

DOCUMENTOS

Informe final de Conclusiones y Recomendaciones del Primer Encuentro Iberoamericano de Escuelas e Institutos de Administración Pública: *Forjando Rumbos Comunes*

Durante dos días, tuvo lugar en La Antigua, Guatemala, la primera reunión de Escuelas e Institutos Iberoamericanos de Administración Pública que congregó a representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, así como del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Francisco Velázquez fue el consultor principal designado por el CLAD para el evento.

La reunión, que estuvo organizada por el CLAD, con el auspicio de los Gobiernos de España y Guatemala, se celebró en La Antigua, Guatemala, en el Centro de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), durante los días 20 y 21 de marzo de 2014.

Informe final de Conclusiones y Recomendaciones del Primer Encuentro Iberoamericano de Escuelas e Institutos de Administración Pública: *Forjando Rumbos Comunes*

1. Las preocupaciones, el análisis y el diagnóstico de la situación de la capacitación en Latinoamérica

Las preocupaciones

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

La formación de los funcionarios públicos es una preocupación central de los distintos organismos que tienen competencias en materia de administración pública. No podemos soslayar el alto valor estratégico de la formación y la capacitación, que los configura como un elemento esencial para enfrentar los procesos de cambio que se están produciendo en el entorno, especialmente el impacto de las nuevas tecnologías y la globalización de los fenómenos socio culturales. La formación y la capacitación no solo contribuyen a mejorar la calidad del funcionario, aumentar los niveles cualitativos y el impacto sobre la ciudadanía de los servicios públicos, sino que, además, permiten a los agentes públicos cumplir con sus expectativas vitales y profesionales.

Un elemento esencial lo constituyen los recursos políticos, económicos, de capacidades y tecnológicos que estas instituciones deben poseer, siendo la situación, aunque diversa, necesitada de mejora. En cuanto a los *recursos políticos*, es de singular trascendencia la asignación

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

La capacitación, cuya importancia sobre el desarrollo de la actividad de gestión pública es unánimemente reconocida, tiene un impacto no sistemáticamente analizado o incluso desconocido sobre el más adecuado funcionamiento de los servicios públicos. El escaso desarrollo de las instituciones en algunos casos y el exiguo desarrollo de medidas de evaluación, tanto interna como externa, impiden el conocimiento exhaustivo de los resultados de la actividad capacitadora e incentivan la necesidad de paliar su carencia.

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

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

El análisis

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

Sin embargo, la extensión y la multiplicidad de países existentes en Iberoamérica no permiten generar conclusiones unívocas, pues la diversidad es la nota más acertada, especialmente en el seno de países tan extensos como Brasil, México o Argentina. De nuevo, como en el análisis del servicio público, es posible distinguir *islas de capacitación adecuada* y otras zonas, departamentos o regiones

donde la situación es mejorable. Sirva como testigo la idea de que esta potenciación de la capacitación profesional en ciertos países alcanza solo a determinados sectores de la capacitación gubernamental (Finanzas, Procuraduría, Presidencia de la República), en menor medida en las regiones o departamentos (aunque en algunos estados mexicanos y brasileños hay iniciativas de relieve) y es francamente escasa en el área local (aunque en el ámbito de grandes ciudades hay propuestas de mérito).

En el conjunto de los países, se conviene en que el símil de la *separación entre la cabeza, el corazón y las manos*, que hacen referencia al conocimiento, las capacidades, habilidades y actitudes, es una realidad frecuente. Alude también esta comparación al establecimiento de prioridades políticas, en ocasiones olvidadizas con la capacitación de los servidores públicos, la insuficiente potencia presupuestaria o institucional de los organismos encargados de esta, y el abandono que en oportunidades sufren las actuaciones concretas de capacitación.

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

El diagnóstico

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

País	Institución	Relación de dependencia	Observaciones
ARGENTINA	INAP	Presidencia	40 años de actividad formativa y coordinadora.
BOLIVIA	EGPP	Ministerio de Educación	Creada en 2009.
BRASIL	ENAP	Ministerio de Planificación	Sistema de <i>Escolas de Governo da União</i> . Coordinado por la ENAP.
CHILE		Servicio civil desde 2003	Formación descentralizada en Escuelas y Universidades públicas y privadas.
COLOMBIA	ESAP	Presidencia de la República	Institución universitaria. Fundada en 1958.
COSTA RICA	Centro de Capacitación y Desarrollo	Presidencia de la República	
CUBA	Universidad creada en 2011	Ministerio de Educación Superior	Forma y capacita funcionarios públicos.
ECUADOR	Unidad de capacitación y de investigación y desarrollo	Ministerio de Educación	
EL SALVADOR	Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización	Presidencia de la República	
ESPAÑA	INAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	Creado en 1958.
GUATEMALA	INAP	Presidencia de la República	Creado en 1980. Capacita a funcionarios públicos.
MÉXICO	INAP	Institución dependiente del Gobierno	Forma a funcionarios y líderes políticos. Creado en 1955.
PARAGUAY	INAPP	Presidencia del Gobierno	Creado en 2013.
PERÚ	SERVIR-ENAP	Primer Ministro	
REPÚBLICA DOMINICANA	INAP	Ministerio de Administraciones Públicas	Capacita a todos los funcionarios, incluyendo a los locales.
URUGUAY	Oficina del Servicio Civil	Presidencia de la República	Capacita solo funcionarios.

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

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

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

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

2. Conclusiones y recomendaciones que contribuyan a mejorar el funcionamiento de las Escuelas e Institutos de Administración Pública

Conclusiones

- La mejora detectada en los últimos años en la totalidad de los países del área, que denota el avance en la prioridad política del asunto por el montante destinado a la capacitación en cada uno de los países y la mayor institucionalización establecida.
- La especialización, en cada país, de instituciones que con diversos nombres lideran el tema (Institutos Nacionales de Administración Pública, Escuelas Superiores, Centros de Capacitación...).
- La incorporación en los últimos años de países que han establecido pautas de actuación que priorizan estas actividades residenciándolas con dependencia del más alto nivel.

- La colaboración con instituciones universitarias, generando titulaciones certificadas o actividades propias de capacitación, con el concurso de docentes universitarios o profesionales de la función pública.
- El inicio de actividades de capacitación en el seno de los directivos públicos, como paso previo para su extensión a todos los grupos de funcionarios y empleados públicos.
- La mayor sensibilización de las autoridades políticas sobre la capacitación y la formación.
- Los intentos de lograr un pacto político entre Gobierno y oposición para la capacitación de los funcionarios públicos.
- La comprensión de que la profesionalización del empleo público es una de las principales vías para lograr la fortaleza de las instituciones.
- La extensión, aún no suficiente ni generalizada, de las islas de profesionalidad en el seno de los países, en las que seleccionan a los servidores públicos en virtud de los principios de mérito y capacidad.
- La ratificación de los desafíos y objetivos contenidos en el Plan Estratégico del CLAD relativos a garantizar la sostenibilidad de la EIAPP, especialmente en lo referente a fortalecer su papel, potenciar sus programas de coordinación con las distintas escuelas, priorizar los eventos dirigidos a funcionarios de alto nivel, mejorar el proceso de difusión de los cursos y ampliar la base de cursos virtuales.

Recomendaciones

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

- El fomento de la investigación en materia de capacitación y de conocimiento de las materias a impartir, de las experiencias existentes, metodologías y, en general, de materiales didácticos específicos.
- La creación de espacios comunes de conocimiento entre las diversas instituciones, aprovechando las tecnologías, las redes y los contactos que facilitan las tecnologías de la comunicación.

- La generación de un banco de buenas prácticas que permita el aprovechamiento por parte de todos los países de las experiencias positivas de los demás.
- El establecimiento de una “*casoteca*” derivada de las experiencias de los funcionarios gestores y de los profesores de cada país, seleccionando aquellos casos que por su contenido puedan ser de mayor utilidad a los empleados públicos.
- La producción de una metodología especial en las actividades docentes de las escuelas e institutos, que insista en aquellos aspectos de mayor relevancia para el desarrollo de las actividades del empleo público.
- La insistencia en la enseñanza de contenidos que ameriten la profesionalización del servicio civil, especialmente en aquellos aspectos que desarrollan las Cartas Iberoamericanas.
- El intercambio sistemático de documentos metodológicos, cursos de éxito relevante en cada una de las escuelas, incluyendo a los profesores mejor valorados, así como los contenidos de mayor demanda por parte de los servidores públicos, entre los que deben encontrarse el desarrollo de las competencias profesionales, el trabajo del servicio público medido por objetivos y resultados, así como la evaluación del desempeño de los empleados públicos.
- La búsqueda de nuevas formas de financiación de las actividades, de manera complementaria a los presupuestos públicos, conscientes de la escasez de estos recursos y de la necesidad de explorar otras posibilidades, incluyendo la participación de los propios servidores públicos, fundaciones públicas o privadas o empresas.
- El aprovechamiento de la oferta del Instituto Nacional de Administración Pública de España, que pone a disposición de todas las escuelas e institutos del área latinoamericana, por medio del CLAD, su Banco de Conocimiento, repositorio documental y su acceso a las redes sociales que incluyen una red profesional especial en materia de Administración y función pública.
- La utilización con mayor asiduidad del ingente volumen de material científico y profesional del CLAD, cuyo enlace con el INAP de España y con otras escuelas es ya hoy una realidad.

- El avance en el proceso de incluir actividades docentes en la Escuela Iberoamericana de forma constante, de manera que no sean solo algunos países, sino todos los que presenten actividades formativas para aprovechamiento común.
- El establecimiento, de forma sistemática, de cursos comunes anualmente, que tengan lugar en muchas escuelas y con contenido similar.
- La generación de videoconferencias habituales entre los técnicos y responsables de capacitación, para debatir los problemas comunes y presentar experiencias.
- La producción y distribución de algún documento sobre las escuelas, basado en una investigación científica sobre medios, personal, importancia política, visibilidad y actividad docente de las Escuelas e Institutos de Administración Pública.
- El incremento de los recursos económicos y humanos destinados a la capacitación de los empleados públicos, para hacer frente a las necesidades derivadas del desarrollo económico, de la complejidad de las políticas públicas y de la extensión de las tecnologías de la comunicación.
- La generación entre las autoridades políticas, en los países en que sea necesario, de la comprensión de la necesidad de la capacitación, de forma que sea percibida como una inversión, no como un gasto presupuestario y, en consecuencia, las autoridades políticas defiendan estas instituciones.
- El involucramiento de los medios de comunicación en la mejora de la imagen de las instituciones de capacitación y del servicio público en general.
- La realización de un plan nacional de capacitación, que se encuentre involucrado en el plan general de desarrollo económico-social y también en el cumplimiento de los objetivos políticos plasmados por las decisiones normativas, presupuestarias y gubernamentales, respetando la naturaleza de cada organización y procurando innovar en el diseño de estrategias de aprendizaje.
- La institucionalización, bajo los auspicios del CLAD, de una reunión anual presencial de Escuelas e Institutos de Administración

Pública se considera imprescindible para continuar avanzando en la mejora de la capacitación para el logro de un mejor servicio público.

- La difusión de las conclusiones de las reuniones de los Institutos y Escuelas de Administración Pública ante los Gobiernos y la reunión de Ministros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).