

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

De 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.



