

Pero, como ya se ha argumentado, si bien el desempeño de las organizaciones públicas no es indiferente al talento de las personas que laboran en ellas, este puede ser potenciado mediante la formación continua. Dicho de otro modo: la eficacia, la eficiencia, la legalidad, el mérito, la capacidad, la imparcialidad, la promoción interna, incluso los salarios, no pueden prescindir del papel de la formación continua de las personas, para el mantenimiento, actualización y adquisición de competencias técnicas y profesionales a ser utilizadas en sus puestos de trabajo.

### **3. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA FORMACIÓN CONTINUA**

Desde la perspectiva institucional, la formación continua en las administraciones públicas iberoamericanas puede estar a cargo de las escuelas de Gobierno u otras entidades encomendadas, o bien a cargo de universidades o firmas consultoras contratadas por el Gobierno, siendo ambas situaciones no excluyentes. Cuando estas dos formas principales operan simultáneamente, un órgano rector podría estar facultado para la coordinación.

Los institutos y escuelas de capacitación gubernamentales no operan en exclusividad, sino de manera simultánea con otras escuelas, normalmente sectoriales (defensa, hacienda, aduanas, diplomacia, etc.), y en este caso también pueden estar supeditadas a reglas establecidas por un organismo rector, o bien desempeñarse



de manera absolutamente autónoma respecto de la escuela o instituto de la administración pública.

Lo que resulta necesario en cualquiera de los escenarios es disponer, en algún ámbito de la estructura del Estado, de capacidades para formular, ejecutar y evaluar la política de formación continua. Si la formación continua es una responsabilidad excluyente de las escuelas de Gobierno, estas deberán estar en condiciones de realizar los diagnósticos de necesidades conforme a objetivos de políticas, formular planes estratégicos y operativos y diseñar actividades conforme a las reglas del arte aplicadas a la formación continua, seleccionar y contratar profesores e instructores, supervisar las actividades, administrar el sistema, acreditar y expedir certificados, evaluar los resultados y el impacto, entre otros asuntos. Si la capacitación se hace mediante contratación de prestadores externos a la administración pública, se requerirán capacidades adicionales para formular los términos de referencia que den lugar a la ejecución de las actividades mencionadas, monitorear su desarrollo y realizar controles, y asegurarse de la obtención de los resultados en términos de calidad, cantidad, oportunidad, etc.

Frente a los obstáculos que se generan por las debilidades organizacionales para llevar adelante una política de formación continua con una cobertura significativa del colectivo laboral de la administración pública, resulta indispensable el involucramiento de las autoridades superiores. Ya en el Primer Encuentro Iberoamericano de escuelas e institutos de Administración Pública se había apreciado que la sola inclusión de la escuela en ámbitos institucionales de jerarquía relevante, no constituía en sí misma una ventaja para el fortalecimiento de la escuela.

En el encuentro de Asunción se formuló una pregunta disparadora para que este componente central en la efectividad de una política de desarrollo de capacidades estatales mediante la formación, fuera abordado como variable explicativa de los resultados posibles de ser obtenidos:



¿Cuáles son los niveles de institucionalidad requeridos para que las actividades de formación y capacitación puedan influir positivamente sobre el desempeño de las organizaciones públicas?

En la reunión se puso de manifiesto el heterogéneo espectro institucional que en Iberoamérica representa a las entidades con incumbencia en la capacitación y la formación del colectivo laboral de las administraciones públicas, así como las circunstancias de su vinculación con las instituciones que ejercen la rectoría en materia de políticas y prácticas concernientes al empleo público.

Dos de cada tres países de los participantes convocados por el CLAD han creado una escuela o instituto para la capacitación del personal del Estado. Sin que ello signifique que aquellos países que no disponen de este tipo de arreglo organizativo, carezcan de una institución responsable de ejercer funciones de articulación, promoción y ejecución de actividades de capacitación. De hecho, las exposiciones de los representantes dejaron en claro que los recursos de los cuales disponen, la cobertura en cuanto a universo del empleo público incluido o las características de la formación -continua o educación formal- no están necesariamente condicionados por el diseño institucional que en cada caso nacional se ha materializado.

De todos modos, se verifica en las presentaciones realizadas por los participantes que las entidades descentralizadas disponen de mayor dotación de recursos, alcance en sus acciones y autonomía para la gestión. Pero solo una de cada tres instituciones de la región dispone de estatutos de autonomía originados en su personería jurídica, ya sea como organismo descentralizado, asociación civil, fundación o universidad.

Una característica compartida por el conjunto es la de tener como propósito la capacitación del personal dependiente del nivel nacional o federal de Gobierno. Pero así como algunas instituciones están limitadas a esta esfera, otras la exceden, y



ello no depende de la organización política y constitucional del país: Argentina, Brasil, España y México reconocen las autonomías de Gobiernos subnacionales, que además tienen sus propios institutos de administración pública. Pero mientras los dos primeros focalizan sus actividades en el personal del Gobierno federal, los otros dos la extienden a los Gobiernos regionales o locales. Bolivia, Cuba y Colombia, entre otros, operan en todos los niveles de Gobierno, mientras que en Chile, Guatemala, Portugal, Paraguay y Costa Rica solo en el ámbito nacional. La particularidad del caso de Bolivia radica en que la Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP) tiene como ámbito de actuación a todos los poderes del Estado.

En relación con la competencia que se les ha asignado a las escuelas e institutos de administración pública para la formación de funcionarios, se realizaron distintas precisiones. En la mayoría de los casos ejercen una función rectora, reglamentaria o de regulación sobre planes o actividades de capacitación que realizan otras instituciones de la administración pública. En particular, se hizo referencia a la existencia de responsabilidades en el desarrollo de la malla curricular del Estado (Bolivia); al asesoramiento en la elaboración, diagnóstico, reglamentación y elaboración de planes de capacitación (Argentina); a la regulación de la gestión y la transferencia de la capacitación (Chile); a la definición de las políticas y acciones de formación y capacitación (Guatemala); a la vinculación y articulación con los institutos regionales o estatales de administración pública (Bolivia, Brasil, México); al acompañamiento para la implementación de programas académicos (México); a la aprobación de los planes y actividades de capacitación (Costa Rica, Argentina).

El presupuesto del cual disponen las escuelas es una de las cuestiones críticas relacionadas con la capacidad de para llevar a cabo sus cometidos. En distintos casos se mencionó que los presupuestos asignados resultan de parámetros externos, como un porcentaje del costo de la nómina del personal (por ejemplo, Colombia),



o como un porcentaje del presupuesto nacional (en Costa Rica, el 0,25%). A estos recursos ordinarios algunas escuelas le suman recursos propios generados mediante la realización de servicios de consultoría o programas de formación arancelados (Bolivia, Colombia, México).

Con independencia de los mecanismos relacionados con la asignación presupuestaria, se hizo referencia a que su establecimiento no significa que tales recursos puedan ser efectivamente ejecutados por las escuelas, sino que la transferencia para su ejecución suele estar determinada por las autoridades hacendales.

De un modo u otro, la mayoría las instituciones declaran no contar con recursos financieros suficientes: dos de cada tres escuelas mencionan que estos recursos son escasos o insuficientes. En cambio, las apreciaciones respecto de la disponibilidad de recursos materiales o humanos para el desenvolvimiento de las tareas son positivas en la mitad de los casos. Finalmente, en la ponderación de los recursos tecnológicos o de autoridad, las apreciaciones positivas superan a aquellas que dan cuenta de restricciones o insuficiencia. De tal manera, la diversidad de situaciones se vuelve a manifestar en todas las dimensiones que dan cuenta de la disponibilidad de recursos hay instituciones que mencionan su insuficiencia.

Es frente a estas circunstancias que se reitera la proclama que reivindica que la capacitación es una inversión y no un gasto, aserto indiscutible en la perspectiva del análisis propuesto en el II Encuentro, que destaca el papel de la formación continua y la educación formal en el desarrollo de capacidades estatales. La situación se refleja, además, cuando en algunos casos los responsables de las escuelas refieren que se les asignan tareas o responsabilidades para las cuales no siempre existe capacidad de atención.

Una dimensión relevante del quehacer de las escuelas y entidades responsables de la formación continua de agentes públicos, son



las relaciones interinstitucionales que tienen lugar en el país y en el ámbito internacional.

En el ámbito del propio país, existen espacios de vinculación con instituciones análogas, como las escuelas de administración pública dependientes de Gobiernos subnacionales. La ENAP de Brasil, por ejemplo, coordina el Encuentro Nacional de Escuelas de Gobierno (ENEG), así como el INAP de México y el de España con las respectivas instituciones estatales y de las autonomías, y la EGPP de Bolivia con las escuelas departamentales.

También a nivel nacional se ha destacado la existencia de redes de vinculación con los responsables de escuelas del mismo nivel de Gobierno (Bolivia, República Dominicana), o responsables de las actividades de capacitación en las instituciones públicas (Argentina, Costa Rica, Cuba, Guatemala y Paraguay).

Hacia fuera del ámbito estatal, la vinculación con las universidades públicas es frecuente con diferentes propósitos. El Inapp de Paraguay realiza alianzas con universidades, mediante las cuales se obtienen becas parciales para funcionarios. La EGPP de Bolivia participa de una red académica que reúne universidades. También el INAP de Argentina sostiene acuerdos con universidades, que otorgan exenciones arancelarias totales y parciales para el personal de la administración pública que selecciona el instituto. Por otra parte, el INAP es responsable de la gestión de un fondo de capacitación paritario (con representación del Estado y de los sindicatos), que se financia con el 0,2% de la masa salarial, y con cuyo aporte se realizan programas de capacitación y formación a cargo de universidades, incluyendo becas de capacitación para realizar cursos de actualización de pregrado, grado y posgrado.

Otra de las razones que explican las redes de vinculación existentes entre las escuelas y las entidades responsables de la formación con las universidades, es acordar programas para el desarrollo de títulos reconocidos por el sistema educativo oficial.



Es frecuente que las escuelas nacionales interactúen en el plano internacional con instituciones semejantes, como lo han expresado los representantes de la ESAP de Colombia (con la Fundación Getulio Vargas de Brasil y la universidad de Georgetown) y la ENAP de Brasil (con la ENA de Francia y el Gobierno de Canadá, entre otros). Las escuelas, institutos y unidades administrativas de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, México y Portugal, participan en proyectos de cooperación internacional en las materias de sus respectivas competencias, en muchas oportunidades en colaboración con los ministerios de relaciones exteriores.

Por último, la vinculación de las escuelas nacionales y las entidades responsables de la formación continua en los países, han contribuido significativamente a hacer posible la operación de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas. Las instituciones de capacitación y del servicio civil de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, España, Guatemala, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay, tienen la responsabilidad de impartir cursos en la programación académica del período 2015-2016. De esta manera, al tiempo que exponen sus competencias en las temáticas en las que se han desarrollado, los miembros de las escuelas se benefician del intercambio con interlocutores de muchos países en cada acción formativa.

Una cuestión a destacar sobre el diseño institucional que los países adoptan para la formación continua de los administradores públicos, es que cuatro países, que actualmente no tienen una escuela o instituto de administración pública, están considerando opciones para su constitución. Con ello se refuerza la tendencia puesta de manifiesto en lo que va del siglo, por la cual se organizaron cinco nuevos institutos nacionales de administración pública.



#### 4. ESTRATEGIAS Y CONTENIDOS DE LA FORMACIÓN

Ahora bien, está claro que el impacto sobre el desempeño que se espera del incremento de capacidades estatales, además de ser tributario de la institucionalidad de la política de formación y capacitación, así como de su articulación con una política de profesionalización de la función pública, *mutatis mutandis*, está relacionado con las estrategias que se adoptan para la formación.

Posiblemente la ausencia de un organismo central con la responsabilidad de ejercer una función rectora en materia de políticas, articulación académica, coordinación de acciones, puede generar una dispersión de estrategias y notorias desigualdades en el sistema. Si cada institución pública fija la política que juzga más conveniente, se habilita la creación de brechas que permiten a instituciones que cuentan con recursos financiar la realización de maestrías, incluso en el exterior, a su personal, mientras que otras carecen de actividades formativas para su personal.

Las opciones de estrategia están implícitas cuando la política de formación enfatiza o se circunscribe a la titulación académica, ya sea dentro de la oferta universitaria convencional o diseñada *ad hoc* o a medida de la demanda del sector público, o se oriente dentro del enfoque de la formación continua o formación profesional. Las estrategias de formación continua otorgan mayor relevancia al enfoque centrado en competencias. La formación orientada a titulaciones universitarias, en general, cubre un espectro muy limitado del empleo público.

Sin llegar a constituir opciones entre opuestos, las estrategias pueden poner énfasis en la centralización o descentralización del sistema de capacitación, en focalizarse institucionalmente para mejorar procesos sustantivos de trabajo o mejorar el desempeño de sistemas transversales de gestión (planificación, presupuesto, evaluación).



También es cuestión de estrategia reconocer conceptualmente que el conocimiento que se privilegia y aplica en la gestión pública enfatiza, por una parte, la particularidad de las organizaciones del sector público, y por otra, la necesidad de conocimiento aplicado para asegurar la efectividad de las políticas. Este énfasis refiere a cuestiones que no están necesaria o principalmente en el foco de las instituciones académicas o privadas de formación para el trabajo, lo que no obsta para considerar los aportes de la gestión privada y de la formación académica, mediante la constitución de redes de articulación y colaboración con las necesidades de gestión específicas del ámbito de lo público. Estos conceptos son fundantes de las opciones a favor de la constitución de escuelas o institutos para la formación continua del personal del Estado.

Los participantes del encuentro han dado cuenta de las actividades que realizan las escuelas, permitiendo apreciar que las mismas tienen amplias coincidencias. La mayoría de las instituciones realiza capacitación en competencias para la gestión pública, competencias técnicas y administrativas y competencias requeridas para el desempeño directivo y gerencial. Ocupa un lugar también significativo la formación en tecnologías de información. Finalmente, la mitad de las instituciones hace mención a la realización de actividades de recibimiento y de inducción de personal ingresante a la administración pública.

También manifiesta una amplia coincidencia la cobertura referida a los perfiles hacia los cuales se orienta la capacitación brindada por las escuelas e institutos. Tiene como característica distintiva la inclusión del más amplio espectro de la mayor parte del personal: directivos, mandos medios y técnicos, administrativos y profesionales. Sólo en la mitad de los casos se hace mención a la capacitación de personal del sector de servicios generales, que suele ser el grupo menos considerado en los planes de capacitación.



Cabe destacar que algunas de las instituciones realizan actividades que incluyen la formación de autoridades superiores, tales como ministros o cargos electivos; como lo ilustran, entre otras, las experiencias de Bolivia, Colombia y Cuba. Por otra parte, algunas escuelas realizan actividades abiertas a los ciudadanos.

Las prácticas que, además de la capacitación y la formación, son realizadas con mayor frecuencia por los institutos y escuelas consisten en congresos, jornadas y reuniones que tratan sobre temas relacionados con la administración y la gestión pública.

Junto a las anteriores, la mayoría de escuelas y unidades administrativas a cargo de las acciones de capacitación, realizan estudios e investigaciones, llevan a cabo actividades de asistencia técnica y producen publicaciones. Un grupo más reducido de las instituciones realizan selección de personal y, en un caso, intervienen en procesos de acreditación de competencias laborales.

De la realización de los cursos de capacitación son responsables, en la amplia mayoría de las escuelas el personal técnico y profesional perteneciente a la misma institución, lo cual indica que su estructura contempla la incorporación y mantenimiento de equipos de trabajo competentes para este cometido. También algunas instituciones recurren a personal externo, perteneciente a universidades o empresas, o a otras organizaciones públicas, así como a instructores y docentes que son contratados para el diseño de los cursos de capacitación.

Los representantes de las escuelas en la Segunda Reunión han dado cuenta de la realización de programas formativos que contienen un itinerario integrado de contenidos organizados, la mayor parte de las veces, como un diplomado. Por sus características, estos programas contienen diversos cursos y tienen cargas horarias importantes, que varían entre 80 y 300 horas.



Son ejemplos el Diplomado en Derecho Administrativo (230 horas) y el Diplomado en Gestión Pública y Control Social (240 horas) de la EGPP de Bolivia; los Diplomados en Gerencia Pública, en Gestión del Riesgo a Desastres, de Desarrollo Social y en Alta Dirección Política del Estado, todos de 120 horas, del INAP de Guatemala; los Diplomados en Gestión Pública y en Derecho Administrativo, de 300 horas, del Inapp de Paraguay.

También las escuelas realizan programas intensivos orientados a sistemas de gestión propios del sector público, como las carreras de Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental, de Analista de Planeamiento y Presupuesto, ambos de 540 horas, de la ENAP de Brasil; los programas de Especialización en Gestión de Recursos Humanos por Competencias (444 horas) y de Estudios Avanzados en Gestión Pública (340 horas) de la Escuela Nacional de Administración (ENAD) de Angola.

Algunas instituciones están habilitadas para expedir títulos de pregrado, grado y posgrado, con reconocimiento oficial de las instituciones responsables de la educación pública, incluyendo licenciaturas, maestrías y doctorados, como en los casos de Colombia, España, Guatemala y México. De todos modos, este es el caso de una minoría de países, mientras que la mayor parte de las instituciones se aboca con exclusividad a la formación continua, que alcanza a una cantidad de personas mucho más numerosa.

En cuanto a los títulos oficiales universitarios, se muestra un claro predominio de los programas de posgrado que expiden las instituciones. Cabe mencionar entre ellos la Maestría en Administración Pública (presencial y en línea) y el Doctorado en Administración Pública del INAP mexicano; las maestrías en Gestión Pública por Resultados, en Administración Pública y en Alta Dirección Política y el Doctorado en Administración y Políticas Públicas del INAP guatemalteco; las Especializaciones en Gestión Pública, Gestión de Personas en el Servicio Público, Gestión de Políticas Públicas de Derechos Humanos y de Protección y



Desarrollo Social, de la ENAP de Brasil, mediante asociaciones con instituciones educativas; el Máster en Liderazgo y Dirección Pública del INAP de España. La ESAP de Colombia dicta una Maestría en Administración Pública y trece programas de especialización: Alta Dirección del Estado, Gerencia Ambiental, Gerencia Hospitalaria, Alta Gerencia en Sistemas de Seguridad Social en Salud, Alta Gerencia en Economía Pública, Finanzas Públicas, Proyectos de Desarrollo, Gerencia Pública, Gestión y Planificación del Desarrollo Urbano y Regional, Administración Pública Contemporánea, Fronteras y Relaciones Internacionales, Derechos Humanos y Gerencia Social.

### **Capacitación y carrera administrativa**

Los participantes en la Segunda Reunión de escuelas e institutos de Administración Pública realizaron consideraciones en relación a la vinculación entre la capacitación y la carrera administrativa, ya sea para la promoción o como requisito de acceso a puestos o funciones.

Una de las cuestiones consideradas fue que, en algunos casos, la capacitación alcanzada por los trabajadores no tiene consecuencias en mejoras dentro de la carrera, ya sea en el salario o en la posibilidad de cambio de puesto de trabajo. Este factor es considerado desmotivador, y en consecuencia las propuestas que se realizan en la formación continua para adquirir o actualizar competencias no son demandadas.

Se mencionó también el riesgo que la capacitación, si es un requisito de promoción en la carrera, lleve a los administradores públicos a realizar actividades en función de oportunidades y conveniencias que no están en relación con su desempeño. Para ello se destacó que las actividades que se organizan se correspondan con las necesidades de formación detectadas, que los diseños de los cursos tengan definidos los requisitos de acceso, los perfiles de destinatarios para los cuales la capacitación se planifica y las competencias a cuya adquisición contribuye.



Solamente la mitad de las escuelas menciona que realiza actividades de capacitación para la promoción y ascenso en la carrera administrativa, y de ellas solo un caso de cada tres menciona que se efectúan para el acceso a cargos directivos o jerárquicos. La EGPP de Bolivia expide títulos que son requeridos para la contratación en determinados puestos. Algunas de las escuelas realizan capacitación para atender requisitos de ingreso a la administración pública.

El número de personas que participan de actividades de capacitación presenta un rango muy variable, y la forma de medir, depende de los roles que ejerce cada institución. Por ejemplo, en el caso de Chile, la Dirección del Servicio Civil tiene el registro de la capacitación que se desarrolla de manera descentralizada en 117 servicios, y los servidores públicos capacitados llegan a 167.958 en 2014. La ESAP de Colombia, que en su carácter de establecimiento público de carácter universitario capacita en todos los niveles de Gobierno, así como a futuros administradores públicos y ciudadanos, declara que en 2014 completaron cursos de capacitación 428.776 personas. Entre otros casos de capacitados por los institutos o escuelas en 2014, se pueden destacar los siguientes: el INAP de España registra 54.994 egresados, el INAP de Guatemala 6.147, el ENAP de Brasil 47.383, la EGPP de Bolivia 25.568, la Dirección General de Cualificación de los Trabajadores en Funciones Públicas (INA) de Portugal 9.782 y el INAP de Argentina 22.419.

Es evidente que en la mayor parte de los casos no están disponibles los resultados de la capacitación de todas las escuelas y unidades administrativas en, al menos, el nivel nacional de Gobierno. Ello daría cuenta del alcance de la capacitación en relación con el empleo público total. No obstante, es notable el creciente número las actividades de formación continua que llevan a cabo las escuelas.



En relación con estos formatos de facilitación al acceso de programas ofrecidos por otras instituciones, se manifestó la preocupación por las restricciones de ingreso a la oferta de capacitación de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas, en casos en que la difusión queda en poder de los ministerios de relaciones exteriores. Se propuso una difusión más amplia de las oportunidades, y que las escuelas de los países tengan injerencia en la postulación de participantes.

## 5. TECNOLOGÍA Y CAPACITACIÓN

Las escuelas e institutos presentan variadas experiencias en la gestión de plataformas para el desarrollo de cursos virtuales. Sus representantes dieron cuenta de diferentes realidades en esta materia. Así, en Panamá, donde las actividades de capacitación están a cargo de las oficinas de recursos humanos de las entidades, dieciséis de ellas disponen de aulas virtuales.

En otros casos se ha planteado como, restricción al desarrollo de entornos virtuales de aprendizaje, el alto costo de los mismos en determinadas situaciones de mercado. Perú finalmente pudo llevar adelante una contratación internacional y la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) cuenta con su plataforma.

El INAP de Argentina, además de disponer en su campo virtual de plataformas en software libre, desarrolla capacitaciones para que otras instituciones públicas puedan gestionar sus propias plataformas, y también facilita aulas virtuales y asesoramiento para su uso a organismos que lo soliciten.

Las escuelas e institutos de México, España, Brasil, República Dominicana, Colombia, Guatemala, entre otros, ofrecen cursos y programas de formación en línea.

Los recursos a utilizar en las actividades, documentos y bibliografía, han sido digitalizados en su mayoría para ponerlos a dis-



posición de los cursantes en plataformas o nubes en Internet. Pero entre las dificultades para fortalecer las acciones de formación por estos medios, se mencionan los conflictos planteados por los derechos de autor. En los casos de Brasil y Perú, una vez realizadas las adquisiciones o resueltos los problemas de autoría, se brinda pleno acceso a los alumnos de los programas.

En este sentido fue comentada la tendencia cada vez más extendida a producir contenidos abiertos, de libre acceso o de propiedad común, o dominio público o bajo licencias del tipo *creative commons*, enfoques alternativos a los derechos reservados del *copyright*, y que justamente son consecuencia del desarrollo tecnológico de la era de la información.

La cantidad de recursos actualmente disponibles amplía significativamente las oportunidades para fortalecer los espacios virtuales de formación y la generación de repositorios documentales.

También se ha planteado la existencia de dificultades en el sostenimiento de las comunidades de prácticas constituidas en entornos virtuales, que normalmente requieren de la contratación de un responsable o animador para sostener la operación en el tiempo.

Entre los recursos desarrollados por las escuelas para sus actividades, fue considerada la construcción de casos de estudio. En Perú son construidos por equipos propios de las escuelas (Perú) y la ENAP de Brasil dispone de una biblioteca de casos con derechos libres. Estas instituciones consideraron que este material lo pueden poner a disposición de otras escuelas.

Naturalmente, todas las instituciones valoran el recurso de la capacitación en línea porque amplía, en tiempo y espacio, las oportunidades de acceso a la oferta formativa. Toda la geografía nacional puede ser cubierta y resuelve, además, problemas como la



dispersión en cientos de localidades de pocas personas que deben realizar la misma capacitación.

La plataforma de software libre *Moodle* es la más usada por las escuelas, y si bien se conoce la existencia de una comunidad *Moodle* global, las escuelas podrían sacar mucho provecho del intercambio de experiencias en la explotación de este recurso abierto para mejorar su empleo en las actividades de diseño de cursos, tutorías, gestión y evaluación, entre otros temas.

### **Gestión del conocimiento**

El acceso a las tecnologías de información y comunicación y su gestión fue considerado como un vehículo para la gestión del conocimiento. Los representantes de las escuelas mencionaron la existencia y utilización de bancos de conocimiento accesibles en Internet, la promoción de comunidades de práctica, la construcción de repositorios digitales de documentos, y la disposición de los alumnos y el público.

Se planteó el desafío de promover la conformación de una comunidad de práctica regional en capacitación y formación para las administraciones públicas, con un portal que permita el trabajo colaborativo.

## **6. EVALUACIÓN DE LA CAPACITACIÓN**

Se ha manifestado que esta materia es fuente de reflexión, análisis e investigación en las instituciones de capacitación y formación. La evaluación de la capacitación, en opinión y experiencia de los participantes en el Encuentro, plantea desafíos de importante complejidad.

La evaluación relacionada con los objetivos que deben demostrar haber alcanzado los participantes de las actividades de la formación, reconoce la aplicación de diferentes estándares, tanto cualitativos como cuantitativos. Si se trata de evaluar el conocimiento



adquirido, diversas modalidades de examen son utilizadas para dar cuenta del logro de objetivos de aprendizaje.

El recurso más extendido para la evaluación de los cursos es el de las encuestas de satisfacción de los participantes en la actividad de capacitación. En opinión de algunos, esta modalidad evidencia un sesgo hacia la condescendencia, y además es frecuente que se pierda información por las circunstancias en que las encuestas son administradas, usualmente en el momento de clausura de los cursos.

Las cuestiones propuestas en las encuestas de satisfacción, incluyen, en general, las dimensiones académicas o relativas a los contenidos, así como los materiales, la infraestructura y los servicios de apoyo a los participantes. Se ha registrado que instalaciones defectuosas, carentes de servicios e higiene pueden afectar la evaluación.

Los cursos en plataforma virtual manejan recursos de evaluación de distintos tipos, y en ocasiones llevan a un examen presencial de la actividad controlado para asegurar la autoría por el cursante, cuando no es posible introducir el control. Se manifestó que con la consolidación de las opciones de capacitación en línea se incrementó la correspondencia entre participantes y evaluaciones realizadas, reduciéndose el desgranamiento que era frecuente cuando esta modalidad comenzaba a implantarse hace más de diez años.

Se ha observado también que hay situaciones que plantean una dificultad relacionada con la naturaleza de lo que se evalúa. La transferencia al puesto de trabajo de los conocimientos y competencias, relevados mediante encuestas, tiene debilidades basadas en la subjetividad de los encuestados y en la causalidad múltiple de las transformaciones que pudieran manifestarse, de modo que en muchas situaciones no puede atribuirse el origen del cambio a la capacitación.



Una de las cuestiones en la que más insistencia se hizo en relación con la evaluación de la capacitación, fue el diagnóstico de necesidades que debe preceder a la decisión de realizar una determinada actividad. El resultado de la evaluación será más accesible si el énfasis del diseño está puesto en competencias a desarrollar que si se limita a los perfiles como condición de acceso.

Las instituciones realizan evaluaciones de proceso, durante la actividad formativa y de producto, al finalizar la capacitación. También se recurre a evaluaciones de inicio, relacionadas con las expectativas que traían los cursantes al momento de comenzar un curso.

La evaluación de impacto es menos frecuente, pero se han presentado experiencias basadas en encuestas a jefes, supervisores, público y colegas en distintos momentos posteriores a la realización de la capacitación. Algunas instituciones han planteado en la «evaluación de la transferencia» al puesto de trabajo de los resultados de la capacitación que esta es más perceptible al mediano plazo a través encuestas.

En la evaluación inmediata asociada a la promoción o aprobación de un curso, se ha observado que en ocasiones se produce tensión entre la evaluación de los participantes y las consecuencias de los resultados, especialmente en los caso de la exigencia de alcanzar un puntaje como condición para concursar por un puesto.

Se presentaron casos en los cuales, para el diseño de la capacitación, se demanda evaluación en tres aspectos: a) de reacción, vinculada a los objetivos planteados; b) de aprendizaje; y c), de transferencia. Si esta última no existe, el evaluador debe identificar qué barreras se pueden haber presentado, observar muestras del trabajo y presentar cuestionarios a jefaturas.

En definitiva, se manifestó un acuerdo en la importancia de superar las restricciones teóricas, técnicas y metodológicas que



mantienen incertidumbres sobre la evaluación, especialmente en lo relacionado con su impacto, porque esta contribuye a legitimar la inversión que se realiza en la materia y permite apreciar la contribución de la capacitación en términos de calidad de servicios prestados al ciudadano y creación de valor público mediante la mejora del desempeño.

## **7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **Conclusiones**

El II Encuentro de escuelas e institutos de Administración Pública ha permitido apreciar que la formación y capacitación de los empleados del Estado, más allá de las características que presentan cada país, es una materia ineludible en la agenda de los asuntos públicos. También que los desafíos que enfrentan los responsables de las instituciones pueden ser acometidos con mayor eficacia gracias a los medios provistos por la reflexión conjunta de los problemas. Esta acción agrega valor y construye capital social con capacidad para brindar recursos que fortalezcan las políticas a poner en práctica. La representatividad de la convocatoria alcanzada por la Segunda Reunión es de por sí generadora de optimismo en ese sentido.

Las dos reuniones organizadas por el CLAD hasta ahora, no son solo aditivas, sino que logran potenciar la posibilidad de constituir una efectiva comunidad de práctica conformada por los responsables de los institutos y que puede también enriquecerse mediante la inclusión de más participantes que laboran en y con ellas. De este modo, la consolidación del espacio podrá superar el desafío que representa la discontinuidad en el liderazgo de las escuelas, resultado de los cambios gubernamentales y de las carreras políticas, funcionariales y profesionales de los miembros.

De lo que se trata es de que el espacio de encuentro y vinculación entre quienes tienen la responsabilidad de la dirección de las es-



cuelas e institutos, sus colaboradores y asesores, puedan intercambiar conocimientos, experiencias, material de estudio, tecnologías, contenidos, metodologías, en fin, el conjunto de recursos que hacen a la formación continua. En esas condiciones la comunidad expresará a un grupo de personas que comparten un interés, a veces una pasión, por algo que ellos saben hacer y con lo que interactúan regularmente para aprender a hacerlo mejor.

La reunión de Asunción permitió, con base en las propuestas incorporadas en la convocatoria, retomar la agenda abierta en Antigua, así como profundizar y diversificar la misma incorporando temas nuevos, incluyendo los aspectos institucionales y organizativos, la conformación de redes, la explotación de los recursos brindados por las tecnologías de información y comunicación, y la evaluación de la capacitación, tanto respecto de los contenidos y las competencias, como de sus resultados e impacto.

Las presentaciones, reflexiones, preguntas, intercambios de puntos de vista, consultas y comentarios sobre el temario, se vieron complementadas por el resultado de la encuesta respondida días antes de la reunión. De manera breve, las principales conclusiones se exponen a continuación.

1. El diseño de las instituciones responsables de la capacitación en Iberoamérica presenta una importante variedad. Algunas poseen personería jurídica como organismos descentralizados, asociaciones civiles y universidades, entes que les confieren mayor amplitud en su autonomía; otras poseen distinta jerarquía en la administración central y dependen de organismos con autoridad sobre la gestión pública, el empleo público, las estructuras organizativas y los procesos de modernización y reforma de la administración pública.
2. Los rangos de autonomía de gestión de algunas instituciones no se debilitan, sino que se complementan en sus



intervenciones con las políticas que adelantan autoridades superiores de ministerios o secretarías responsables de la gestión y mejora de la administración pública.

3. El diseño institucional no puede asociarse directamente a la capacidad de influencia en el desempeño y/o el desarrollo de las capacidades institucionales de las organizaciones públicas.
4. Existe una clara tendencia hacia el crecimiento de instituciones especializadas en la formación continua del personal de las administraciones públicas. Desde el año 2000 a esta parte se crearon varias escuelas e institutos, y son varios los países que analizan actualmente su constitución. El ciclo de institucionalización de escuelas transitó en décadas pasadas por un período de creación y expansión, luego por disoluciones y pérdidas de autonomía durante las reformas reduccionistas del Estado, para inaugurar en los últimos años una etapa de re-creación y creación tendencial.
5. En la mayor parte de los países existen instituciones de formación a nivel del Gobierno nacional y en otras posiciones de mando. También existen instancias de vinculación entre ellas, tales como redes de trabajo y reuniones periódicas. Así como también se presentan casos en el mismo nivel de Gobierno, en los que pueden ser profundizadas las oportunidades de trabajo conjunto con escuelas de distintos ministerios para generar sinergia y evitar esfuerzos superpuestos.
6. Los principales programas de formación en la región corresponden a actividades de formación continua, y con frecuencia los mismos se organizan como diplomados en los cuales se articulan contenidos modulares -que en ocasiones pueden ser realizados como cursos independientes y acreditables en el futuro- organizando itinerarios



formativos que se corresponden con determinadas áreas transversales de la gestión pública.

7. En otros casos, algunas áreas de especialización en la gestión adoptan el formato de cursos aislados, pero con carga horaria significativa, correspondiendo los más frecuentes al desarrollo de competencias de gestión pública, técnico-administrativas, directivas e informáticas.
8. Algunas escuelas están habilitadas, por sí mismas o en el marco de convenios con universidades, a expedir títulos con reconocimiento oficial de las autoridades educativas, incluyendo doctorados, maestrías y especializaciones. También los acuerdos de vinculación con instituciones universitarias, tienen por objeto la impartición de cursos o programas.
9. Todas las escuelas, institutos y entidades responsables de capacitación tienen como público objetivo a funcionarios de la administración nacional, pero algunas instituciones también capacitan a funcionarios de Gobiernos regionales o estatales y locales.
10. En algunos casos las instituciones tienen programas de formación para autoridades superiores y electivas, pero el perfil predominante de personal que capacitan incluye directivos, profesionales, mandos medios, técnicos, administrativos y personal de servicios generales.
11. La vinculación entre la carrera administrativa y la capacitación está institucionalizada en distintos países y es considerada para promociones, y/o para el acceso a determinados puestos y remuneraciones, activando la demanda de la capacitación. Se aprecia que en algunas ocasiones esta valoración utilitaria y demanda individual puede operar de manera distorsiva sobre las prioridades instituciona-



les de fortalecer competencias para el desempeño, pero también ocasiona desmotivación si no es tenida en cuenta para el progreso personal.

12. Las escuelas o institutos disponen en su mayoría de plataformas para el desarrollo de cursos virtuales y, en algunos casos, han desarrollado bancos de conocimiento accesibles han organizado comunidades de práctica y repositorios digitales de documentos con amplio acceso para profesores, estudiantes y público.
13. En materia de los recursos necesarios para la realización de las actividades y su disponibilidad, el presupuesto es el facto considerado escaso por la mayoría. En segundo lugar, el personal calificado, mientras que la disponibilidad de recursos materiales y la capacidad de decisión son ponderados como satisfactorios en la mayoría de los casos.
14. Los presupuestos de algunas escuelas tienen previsibilidad porque están fijados como porcentajes presupuestarios o de la masa salarial. Algunas escuelas incrementan sus recursos por la venta de servicios. Pero el presupuesto aprobado y los recursos adicionales están supeditados a la habilitación de las autoridades de Hacienda.
15. Se valoró la posibilidad de formar una infraestructura que dé viabilidad al trabajo colaborativo de comunidades de práctica regionales en capacitación y formación de trabajadores de las administraciones públicas, organizadas por materias, recursos para la formación, cursos digitalizados, etc.
16. En materia de evaluación de la capacitación se emitieron opiniones sobre distintas experiencias, destacándose las limitaciones de las encuestas de satisfacción y las dificultades para evaluar el impacto de la capacitación en



las organizaciones a las que pertenecen los cursantes y la operación de los sistemas de gestión.

17. Fueron referidas distintas experiencias de evaluación realizadas después del evento de capacitación, mediante entrevistas y encuestas, y mencionadas las dificultades de atribución de cambios observables a la capacitación.
18. Fue valorado el papel de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas por su capacidad de generar sinergias mediante la vinculación, oferta y difusión de metodologías y contenidos innovadores para la capacitación de trabajadores del Estado en la región, con base en la especialización y capacidad de liderazgo que en determinadas materias han alcanzado las instituciones miembros de la Red.

## **Recomendaciones**

En general, y en razón de las exposiciones realizadas durante el II Encuentro de Escuelas, resulta plausible considerar como parte del repertorio de estrategias de formación con incidencia en el desarrollo de capacidades estatales las siguientes:

1. Promover actividades de capacitación que incluyan la articulación interjurisdiccional, el fortalecimiento de la gestión de las organizaciones públicas específicas y el desarrollo de competencias profesionales para funciones críticas o esenciales.
2. Establecer y sustentar la planificación de las actividades de formación realizadas en vinculación con las políticas de desarrollo de los recursos humanos, así como con las políticas prioritarias y planes estratégicos de las organizaciones públicas.



3. Fortalecer la capacidad descentralizada del sistema de capacitación, mediante actividades orientadas al desarrollo de recursos y competencias para planificar y gestionar dispositivos de formación, así como para realizar actividades, mejorando la coordinación.
4. Mejorar la calidad del proceso de capacitación, incluyendo la planificación, los recursos y los resultados.
5. Modernizar los procesos de planificación y gestión de la capacitación, así como la realización de actividades, mediante la utilización intensiva y creciente de las tecnologías de información y comunicación.
6. Instalar un sistema de evaluación con criterios comunes y dispositivos adecuados, que informen y alienten la mejora continua de los procesos y productos de capacitación.

Los participantes del II Encuentro Iberoamericano de escuelas e institutos de Administración Pública, reunido en Asunción, recomendaron especialmente:

7. Las experiencias en materia de financiamiento de la capacitación debieran ser abordadas como parte de la agenda de trabajo de las escuelas e institutos, entre las áreas dedicadas a la materia en cada institución, por ejemplo entre los responsables de presupuesto y finanzas.
8. Las reuniones sucesivas de las escuelas debieran poner menos énfasis en los aspectos descriptivos de las características y quehacer de cada institución y sus actividades, y concentrarse preferentemente en el análisis de cuestiones críticas o estratégicas.
9. Se recomienda evaluar las características y metodología de las reuniones del Consejo Académico de la EIAPP, aten-



diendo a las dificultades de abordar temarios amplios en reuniones breves.

10. Programar las futuras reuniones de las escuelas de modo de disponer de un relatorio preliminar que agilice el tratamiento de los temas principales propuestos en la agenda.
11. Actualizar los datos sobre la gestión de las escuelas con base en indicadores consistentes y construir una «ficha» que contenga información básica que permita la comparación.
12. Difundir de manera más amplia y todo nivel la información concerniente a los cursos ofrecidos por la EIAPP, habilitando a las escuelas en los procesos de difusión y selección de postulantes.
13. Potenciar a la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas en su capacidad de generar sinergias mediante la vinculación, oferta y difusión de metodologías y contenidos innovadores para la capacitación de trabajadores del Estado en la región, con base en la especialización y capacidad de liderazgo que en determinadas materias han alcanzado las instituciones miembros de la Red.
14. La EIAPP es, predominantemente, el resultado del trabajo colaborativo y bidireccional entre la Secretaría General del CLAD y las escuelas e institutos de administración pública. Su entidad se fortalecería en calidad propiciando vínculos multidireccionales mediante la construcción de una plataforma de trabajo colaborativo que tenga el denominador común de las competencias de las escuelas y, como comunidades de práctica, los campos de actuación de ellas, prestándoles a todas unos beneficios que están fuera del alcance de vinculaciones bilaterales.



15. Mantener bajo los auspicios del CLAD, la reunión anual presencial de escuelas e institutos de administración pública, a fin de continuar con el conocimiento y reconocimiento mutuo en favor de la mejora de la capacitación realizada por las escuelas y su impacto en el desarrollo de capacidades estatales en beneficio de un desarrollo con plena inclusión social.
  
16. Difundir las conclusiones de las reuniones de los Institutos y Escuelas de Administración Pública ante los Gobiernos, la comunidad internacional participante de los Congresos del CLAD y la reunión de Ministros propiciada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.





La Antigua, Guatemala, 20 y 21 de marzo de 2014

# I ENCUENTRO DE ESCUELAS E INSTITUTOS DE ADMINISTRACIÓN

Preparado por el consultor D. **Francisco  
Javier Velázquez López** y aprobado por  
la Secretaría Permanente de la Escuela  
Iberoamericana de Administración  
y Políticas Públicas



# I ENCUENTRO DE ESCUELAS E INSTITUTOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## 1. LA CAPACITACIÓN Y LA FORMACIÓN, NECESIDADES DE LOS PAÍSES

La sociedad de nuestros días se enfrenta a múltiples desafíos, agravados por crisis económicas, riesgos naturales y transformaciones tecnológicas que exigen de las instituciones una pronta respuesta y un quehacer técnico que, en ocasiones, no logra. La técnica y el conocimiento, además de los recursos humanos y económicos, son vehículos de mejora de las posibilidades de las sociedades y de los Estados, para lograr minimizar los riesgos y dificultades, y conseguir que los ciudadanos confíen realmente en los poderes públicos. Para llegar a una situación que permita la cercanía y confianza en las instituciones, los Estados cuentan con numerosos instrumentos que a lo largo de los siglos, merced al conocimiento, los descubrimientos tecnológicos y la colaboración entre ellos, se extienden y generalizan. Entre estos, es imprescindible considerar supuestos de actuación que resultan en mayor éxito hacia los ciudadanos y una más constante y estrecha colaboración de los organismos y los países. Las experiencias de los países vecinos deben servir de ejemplo para la solución de las dificultades de aquellos que se enfrentan a problemas. Los logros conseguidos por aquellos deben constituir lecciones aprendidas para quienes vislumbran situaciones a las que el hecho de enfrentarse sin experiencia previa, puede generar errores, cuyas negativas consecuencias deberán sufrirse durante años.

Contar con servidores públicos profesionalmente preparados, expertos en la gestión pública y con una actitud plenamente dispuesta para el servicio a los ciudadanos, ha constituido un factor



de desarrollo relevante que ha permitido a los Estados enfrentarse a las dificultades con mayor eficacia. La formación de los funcionarios, que les permite acceder al conocimiento experto de las materias, constituye un activo de primer orden que garantiza una mayor eficacia de la acción pública.

Desde su fundación, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y las escuelas e institutos de administración pública, junto a otras instituciones de formación y capacitación, han constituido el germen y, con frecuencia, la plataforma de pensamiento, debate y organización e implementación de una función pública que, contando con los conocimientos técnicos suficientes, sea vehículo para alcanzar los sistemas y procedimientos más adecuados para resolver las dificultades de todo tipo que acontecen a los Estados. Así lo atestiguan numerosos documentos aprobados por el CLAD desde su fundación, como la Carta Iberoamericana de la Función Pública de 2003 (especialmente en sus artículos 40, 41 y 52c.), los objetivos de la Escuela Iberoamericana de 2006, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno de 2006 y el documento Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI de 2010.

El mundo hoy se enfrenta a relevantes desafíos de carácter político (la profundidad de la democracia, la transparencia en las decisiones) económicos y sociales (las crisis económicas, el incremento de la desigualdad) y de saber, de conocimiento (la inversión en I+D+I -Investigación, Desarrollo e Innovación- se considera la más productiva y necesaria). Por eso, desde hace años, hablamos de sociedades del conocimiento, de organizaciones que aprenden, de bancos de conocimiento, de la definición de competencias que deben adquirir los profesionales, tanto de carácter general como emocionales.

La adquisición de conocimiento y su transmisión, que a lo largo de la historia ha sido siempre un anhelo del ser humano, cuenta hoy con nuevas técnicas que hacen posible que una



buena parte de este pueda ser no solo conservado, sino tecnológicamente alcanzado en unos instantes, para mayor y mejor servicio del ser humano.

La formación (entendida como la adquisición de conocimientos académicos reglados por las instituciones de enseñanza) y la capacitación (conocimientos imprescindibles para el desarrollo de la gestión pública) de los funcionarios y empleados públicos, constituyen factores esenciales para el fortalecimiento de la democracia. El Estado, cuyos fines esenciales han sido la garantía de la libertad y la seguridad, desde mediados del siglo XX ha añadido a estos dos fines el suministro de servicios a los ciudadanos, prestados por los empleados o funcionarios públicos. En consecuencia, la provisión de estos servicios en condiciones de excelencia, se convierte en un requisito de la democracia y una garantía de igualdad, por una parte, y de mantenimiento de la seguridad y la libertad, por otra. Por ello, la existencia de un servicio civil eficiente contribuye a la consolidación democrática.

Durante las últimas décadas, en varios países de América Latina se viene intentando implantar modelos de servicio civil como parte de la estrategia de fortalecimiento de sus instituciones y de la mejora de su rendimiento. En la búsqueda de un modelo de servicio civil adecuado a las condiciones de Latinoamérica, cobran especial relevancia las notas de la selección por mérito y capacidad, las garantías amplias de imparcialidad, la obligación de sostener y preservar los principios constitucionales, así como el principio de que los funcionarios, tienen el derecho legítimo de asesorar y, en ocasiones, en el marco de las respectivas leyes y Constituciones, controlar, jurídica y técnicamente, el poder de los líderes políticos.

La adquisición de formación y capacitación suficiente de los empleados es garantía de conocimiento del buen hacer en estos al prestar el servicio público. Al mismo tiempo, es la base de lograr la eficacia, la eficiencia y con frecuencia el impacto positivo de



las políticas públicas, destinadas a mejorar el funcionamiento del Estado y conseguir el desarrollo económico, necesario para alcanzar un mayor grado de bienestar para la población. La formación y el conocimiento son esenciales para acertar en las políticas públicas, en las que el paso del tiempo y la mudanza en las condiciones generan una incertidumbre constante. Por la misma razón, la inexistencia de profesionales bien formados en el sector público acarrea la ineficacia e ineficiencia de las políticas públicas. La formación y la capacitación son el vehículo indispensable en la necesaria e imprescindible colaboración entre los altos responsables políticos y los empleados públicos, pues sin el conocimiento técnico de estos últimos, no sería posible llevar a buen puerto muchas de las acciones que emprenden los Gobiernos.

Por otra parte, el servicio a los ciudadanos, debe efectuarse en condiciones de excelencia, a cuyo fin contribuye de forma determinante el conocimiento de las técnicas, los valores y principios éticos y la adecuada capacitación de los servidores públicos que pueden, incluso, ser un vehículo importante que impida la fuga de talentos de la administración pública. Enseñar los valores de imparcialidad, de mérito, lealtad al interés general, responsabilidad y eficiencia no solo son algo propio de los valores de las administraciones más avanzadas, sino valores necesarios para el desarrollo de los pueblos y, en consecuencia, pertenecen a la sociedad. Tampoco son estos valores patrimonio exclusivo de los directivos, sino que debe ampliarse su conocimiento a todos los niveles de la Administración.

## **2. EL DEBATE SOBRE LA REALIDAD IBEROAMERICANA**

La formación y capacitación de los empleados públicos es un hecho en todos los países del región, aunque su grado de profundidad, extensión y calidad es distinto. Se considera generalmente la existencia de numerosos legados negativos, tales como el formalismo burocrático, el patrimonialismo, el proceso incompleto de modernización, la fragilidad de la gestión pública en áreas socia-



les, la excesiva centralización, la imitación de fórmulas extranjeras o el déficit democrático. Nos encontramos con situaciones de mayor consolidación de actividades y logros, así como con otros Estados en los que el asunto se encuentra en un nivel incipiente. Finalmente, otro grupo de países se enfrentan con dificultades que les impiden iniciar el camino de la institucionalización o consolidar las actuaciones institucionalizadas realizadas hace años.

En todos los Estados de forma directa, o con el concurso de instituciones educativas como las universidades, han tenido lugar iniciativas de formación y capacitación cuyos objetivos son mejorar el conocimiento y la técnica adecuada para lograr la prestación de un mejor servicio. En todos, pueden encontrarse iniciativas exitosas, aunque parciales, que merecerían, si los recursos fueran suficientes, ser profundizadas en su extensión y en el número de funcionarios objeto de la capacitación.

Ha de destacarse que todos los países comparten la valoración positiva de la actividad, así como su necesidad para el fortalecimiento institucional. Sin embargo, la subsistencia de amplias áreas dominadas por el sistema de despojo (*spoils system*) suele generar la escasa utilidad, a medio y largo plazo, de las actividades formativas. Se convierten entonces, en ocasiones en acciones voluntaristas cuyos resultados prácticos son escasos, porque el sistema aludido dificulta o impide tener personal capaz durante más tiempo que el que dura un mandato. En consecuencia, no es posible separar la necesaria e imprescindible profesionalización de la función pública, basada en funcionarios permanentes y seleccionados por medio de sistemas basados en el mérito y la capacidad, de la necesaria apuesta por escuelas e institutos de administración pública que desarrollen, investiguen e impartan enseñanzas destinadas a mejorar la prestación del servicio público a los ciudadanos. Las escuelas e institutos deben ser elementos dinamizadores de la profesionalización de la función pública en cada país, con el fin de que los sistemas respondan más a impulsos profesionales que a impulsos políticos clientelares.



Por tanto, una adecuada línea prioritaria de la formación y capacitación debe basarse en el fortalecimiento de una función pública profesional, anclada en los principios de mérito y capacidad, que esté basada en incentivos profesionales y de estatus de los servidores públicos. La gestión pública tiene su fundamento precisamente en la idoneidad técnica de los funcionarios, pero también en la garantía de su selección y formación, que les faculta para perseguir en todo momento el servicio a los ciudadanos.

Además, la existencia de amplios espacios del servicio público aún sometidos, en cuanto a la designación de los funcionarios, a las alternancias políticas, convierte igualmente la capacitación en una base de conocimiento de la gestión pública necesaria e imprescindible para llevar a cabo las tareas del Estado. Con demasiada frecuencia, la burocracia ha sido únicamente considerada como un mero sistema de empleo en manos de los intereses políticos, abandonando cuanto de positivo, por su eficacia y racionalidad, tiene el sistema weberiano.

En los últimos años, la Administración de los países iberoamericanos ha cambiado y mejorado la prestación de sus servicios a los ciudadanos, especialmente en lo referente a los servicios de salud, sociales y educativos. Varios aspectos atestiguan esta nueva situación, como la evolución demográfica, la redefinición de los objetivos de la acción gubernamental, la tendencia a la reducción del papel de las estructuras burocráticas tradicionales, el incremento generalizado del Producto Interior Bruto de los países de la región. Aunque los informes de las instituciones como el BID y el Banco Mundial señalan los adelantos que han tenido lugar, también se destacan las carencias que es preciso atajar porque, como señala el BID, «el buen Gobierno y las instituciones sólidas y responsables son esenciales para reducir la pobreza y lograr eficacia en términos de desarrollo» (2014). En este sentido, el Banco Mundial ha indicado que «aproximadamente el 7% de la población latinoamericana no tiene acceso al agua



potable, mientras que el 20% todavía no cuenta con acceso a servicios de saneamiento» (2005).

En el marco de este Encuentro, se ha procedido no solo a analizar, como se señala antes, los aciertos y las dificultades encontradas a lo largo de su quehacer institucional, sino también a explorar en conjunto una serie de actividades e iniciativas que podrían servir como ejes comunes de acción, que podrían constituirse en proyectos compartidos para afianzar los vínculos de cooperación y solidaridad entre estas instituciones. La capacitación presenta una amplia variabilidad entre los países, pues podemos encontrarnos con islas de profesionalidad, con sistemas de capacitación desarrollados pero de alcance restringido, y con amplios programas que llegan a colectivos numerosos. Pero, en algunos casos, suele estar poco conectada con las prioridades estratégicas de la institución, y en ocasiones, puede estar condicionada por las preferencias particulares de grupos de funcionarios. Igualmente, al ser usualmente una función descentralizada, su magnitud y calidad resultan sensibles a las capacidades presupuestarias de las propias instituciones.

Los debates han servido para analizar y estudiar los logros de unas instituciones, que han sido transmitidos a las demás y por lo tanto las experiencias exitosas han sido difundidas. Por ello se conviene que el apoyo a las experiencias de otros países puede ser positivo, no con la voluntad de copiar, sino de innovar. En fin, los programas docentes, las técnicas didácticas empleadas, las materias y contenidos más útiles, han comenzado a constituir una suerte de acervo común para el aprovechamiento del conocimiento en toda la red de escuelas. En este sentido, en la reunión de Antigua se dedicaron referencias y relatos de experiencias de singular relieve para el desarrollo de un servicio civil que tenga en cuenta las competencias, así como el cambio tecnológico continuo y los resultados del aprendizaje. Cada vez con mayor potenciación, aparecen en los programas de las escuelas e institutos de administración pública las enseñanzas que tienen en



cuenta competencias basadas en la gestión del cambio, desarrollo de equipos de trabajo, creatividad, participación, innovación, negociación, flexibilidad, gestión de riesgos.

Se ha profundizado en el conocimiento del papel de las escuelas e institutos de administración pública iberoamericanos en la reforma del Estado. El estudio de los avances y retrocesos sufridos en los últimos años, tanto en lo que se refiere a la colaboración entre las diversas instituciones como en lo que concierne a los éxitos y fracasos de las experiencias particulares, ha generado propuestas y peticiones bilaterales de colaboración, pues muchas de ellas merecen ser objeto de estudio en común, como común ha de ser también el lenguaje que han de utilizar las escuelas e institutos.

Especial relevancia ha cobrado la puesta en valor de la capacitación específica de los funcionarios públicos (incluido su reconocimiento en la carrera profesional), mediante técnicas didácticas, profesorado formado y reclutado, procedente de instituciones académicas y de la propia función pública.

El establecimiento de metodologías comunes de índole esencialmente práctica por parte de las escuelas e institutos, se considera fundamental, de manera que logren estas una forma común de enseñar y un conjunto de conocimientos y técnicas que logren utilidad en beneficio de la gestión pública para todos los países.

La finalidad de la capacitación, convinieron los participantes en el evento, es fundamentalmente generar mayor confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, y para ello es imprescindible valorar su impacto, en cuya evaluación ha de seguir avanzándose. El acierto de realizar programas específicos para directivos públicos, que más tarde extiendan los conocimientos, y a los que se les transmita la sensibilidad necesaria para una visión global y estratégica sobre riesgos y oportunidades, se consideró relevante como base de la necesaria innovación que tenga su raíz en la capacidad analítica de los procesos de trabajo y sus implicaciones



futuras. Saber oír las expectativas de la sociedad y estar abierto a la revisión de la planificación inicial se consideran elementos esenciales de una buena labor en las instituciones de capacitación. Realizar un plan de acción que tenga en cuenta los resultados de esta escucha a los ciudadanos resulta procedente.

En las intervenciones cobró especial relieve la posibilidad realizar una mayor cantidad de cursos de capacitación con profesores y alumnos procedentes de diversas nacionalidades, organizadas simultáneamente en varias escuelas y conformando un conjunto de enseñanzas validadas por la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP). Se inició el debate sobre la certificación de estos estudios formativos, conviniéndose en la necesidad de profundizar en él y de estudiar los resultados de los países que avanzan ya en este camino.

El rol del CLAD como ente articulador y de enlace de los procesos de profesionalización de la gestión pública, fortalecimiento de la capacidad de gestión del sector público y la capacitación y formación de funcionarios públicos, constituyó uno de los puntos centrales del debate. El análisis de la experiencia que une a todos en esta materia, así como el debate sobre nuevas formas de articulación en la mejora de la profesionalización, fue ampliamente articulado y desarrollado.

Especial importancia debe darse a la difusión de una adecuada capacitación de los empleados públicos ante los responsables políticos de los distintos países, que logre elevarse así las más altas instancias y procure de estas la fijación de prioridades y consiga un mayor apoyo. La consideración de que la capacitación no es un gasto sino una inversión fue unánimemente asumida por los participantes, insistiendo en su gran valor como vehículo e instrumento de desarrollo de los países y como medio de acercamiento a un mejor servicio a los ciudadanos.



Parte importante de los debates se dedicó a analizar la importancia de las nuevas tecnologías en la actividad de escuelas e institutos y en especial al establecimiento de un banco de conocimiento iberoamericano en materia de administración pública, como paso previo para la construcción de la comunidad de conocimientos iberoamericano de la administración pública. En este punto, han de aprovecharse los avances alcanzados por el CLAD desde su fundación con la red SIARE, y por países como España, cuyo Instituto Nacional de Administración Pública ha puesto recientemente en marcha un ambicioso proyecto sobre el ecosistema social, basado en el establecimiento de un banco de conocimiento, con un repositorio inteligente, una red profesional y un banco de innovación que, por su carácter abierto y personalizable, es posible aprovechar por todas las escuelas e institutos. Igualmente, Brasil ha puesto en funcionamiento recientemente un repositorio institucional de interés para todos los países.

### **3. CAPACITACIÓN EN LATINOAMÉRICA**

#### **Las preocupaciones**

En este marco, las preocupaciones del Encuentro Iberoamericano de escuelas e institutos de Administración Pública, conscientes los participantes de que las experiencias de unos pueden ser enseñanzas para otros, ya que varios de los problemas son comunes y las necesidades, con frecuencia, idénticas, fueron estas expuestas y analizadas, y han servido de base para la adopción de las propuestas correspondientes. Por tanto, se ha realizado un análisis crítico de los avances y retrocesos que han tenido lugar en los últimos años y, en particular, desde la creación de la Red de Escuelas Iberoamericanas.

La formación de los funcionarios públicos es una preocupación central de los distintos organismos que tienen competencias en materia de administración pública. No podemos soslayar el alto



valor estratégico de la formación y la capacitación, que los configura como un elemento esencial para enfrentar a los procesos de cambio que se están produciendo en el entorno, especialmente el impacto de las nuevas tecnologías, y la globalización de los fenómenos socioculturales. La formación y la capacitación no solo contribuyen a mejorar la calidad del funcionario y aumentar los niveles cualitativos y el impacto sobre la ciudadanía de los servicios públicos, sino que, además, permiten a los agentes públicos cumplir con sus expectativas vitales y profesionales.

Un elemento esencial lo constituyen los recursos políticos, económicos, de capacidades y tecnológicos que estas instituciones deben poseer, siendo la situación, aunque diversa, necesitada de mejora. En cuanto a los recursos políticos, son de singular trascendencia la asignación de objetivos por parte de los poderes públicos (Ejecutivo y Legislativo), de manera tal que las prioridades, finalidades y misiones de los organismos encargados de la capacitación estén definidos y claros. Igualmente, ha de exigirse que se otorgue a los organismos la capacidad funcional e institucional suficiente como para poder llevar a cabo su misión, por delegación de las más altas instancias de poder. Los recursos económicos necesarios hacen referencia especialmente a los derivados de los presupuestos, sin excluir otras aportaciones, que permitan a los organismos el cumplimiento de sus fines con eficacia. Los recursos de capacidades son aquellos que conciernen a las metodologías, profesorado, programas y actividades que contribuyan al cumplimiento de sus objetivos de mejorar la capacitación para generar un mejor servicio a los ciudadanos. Finalmente, los recursos tecnológicos se refieren a la disposición en estas instituciones de los medios e instrumentos tecnológicos suficientes y avanzados para hacer frente a la demanda, para constituir una oferta formativa *online* y compartir redes y bancos de conocimiento en la materia.

La capacitación, cuya importancia sobre el desarrollo de la actividad de gestión pública es unánimemente reconocida, tiene un impacto no sistemáticamente analizado, o incluso descono-



cido, sobre el más adecuado funcionamiento de los servicios públicos. El escaso desarrollo de las instituciones en algunos casos y el exiguo desarrollo de medidas de evaluación, tanto interna como externa, impiden el conocimiento exhaustivo de los resultados de la actividad capacitadora e incentivan la necesidad de paliar su carencia.

En el mismo sentido, en el transcurso de los debates se evidenció el desconocimiento de datos fiables y que, de forma sistemática, establecieran la repercusión de los conocimientos adquiridos, mediante las actividades formativas, en el desarrollo de la gestión pública. La programación de las actividades de formación que realizan las instituciones, basada en la experiencia y la demanda de los sectores de las administraciones, no obtenía una conexión clara de los resultados obtenidos por la adquisición de los conocimientos, ni individual ni institucionalmente. Por ello, se concluye que la aplicabilidad de los conocimientos adquiridos, aunque no alejada de las necesidades, precisa de un seguimiento científico sistemático.

Se valoró especialmente en los debates, la necesidad de adquirir, intercambiar y colaborar activamente en la construcción de metodologías propias, con el auxilio experto de los ministerios de educación o de especialistas universitarios en la materia, con el fin de ir forjando una cultura metodológica propia, por el momento no suficientemente extendida. En el mismo sentido, se hizo patente la necesidad de contar con grupos de casos prácticos específicos de las administraciones públicas que trasladaran, incluso entre países distintos, las experiencias de cada uno de ellos, pues los existentes ser referían con frecuencia a situaciones y problemas más relacionados con las empresas privadas.

## **El análisis**

La aproximación a la realidad iberoamericana realizada en el curso de los debates, constató la carencia y necesidad de los datos



científicos necesarios para la realización de cualquier análisis fundado. Se suministraron datos de la existencia de las escuelas, de los cursos de capacitación que se realizan habitualmente, incluso de la dependencia orgánica de las instituciones (generalmente los órganos o ministerios cercanos a la Presidencia de la República). Pero existen otros elementos sobre los que no fue posible obtener datos suficientemente extensos. Entre estos el presupuesto real que cada uno de los países destinaba a capacitación, generalmente distribuido por varios organismos y ministerios, así como la existencia de planes de formación no siempre coordinados entre los diversos organismos y departamentos. Igualmente, se puso de manifiesto que para algunas de las instituciones de formación y capacitación los créditos presupuestarios se veían mermados. En ocasiones, por determinaciones de prioridad en relación con otras políticas públicas, que obligaba a los responsables aminorar el montante presupuestado.

Sin embargo, la extensión y la multiplicidad de países existentes en Iberoamérica no permiten generar conclusiones unívocas, pues la diversidad es la nota más acertada, especialmente en el seno de países tan extensos como Brasil, México o Argentina. De nuevo, como en el análisis del servicio público, es posible distinguir islas de capacitación adecuada y otras zonas, departamentos o regiones donde la situación es mejorable. Sirva como testigo la idea de que esta potenciación de la capacitación profesional en ciertos países alcanza solo a determinados sectores de la capacitación gubernamental (Finanzas, Procuraduría, Presidencia de la República), en menor medida en las regiones o departamentos (aunque en algunos estados mexicanos y brasileños hay iniciativas de relieve), y es francamente escasa en el área local (aunque en el ámbito de grandes ciudades hay propuestas de mérito).

En el conjunto de los países se conviene que el símil entre la cabeza, el corazón y las manos, y el conocimiento, las capacidades, habilidades y actitudes, es una realidad frecuente. Esta comparación alude también al establecimiento de prioridades políticas, en



ocasiones olvidadizas con la capacitación de los servidores públicos, la insuficiente potencia presupuestaria o institucional de los organismos encargados de esta y el abandono que suelen sufrir las actuaciones concretas de capacitación.

En algunos países, como Ecuador y Argentina, el Gobierno está inmerso en un proceso de incentivación de la comprensión de los empleados públicos de las prioridades políticas del Gobierno, detectándose una crisis en la confiabilidad en determinados sectores de la élite del empleo público. De ahí que en los planes de capacitación se haya puesto como finalidad el incremento de esta comprensión y actuación positiva de los empleados públicos en la puesta en vigor de las políticas gubernamentales.

## **El diagnóstico**

La situación de las escuelas e institutos debe partir de la definición de la situación actual comparándola con la previamente existente. Por ello, conviene hacer referencia a algunos datos emanados directamente de los responsables de las diversas instituciones en cada país. Así, es posible, en forma resumida y no exhaustiva, poner en valor algunos aspectos referidos a cada país. Para no ser reiterativos, solo se han destacado algunos aspectos en algunos de ellos, pero los avances registrados en la prioridad política de las instituciones son relevantes en cuanto a su extensión, como puede verse en el cuadro adjunto:



País	Institución	Relación de dependencia	Observaciones
Argentina	INAP	Presidencia	40 años de actividad formativa y coordinadora
Bolivia	EGPP	Ministerio de Educación	Creada en 2009
Brasil	ENAP	Ministerio de Planificación	Sistema de Escuelas de Governo da União, Coordinado por la ENAP
Chile	-	Servicio civil desde 2003	Formación descentralizada en Escuelas y Universidades públicas y privadas
Colombia	ESAP	Presidencia de la República	Institución universitaria. Fundada en 1958
Costa Rica	Centro de Capacitación y Desarrollo	Presidencia de la República	-
Cuba	Universidad creada en 2011	Ministerio de Educación Superior	Forma y capacita funcionarios públicos
Ecuador	Unidad de Capacitación y de Investigación y Desarrollo	Ministerio de Educación	-



País	Institución	Relación de dependencia	Observaciones
El Salvador	Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización	Presidencia de la República	-
España	INAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	Creado en 1958
Guatemala	INAP	Presidencia de la República	Creado en 1980. Capacita funcionarios públicos.
México	INAP	Institución dependiente del Gobierno	Forma funcionarios y líderes políticos. Creado en 1955
Paraguay	INAPP	Presidencia del Gobierno	Creado en 2013
Perú	Servir-ENAP	Primer Ministro	-
República Dominicana	INAP	Ministerio de Administraciones Públicas	Capacita todos los funcionarios, incluyendo locales
Uruguay	Oficina del Servicio Civil	Presidencia de la República	Capacita solo funcionarios

Existen, pues, en la gran mayoría de los países, institutos o escuelas dependientes del Gobierno, de carácter público y con relación con las universidades, que imparten la capacitación necesaria a los funcionarios públicos, mediante planes de capacitación anuales, de desarrollo y financiación irregular. Los cursos son impartidos



por funcionarios públicos o profesores de universidad, existiendo escasa relación con las escuelas de negocios y otras instituciones relacionadas con el mundo empresarial.

Sin embargo, a pesar de que estas instituciones, con frecuencia dependientes de la Presidencia de la República o de ministerios de planificación, tienen encomendadas importantes funciones de capacitación que pueden incluso alcanzar a responsables políticos, no tienen relevancia o potencia política suficiente en algunos países. Esta relevancia o cercanía a las más altas instancias sería probablemente necesaria para el desempeño más eficaz de su misión. Ello podría paliarse mediante la asignación de mayores recursos y la institucionalización de los organismos con mayor rango administrativo y autonomía superior.

Desde otro punto de vista, es especialmente detectable la separación entre las prioridades políticas y la capacitación que se desarrolla en determinados países. En algunos, no obstante, parece existir una unidad direccional en este sentido (Cuba, Ecuador, Bolivia). En otros, sin embargo, la capacitación funcional se extiende más prioritariamente a otras habilidades y conocimientos no tan cercanamente relacionados con las prioridades políticas del Gobierno.

## **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **Conclusiones**

1. La mejora detectada en los últimos años en la totalidad de los países en cuanto al montante destinado a la capacitación, que denota el avance en la prioridad política del asunto, y la mayor institucionalización establecida.
2. La especialización en cada país de instituciones que con diversos nombres lideran el tema (institutos nacionales de administración pública, escuelas superiores, centros de



capacitación, etc), ha sido un significativo avance en términos de gestión de nuestros encuentros.

3. La incorporación en los últimos años de países que han establecido pautas de actuación que priorizan estas actividades, residenciándolas con dependencia del más alto nivel.
4. La colaboración con instituciones universitarias, generando titulaciones certificadas o actividades propias de capacitación, con el concurso de docentes universitarios o profesionales de la función pública.
5. El inicio de actividades de capacitación en el seno de los directivos públicos, como paso previo para su extensión a todos los grupos de funcionarios y empleados públicos.
6. La mayor sensibilización de las autoridades políticas sobre la capacitación y la formación.
7. Los intentos de lograr un pacto político entre Gobierno y oposición para la capacitación de los funcionarios públicos.
8. La comprensión de que la profesionalización del empleo público es una de las principales vías para lograr la fortaleza de las instituciones.
9. La extensión, aún no suficiente ni generalizada, de las islas de profesionalidad en el seno de los países, en las que seleccionan a los servidores públicos en virtud de los principios de mérito y capacidad.
10. La ratificación de los desafíos y objetivos contenidos en el Plan Estratégico del CLAD relativos a garantizar la sostenibilidad de la EIAPP, especialmente en lo referente a fortalecer su papel, potenciar sus programas de coordinación con las distintas escuelas, priorizar los eventos di-



rigidos a funcionarios de alto nivel, mejorar el proceso de difusión de los cursos y ampliar la base de cursos virtuales.

## **Recomendaciones**

En el curso de las sesiones, se extendieron los delegados en proponer numerosas medidas de fortalecimiento de las escuelas e institutos y la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas. Destacamos cada una de ellas:

1. El fomento de la investigación en materia de capacitación y de conocimiento de las materias a impartir, de las experiencias existentes, metodologías y, en general, de materiales didácticos específicos.
2. La creación de espacios de conocimiento comunes entre las diversas instituciones, aprovechando las tecnologías, las redes y los contactos que facilitan las tecnologías de la comunicación.
3. La generación de un banco de buenas prácticas que permita el aprovechamiento por parte de todos los países de las experiencias positivas de los demás.
4. El establecimiento de una «casoteca» derivada de las experiencias de los funcionarios gestores y de los profesores de cada país, seleccionando aquellos casos que por su contenido puedan ser de mayor utilidad a los empleados públicos.
5. La producción de una metodología especial en las actividades docentes de las escuelas e institutos, que insista en aquellos aspectos de mayor relevancia para el desarrollo de las actividades del empleo público.
6. La insistencia en la enseñanza de contenidos que ameriten la profesionalización del servicio civil, especialmen-



te en aquellos aspectos desarrollados en las Cartas Iberoamericanas sobre administración pública.

7. El intercambio sistemático de documentos metodológicos, cursos de éxito relevante en cada una de las escuelas, incluyendo a los profesores mejor valorados, así como los contenidos de mayor demanda por parte de los servidores públicos, entre los que deben encontrarse el desarrollo de las competencias profesionales, el trabajo del servicio público medido por objetivos y resultados, así como la evaluación del desempeño de los empleados públicos.
8. La búsqueda de nuevas formas de financiación de las actividades de forma complementaria a los presupuestos públicos, conscientes de la escasez de estos recursos y de la necesidad de explorar otras posibilidades, incluyendo la participación de los propios servidores públicos, fundaciones públicas o privadas o empresas.
9. El aprovechamiento de la oferta del Instituto Nacional de Administración Pública de España, que pone a disposición de todas las escuelas e institutos del área latinoamericana, por medio del CLAD, su Banco de Conocimiento, repositorio documental y su acceso a las redes sociales que incluyen una red profesional especial en materia de Administración y función pública.
10. La utilización con mayor asiduidad del ingente volumen de material científico y profesional del CLAD, cuyo enlace con el INAP de España y con otras escuelas es ya hoy una realidad.
11. El avance en el proceso de incluir actividades docentes en las escuela iberoamericana de forma constante, de manera que no sean solo algunos países, sino todos, los que presenten actividades formativas para el aprovechamiento común.



12. El establecimiento, de forma sistemática, de cursos comunes anualmente, que tengan lugar en muchas escuelas y con contenido similar.
13. La generación de video conferencias habituales entre los técnicos y responsables de capacitación, para debatir de los problemas comunes y presentar experiencias.
14. La producción y distribución de algún documento sobre las escuelas, basado en una investigación científica sobre medios, personal, importancia política, visibilidad y actividad docente de las escuelas e institutos de administración pública.
15. El incremento de los recursos económicos y humanos destinados a la capacitación de los empleados públicos, para hacer frente a las necesidades derivadas del desarrollo económico, de la complejidad de las políticas públicas y de la extensión de las TIC.
16. La generación, entre las autoridades políticas, en los países en que sea necesario, de la comprensión de la necesidad de la capacitación, de forma que sea percibida como una inversión y no como un gasto presupuestario y en consecuencia, las autoridades políticas defiendan estas instituciones.
17. La involucración de los medios de comunicación en la mejora de la imagen de las instituciones de capacitación y del servicio público en general.
18. La realización de un plan nacional de capacitación, que se encuentre incluido en el plan general de desarrollo económico-social y también en el cumplimiento de los objetivos políticos plasmados por las decisiones normativas, presupuestarias y gubernamentales, respetando la naturaleza de



.....

cada organización y procurando innovar en el diseño de estrategias de aprendizaje.

19. La institucionalización, bajo los auspicios del CLAD, de una reunión anual presencial de escuelas e institutos de administración pública se considera imprescindible para continuar avanzando en la mejora de la capacitación para el logro de un mejor servicio público.
20. La difusión de las conclusiones de las reuniones de los institutos y escuelas de administración pública ante los Gobiernos y la reunión de ministros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).





**CLAD**

CENTRO LATINOAMERICANO  
DE ADMINISTRACIÓN  
PARA EL DESARROLLO

Desde el año 2014 se han realizado un conjunto de encuentros anuales que han reunido a los integrantes del Consejo Académico Asesor de la Escuela del CLAD, constituido por los institutos y sistemas públicos nacionales de formación y/o capacitación de funcionarios públicos de los países miembros. Producto de cada encuentro han sido los Informes de Conclusiones y Recomendaciones que sintetizan lo planteado en cada encuentro internacional.

Este texto compendia esos informes con el fin de favorecer la discusión, propender a la creación de nuevas escuelas o institutos en aquellos países miembros que aún no cuentan con estos entes, así como para enriquecer y fortalecer los ya existentes.

ISBN: 978-980-7925-09-9



9 789807 925099

