

DOCUMENTOS

Informe final de Conclusiones y Recomendaciones del IV Encuentro Iberoamericano de Escuelas e Institutos de Administración Pública

Durante dos días tuvo lugar en Montevideo, Uruguay, la cuarta reunión iberoamericana de Escuelas e Institutos de Administración Pública. Francisco Javier Velázquez López fue el consultor designado por el CLAD para el evento.

Este encuentro se celebró durante los días 19 y 20 de octubre de 2017. Estuvo organizado por el CLAD, junto a la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) de la República Oriental del Uruguay, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), así como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en Uruguay.

Informe final de Conclusiones y Recomendaciones del IV Encuentro Iberoamericano 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 desarrollado temas de gran relevancia para el fortalecimiento y desarrollo de las Escuelas e Institutos de Administración Pública, surge ahora un nuevo tema central para los gestores y responsables de los organismos de formación y capacitación de los funcionarios públicos. Se trata de la preocupación por los resultados de su trabajo, por la cobertura de las necesidades y, especialmente, por el impacto que sus acciones han tenido en las organizaciones demandantes.

Numerosos son los interrogantes que se pueden plantear en ese sentido, siendo los más importantes aquellos referidos a la oferta y la demanda del aprendizaje. Al analizarse estos dos aspectos fundamentales, ha de entrarse de lleno en la profundización de las posibilidades de una transferencia efectiva del resultado de la actividad y de su impacto. Estos aspectos son constituyentes del proceso de generación de conocimiento y 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 capacitación de las Escuelas e Institutos de formación y capacitación.

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 públicos.

Se desarrollan a continuación los diversos temas, con base en la respuesta de los países.

1. La demanda de capacitación

La demanda de capacitación hacia las Escuelas e Institutos de Administración Pública, obtiene una respuesta positiva puesto que los organismos solicitan constantemente formación para sus empleados públicos, con independencia de la posición dentro de la estructura gubernamental de dichas instituciones¹. Ello constituye en sí mismo un logro por cuanto es unánimemente reconocido el carácter transversal de la actividad, según se manifiesta en Colombia, Ecuador y Uruguay². No obstante esta transversalidad, elemento determinante de la potencia institucional de los organismos de capacitación, no consigue alcanzar a todos los países e instituciones, por cuanto algunos de ellos aún se encuentran en las fases originarias de desarrollo y, además, la falta de recursos adecuados no les permite caminar por senderos de mayores responsabilidades, como es el caso de Paraguay y El Salvador. Dos aspectos esenciales que permiten la transversalidad son: la *ubicación* de las Escuelas e Institutos en la misma Presidencia del país o en Ministerios de Presidencia o de Hacienda, y el *régimen jurídico* que en sus Estatutos o normas fundacionales determina su vocación de servicio general para todos los empleados o funcionarios públicos.

Cuando no existen instituciones específicamente encargadas de realizar estas actividades con vocación transversal, consta la existencia de ambiciosos proyectos para llevarlas 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 (es el caso de México y Honduras, entre otros).

De tal modo, la inexistencia de una escuela o instituto 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, tal como ocurre en Honduras y, especialmente, en Chile. 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. Al mismo tiempo se reconoce la necesidad de revitalizar los modelos de formación

y actualización profesional, no sólo con la utilización de nuevas tecnologías, sino también con nuevos modelos pedagógicos y de intervención profesional³.

Las instituciones encargadas de la formación y capacitación pueden tener finalidades difusas, en las que su misión se dirija genéricamente a la capacitación de todas las clases de empleados públicos, o especifiquen los colectivos correspondientes incluso realizando mención a sus colectivos excluidos como en Argentina y España.

En el INAP de República Dominicana y la ENAP de Uruguay, entre otros casos, 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.

Las materias habituales de la demanda suelen referirse a 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 gerenciales⁴. 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 autonómicas (Brasil, España, México, entre otros), 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, como por ejemplo en Colombia.

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 (en Argentina, entre otros países). 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. No obstante, esta situación, no impide que se realicen ofertas formativas en las que se permite la participación de funcionarios de toda la administración pública. 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, como es el caso de Bolivia.

En los últimos años, algunas instituciones han sufrido un proceso de recentralización de actividades formativas, apoyada en las tecnologías de la información y las comunicaciones, mediante las que se capacita con los mismos instrumentos docentes a personal procedente de distintos departamentos, como lo hace el INAP de España en idiomas extranjeros, entre otros temas. 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, como se destaca en los casos de Angola, Brasil y España, entre otros.

El diseño de las actividades demandadas hacia las Escuelas e Institutos de Administración Pública por parte de los ministerios sectoriales, 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 como ocurre en Uruguay.

Resulta generalizada en todos los países la práctica por la cual las instituciones de capacitación recurren a universidades para la prestación de actividades docentes, en las cuales, a título individual o mediante convenios institucionales, los profesores participan en la formación, en la metodología e incluso en la planificación de los cursos.

Las funciones y facultades asignadas a las escuelas e institutos para dar cobertura a la demanda a nivel nacional, como en el caso de la República Dominicana, encuentra dificultades para su cumplimiento debido a los medios con los que se cuenta: infraestructura inadecuada para poner en óptimo funcionamiento la sede central y las oficinas regionales; falta de medios de transporte para el adecuado desplazamiento en las diferentes provincias del país; insuficiencia de personal para brindar soporte a las demandas que se reciben en las oficinas regionales.

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 (Argentina) y con institutos y organismos internacionales como la ENA de Francia, el INAP de España y la ENAP de Brasil. Sin embargo, esta búsqueda incesante de recursos para atender a la demanda, no oculta que en ciertos países, como en el caso de Bolivia, los recursos procedentes del Tesoro Nacional (40%) y los recursos propios (60%) les permiten atender la demanda.

Algunas instituciones señalan que hay recursos para atender la demanda existente, pero que éstos se encuentran repartidos en numerosos departamentos y organismos que tienen limitada su capacidad de ejecución y de esta forma sólo atienden sus necesidades singulares. Cada organismo de la Administración procura satisfacer sus necesidades propias, incluyendo materias transversales o gerenciales, exclusivamente dirigidas a su 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 ordenadamente los programas de capacitación de una manera eficiente y eficaz. Afortunadamente, es posible señalar que ya en la inmensa mayoría de los países del CLAD están constituidas las Escuelas o Institutos, lo que no asegura la disponibilidad de créditos presupuestarios suficientes o incluso la permanencia de partidas presupuestarias o rubros sin utilizar en distintos departamentos como ocurre, por ejemplo, en Paraguay.

Algunos países valoran disponer de recursos suficientes, pero la mayoría, 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 tienen alcance para toda la administración pública: gobierno central, poder legislativo y judicial; órganos especiales, como la Junta Central Electoral, la Cámara de Cuentas, el sector municipal e incluso la Policía Nacional en República Dominicana.

De forma tajante, en algunos países, se reconoce la insuficiencia de atención de la solicitud de capacitación pues *"la capacidad operativa no daría cuenta de la demanda de toda la Administración Federal"* (Brasil). También se considera claramente escasa para atender a las necesidades, especialmente las relacionadas con la investigación o las del personal directivo (Costa Rica). En otros países, a pesar de destinar un porcentaje del 1% de los gastos de personal, se reconoce la falta de recursos, declarándose esfuerzos para incrementar el presupuesto en proporciones cuantiosas, afirmando que aquéllos siempre son menores que las necesidades (p.e., Guatemala). En otros, finalmente, se destaca que la capacidad financiera para atender las necesidades ha sido constante y los recursos han resultado suficientes para atender la demanda existente" (Colombia).

La insuficiencia de recursos, y ocasionalmente su suficiencia, no impide la generación de proyectos de singular interés, tales como la determinación de que cada funcionario público tenga obligación de realizar un mínimo de cuarenta horas de capacitación anuales, o como 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 formación y 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 (México y España).

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 de identificar la demanda real con la oferta, siendo reacios a reconocer que una parte de ésta 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 ausencia de una oferta proactiva que, surgida de investigaciones, análisis o encuestas, permitiera a las instituciones procurar alumnos de otros departamentos u organismos, realizando así una labor de extensión del aprendizaje. Ello seguramente redundaría 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 participación de personas procedentes del sector privado (Portugal). 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 las Escuelas e Institutos de capacitación. Vale la pena resaltar las realizadas en algunos países en los que tienen lugar encuentros de trabajo con las áreas de recursos humanos. En estos encuentros 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 (Argentina, España). Además, como en el caso de Uruguay, se realizan reuniones con referentes de los organismos a fin de escuchar sus demandas de capacitación. En algunos países existen, como en Colombia, unidades organizativas encargadas de detectar la demanda y planificar las actuaciones formativas en todo el territorio nacional.

Otros, por su parte, destacan la visita 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 de difusión y comunicación más comunes son desarrolladas por todos: afiches, dípticos, comunicaciones, convocatorias en los boletines oficiales, así como cada vez más en las páginas webs 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 está 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 instituciones con competencia transversal, 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.

3. La transferencia de conocimientos

La transferencia de conocimientos se define como objetivo esencial de la formación para el desarrollo profesional de los agentes con vistas a la consolidación de un Estado al servicio de los ciudadanos. Esta genérica afirmación, compartida por todos, presenta matices, señalándose 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 procura la innovación en el sector público, mediante una investigación colaborativa o mediante la puesta en práctica de acciones que generan conocimiento.

Se deben analizar los factores que determinan la transferencia positiva 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 los intereses y la congruencia de metas individuales y de la organización (especialmente es el caso de México).

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

- a) El logro de los objetivos de aprendizaje.
- b) El nivel de satisfacción de los participantes.
- c) La evaluación de la transferencia de los conocimientos al trabajo diario.
- d) El impacto de lo aprendido en la mejora del servicio al ciudadano (directa o indirectamente).

En Brasil y Costa Rica, entre otros, se señala que la dificultad de la tarea es "*proporcional al grado de dificultad del conocimiento transferido*", pero permite evaluar el resultado de la acción formativa.

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 adquirido en la actividad de capacitación, identificando aquellas variables que pudiesen haber afectado el resultado.

Nivel IV - Resultados: da respuesta a la pregunta: ¿Cuál es el *impacto* operacional?, determina 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*. Brasil lo define certeramente: que los alumnos regresen a sus puestos de trabajo más equipados y más motivados. El problema es que este tema de relevancia central ofrece dificultades de medición e incluso de apreciación. Por ello, algunos países adelantan que, en definitiva, lo que debería buscarse es la satisfacción de los ciudadanos. El mejor desempeño de las actividades de los servidores públicos, en último término, tiene una vinculación 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 el 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 tomado como referencia, es la posibilidad de comparar los beneficios de la actividad en relación con los costos de realizarla. Si bien la medición no está exenta de dificultad, factores como la proporcionalidad en relación con los recursos disponibles

y el público objeto de la actividad, tienen una gran valía. Por ello, en Ecuador toman en cuanto a la pertinencia y eficiencia terminal, la vinculación con la sociedad y el impacto o reversión de conocimientos aprendidos en las instituciones en las que laboran.

En otras instituciones, las acciones de capacitación se estiman a través de los instrumentos o mecanismos que se determinan para cada tipo de evaluación y, en particular, de *reacción*, lo que permite 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 pertenecen. 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 destaca la conveniencia de contemplar la evaluación dentro del ciclo de la capacitación, aspecto especialmente destacado en Perú.

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, cognitivo, trascendencia metacognitiva, creatividad, así como las competencias para el ser, el estar y el convivir en sociedad.

El desafío que las experiencias plantean en relación con la transferencia de conocimientos y la evaluación de la capacitación, es resuelto con ejemplos concretos de actividades de debate y reflexión o de evaluación de impacto de algunos cursos. Algunos países, como Angola, manifiestan haberlas obtenido, y si bien no aportan datos, se muestran especialmente satisfechos de la proliferación de cursos de formación de formadores en los que confían para obtener resultados en otros organismos y territorios.

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 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 desertión, 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 sólo la indagación previa, que es resuelta mediante cuestionarios suministrados en línea o por medio de pruebas o encuestas de conocimientos, sino la posterior, en lo que se refiere a su real repercusión en el puesto de trabajo, donde no se recibe devolución más allá de la cortés respuesta (España). No obstante, los esfuerzos parecen recompensados, pues la difusión de aspectos de metodología de la evaluación de la capacitación logra no sólo 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 (Chile).

La división en varias etapas del proceso de evaluación tiene sentido según la experiencia de los centros de Costa Rica y Uruguay, que distinguen entre la evaluación de los aprendizajes, de la reacción, de la aplicabilidad y de la evaluación de los resultados. De esta forma, se indica, 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 igualmente, la necesidad de contar con objetivos claros en cuanto a los conocimientos, capacidades y habilidades, mediante una metodología que permita la construcción del conocimiento de forma colectiva, que parta de la experiencia 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 (El Salvador).

Algunas de las instituciones consultadas reconocen encontrarse 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, como en Uruguay, 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. Sin embargo, algunas instituciones de larga tradición en la formación y aprendizaje, como en Portugal, han llegado a construir todo un kit metodológico de evaluación del impacto de la formación, que recoge la planificación, la recogida de datos, el análisis e interpretación de los datos y los factores relacionados con los informes y la comunicación. En otros casos, las instituciones de Guatemala y España están desarrollando, o están en vías de crear, modelos de certificación de conocimientos o enseñanzas impartidas

que parecen señalar el futuro de estas instituciones, bien en solitario o en compañía de Universidades, generalmente de carácter público y en ocasiones de carácter privado.

Así pues, de acuerdo con el aporte de México, 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.

4. Coordinación e intercambio de experiencias en materia de formación y capacitación de funcionarios públicos

Prácticamente en todos los casos los programas de formación y capacitación son desarrollados mediante herramientas de las TIC, siendo posible determinar instituciones que desarrollan estas actividades con mayor frecuencia, mientras que otras 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 exitosas que interesa a las instituciones difundir. La herramienta utilizada en general es la plataforma *Moodle*. Las instituciones formativas que desarrollan una importante actividad en la materia, se ven obligadas a tener un relevante equipo técnico de implementación y mantenimiento, incluyendo la compleja tarea de construir la infraestructura tecnológica de la capacitación, lo que ha permitido en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y España llegar hasta un número considerable de alumnos, superando ampliamente al que asiste a las clases presenciales.

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

En este sentido, puede construirse una tipología: actividades semi-presenciales, actividades virtuales con tutorías; actividades virtuales auto gestionadas y actividades presenciales con apoyo en línea. En general, puede afirmarse que todas las instituciones realizan o están en vías de realizar actividades docentes con diverso desarrollo

y apoyo tecnológico, lo que les permite al menos una parte de su actividad con base virtual.

Para garantizar las capacitaciones virtuales, en Chile y Uruguay 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”.

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

La modalidad virtual o en línea, no es sólo 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 participación de alumnos de todo tipo, que constituyen la base de redes sociales sumamente útiles para la transferencia de conocimientos, la generación de ideas innovadoras y el seguimiento de las preocupaciones más habituales en torno a la gestión pública.

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, con carácter fundamental, por medio de tutores de seguimiento o gestores de los cursos. 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 en TIC de los docentes, para garantizar el proceso de aprendizaje y el acompañamiento en el aula virtual para los estudiantes (Uruguay).

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 (Colombia).

Todos los países proponen considerar positiva la potenciación de la Red de Escuelas e Institutos Gubernamentales en Asuntos Públicos (REIGAP), así como la celebración de Encuentros de Escuelas e Institutos de Administración Pública, el intercambio de alumnos, profesores y de experiencias. También a través de la creación de un foro virtual para intercambio 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 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 los 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, intercambio cultural, 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 ese se está realizando 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, siendo sin embargo los elementos comunes los de mayor peso.

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 valorado, especialmente para el intercambio de material bibliográfico, material didáctico, trabajos de investigación, implementando un espacio en la plataforma de cada institución que permita compartir o intercambiar las experiencias con los miembros de esta red.

Finalmente, aquellas Escuelas e Institutos aún en proceso de inicio de su andadura (como la de El Salvador), destacan la importancia de estas actividades dado que de ellas obtendrían insumos relevantes y experiencias, que de acuerdo a su nivel puede adoptar, adaptar e implementar. Para las escuelas o institutos más avanzados contribuiría a una innovación constante en sus países y a fortalecer las metodologías que implementan o a desarrollar nuevas a partir de las encontradas. 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, como se aprecia en el caso de Uruguay.

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 desarrollar herramientas tecnológicas y pedagógicas innovadoras que faciliten la búsqueda y manejo de contenidos y métodos de aprendizaje.

También puede permitir buscar y recopilar información seleccionando temas, contenidos y sus relaciones, y facilitando la colaboración entre expertos y operadores de los temas, según se destaca en el caso de México.

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 asistentes.

5.1 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 el desarrollo de capacidades 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 de construir y desarrollar una formación de los empleados y servidores públicos, profesional y 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 de 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 ésta no sólo 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 con frecuencia, en cuanto 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, es reconocida su posición transversal 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 amplísima y, aún con las carencias que atañen especialmente a las instituciones más pequeñas, con presencia continua en las posibilidades formativas de los servidores públicos.

10. La colaboración con Universidades de los diversos países está generalizada, realizándose a demanda de las escuelas 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. Está generalizada la utilización de los medios tecnológicos más avanzados, 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 a 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 especializadas, 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 que se institucionalice.

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 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 siempre 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 a mejorar el caudal de conocimientos de los funcionarios participantes.

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 cursantes, aunque si estos están satisfechos y motivados son los mejores vehículos de transferencia.

22. Cuanto mayor es el aprendizaje de los funcionarios que participan de la capacitación, 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.

5.2 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 recursos presupuestarios. 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 esos recursos puede lograrse a partir de alianzas con instituciones públicas (atendiendo a la demanda formativa y obteniendo contraprestaciones económicas) y privadas, 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 funcionarios 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 otros contenidos tales como la ética o el tratamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), constituyen una materia ineludible.

5. Para la difusión de las ofertas formativas, las instituciones deberán utilizar cada vez más medios digitales, así como para su realización.

6. Conviene realizar experiencias piloto sencillas 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, 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 sólo 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, llevando a cabo 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 que la necesitan, de forma 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 evaluación 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 modo 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 con apoyo de éstas, semipresenciales o virtuales.

21. Estimular la extensión 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.

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.

Notas

(1) En la República Dominicana, 18 de los 20 Ministerios solicitan regularmente participar en las actividades formativas del INAP. En Uruguay, la totalidad de los 13 Ministerios.

(2) En adelante, las menciones en el texto a uno o más países dan cuenta de la contestación a la encuesta enviada, pero no significa que otros no hayan realizado la misma reflexión.

(3) 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 crea un Instituto Federal de Profesionalización.

(4) 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.