



DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DE LAS ESCUELAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

Instituto Nacional de Administración Pública de España (INAP)

Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Esther del Campo (ICEI-UCM)
José Hernández Bonivento (IUIOG/GIGAPP-UCM)

1. INTRODUCCIÓN: DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DE LAS ESCUELAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

Desde la década de 1990, asistimos en América Latina a profundas transformaciones tanto en sus estructuras productivas, como a nivel social y político, que tienen también sus correlatos en los cambios que sufre el aparato estatal. Las reformas del sector público han afectado a multitud de instituciones, organizaciones y, por ende, políticas públicas, produciendo cambios de gran envergadura, tanto en las funciones del Estado como en su capacidad de regulación de dichos procesos. Estas profundas transformaciones nos obligan a repensar el papel de la propia Administración Pública y sus diferentes componentes: autonomía frente a las presiones de los partidos, de los grupos económicos y de los propios poderes del Estado; responsabilidad con respecto a los intereses de los ciudadanos y, capacidad técnica necesaria para ejercer eficazmente su función, tanto en el diseño de las políticas como en el ejercicio neutral de la autoridad pública.

Sorprendentemente, la transformación de la administración pública en la región se explica más como consecuencia de otras reformas políticas o fiscales que como fruto de un esfuerzo autónomo de reforma. Esto significa que el gran reto pendiente, la construcción de una administración basada en méritos, no es muy diferente del que se planteaba en los años sesenta (Lora, 2006:140). De este modo, aunque muchos países latinoamericanos se plantearon una agenda específica de reformas administrativas, salvo algunas excepciones como Brasil o Chile, el efecto ha sido marginal y, en muchos casos, no ha sido capaz siquiera de contrarrestar los efectos negativos que otras reformas han tenido sobre la eficacia y capacidad de la administración pública.

Las administraciones de la región siguen caracterizándose por su falta de autonomía y capacidad técnica, por su escasa capacidad para incentivar a los trabajadores públicos y por la falta de coherencia entre los recursos humanos disponibles y los necesarios para enfrentar los desafíos de política de los países. Con carácter general, podría señalarse que la reforma de las administraciones públicas en casi todos los países (con pequeñas excepciones) ha sido alentada por una orientación que perseguía la reducción del tamaño de la burocracia pero que no producido los recortes esperados de gasto y tampoco ha mejorado su desempeño.

Sin pretender ser exhaustivos en las siguientes páginas pretendemos concentrarnos en un aspecto que no ha sido abordado por los estudios recientes sobre Administración Pública en la región, el análisis de las Escuelas de Administración Pública en los distintos países. Como se advertirá, en el segundo epígrafe de este estudio, algunos países como Bolivia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú, presentan una situación de gran precariedad en la capacidad técnica de sus administraciones públicas, que precisaría de un importante compromiso por parte de sus autoridades en la implantación de una estrategia de formación y capacitación de estas administraciones.

1.1.OBJETIVOS

El Diagnóstico pretende desarrollar varios objetivos:

1. Contextualizar a nivel regional las características de las burocracias nacionales y sus niveles de profesionalización y capacitación.
2. Detectar debilidades y fortalezas de las instituciones de educación para la administración pública en los distintos países.
3. Realizar un mapeo de oportunidades de acción, colaboración y conformación de redes con socios estratégicos en la región.
4. Establecer líneas de acción para el Instituto Nacional de Administración Pública INAP, en aras de sacar el mayor provecho al presente informe.

1.2. LÍNEAS DE ACCIÓN

Para alcanzar estos objetivos, se están desarrollando cuatro líneas de acción que persiguen profundizar en el conocimiento de los centros e institutos de formación en administración pública:

1. Establecer acercamientos con todas las escuelas de administración pública de los distintos países de América Latina tanto por medio de la red de ex alumnos latinoamericanos del INAP que se encuentren trabajando en sus países de origen como por el contacto directo con las instituciones¹

En esta dirección, se elaboró un cuestionario (anexo 1) en el que previamente se habían identificado variables importantes para nuestro estudio:

Listado de variables
Estructura Orgánica y Posicionamiento
Contenidos y estructura por áreas de formación
Profesores y docencia
Investigación y publicaciones
Planes estratégicos y evaluación de procesos
Presupuestos
Ámbitos de colaboración

¹ Se estableció un protocolo de actuación que preveía un contacto telefónico con todas las Escuelas de Administración Pública para explicar los objetivos del estudio y para proceder posteriormente al envío del cuestionario que figura en el Anexo 1. La respuesta de los Centros e Institutos ha sido muy reducida. Se está procediendo a una segunda toma de contacto telefónico y también se ha previsto que en algunos casos y dada la dificultad de obtener información se puedan realizar entrevistas presenciales y virtuales a los directores de los centros.

2. Contactar y evaluar las redes establecidas por el Consejo Latinoamericano de Administración y Desarrollo CLAD, tales como la Red de Escuelas e Institutos Gubernamentales en Asuntos Públicos REIGAP y la Red de Postgrados en Administración y Políticas Públicas REDAPP, en especial sobre sus líneas de trabajo. Se están realizando entrevistas a expertos en administración pública sobre el objeto concreto de nuestro estudio.
3. Evaluar la fortaleza institucional de las escuelas de los distintos países de la región, partiendo de las siguientes pautas:
 - a. Relevancia de la escuela en la agenda pública
 - b. Relación entre presupuesto y funciones asignadas
 - c. Presencia territorial y descentralización
 - d. Independencia política
4. Evaluar sus áreas de docencia y formación partiendo de las siguientes áreas de interés
 - a. Talento humano y liderazgo
 - b. Innovación de la gestión pública
 - c. Gobierno electrónico y uso de TIC
 - d. Transparencia y Participación

1.3. PRODUCTOS ESPERADOS

El Estudio pretende ofrecer un conocimiento detallado (en función de la información disponible) de las áreas de formación y capacitación de los centros e institutos de administración pública en América Latina, que se concreta en cuatro elementos diferenciados:

1. Diagnóstico sobre la situación de la administración pública en América Latina
2. Diagnóstico sobre el estado de la cuestión en lo referente a escuelas de administración pública en América Latina
3. Mapa institucional comparativo de las escuelas de administración en la región
4. Informe de recomendaciones para el INAP en cuanto posibles líneas de acción y posicionamiento institucional en América Latina

2. ESTADO DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA

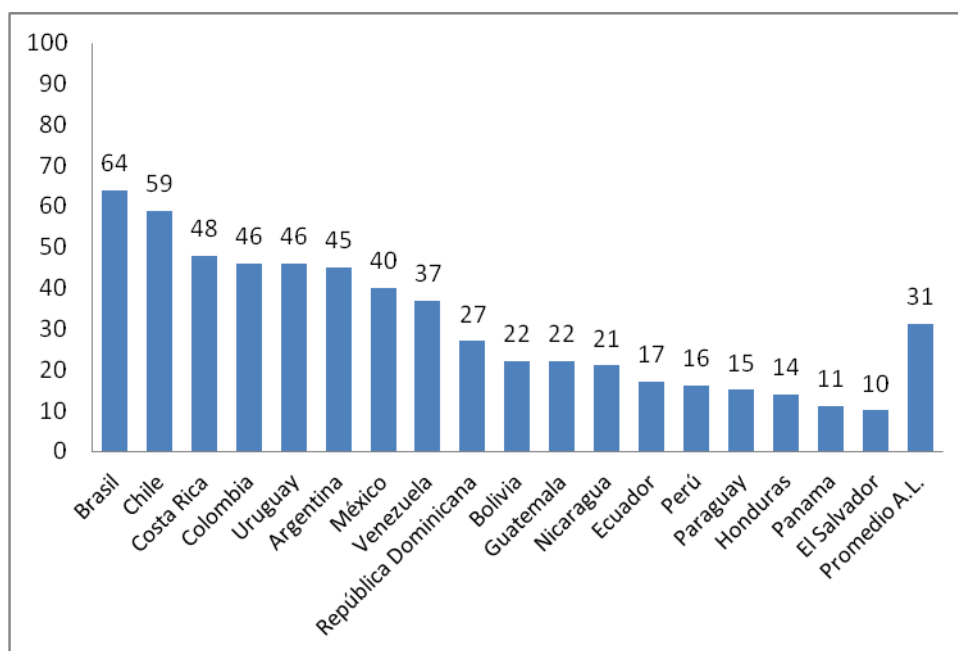
En el presente apartado presentaremos algunos puntos relevantes sobre el estado de los sistemas de servicio civil en América Latina. Como en todos los estudios que busquen observar la realidad regional, es necesario iniciar mencionando la variedad y diversidad que se presenta entre los casos de estudio, donde es difícil comparar la situación de países tan distintos política, económica y socialmente. También señalar que, en términos generales, existe una queja sobre el bajo nivel de información que existe, aún en países con mayor nivel de desarrollo, sobre la función pública y la gestión de los recursos humanos al interior de la administración pública de cada país. Por estas razones, nuestra intención principal en este apartado será la de intentar unificar criterios de aproximación al servicio civil de latinoamericano, así como exponer, partiendo de la información disponible, avances y desafíos de los procesos de consolidación burocrática en la región.

a. Estado de la cuestión

Tanto por la revisión bibliográfica como por los índices e indicadores construidos en los últimos años, la realidad del servicio civil latinoamericano deja aún mucho que desear. Diez años después de la expedición de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, sus principios orientadores de mérito, desempeño y capacidad como recursos básicos de la gestión del empleo público siguen siendo un ideal sin alcanzar, y aún cuando existen casos excepcionales con grandes avances, gran parte de los países de la región no logran alcanzar niveles medios de desempeño burocrático. Por el contrario, los acercamientos a dichos sistemas coinciden en un generalizado uso político de la contratación pública, de un déficit en la capacitación y el desarrollo del personal, de la reducida y casi nula evaluación de desempeño, y de la prevalencia del nepotismo y el clientelismo sobre los criterios meritocráticos en la selección y promoción del empleo público (Oszlak, 2009; Zuvanic & Iacoviello, 2010). Esta situación no es de extrañar si tenemos en cuenta que la construcción y consolidación de una burocracia profesional es un proceso que enfrenta muchos problemas, dados los “beneficios” inmediatos que ofrece el patrimonialismo del empleo público a quienes lo manejan: la construcción de apoyos electorales y partidistas, las posibilidades de negociación para la consecución de objetivos políticos y, por supuesto, el enriquecimiento ilícito vía corrupción, entre otros (Grindle, 2010). En este sentido, los sistemas de servicio civil se enfrentan a sistemas de patronazgo de empleo público preexistentes, los cuales generan un fuerte rechazo al cambio y la profesionalización de las administraciones latinoamericanas.

En efecto, en la última revisión que se hizo de los sistemas de servicio civil de la región en su conjunto, los niveles de burocratización dejan mucho que desear: ni siquiera los grandes países logran un nivel aceptable de meritocracia y capacidad burocrática, y salvo los casos excepcionales de Brasil y Chile, los niveles de evaluación no llegan a la mitad de la escala en cuanto a mediciones agregadas de capacidad burocrática (Gráfico 1).

Gráfico 1. Índice de Desarrollo Burocrático países de América Latina, 2005



Fuente: BID, 2006

Advertimos así que el nivel de burocratización en la región es muy bajo, con un promedio de 31 puntos sobre 100 para el año 2005. Esta situación ha sido una característica constante de la región, la cual se encuentra por debajo de la media mundial y en evidente desventaja frente a otras regiones emergentes (como el sudeste asiático), situándose como *“una de las causas del fracaso en la región de las políticas desarrollistas que tienen al Estado como su actor principal”* (Echebarría, 2006:1). Las razones para esta situación son diversas y dependen de los contextos nacionales, pero aún así pueden resumirse en la resiliencia al cambio de ciertas circunstancias regionales (BID, 2006; Longo, 2008):

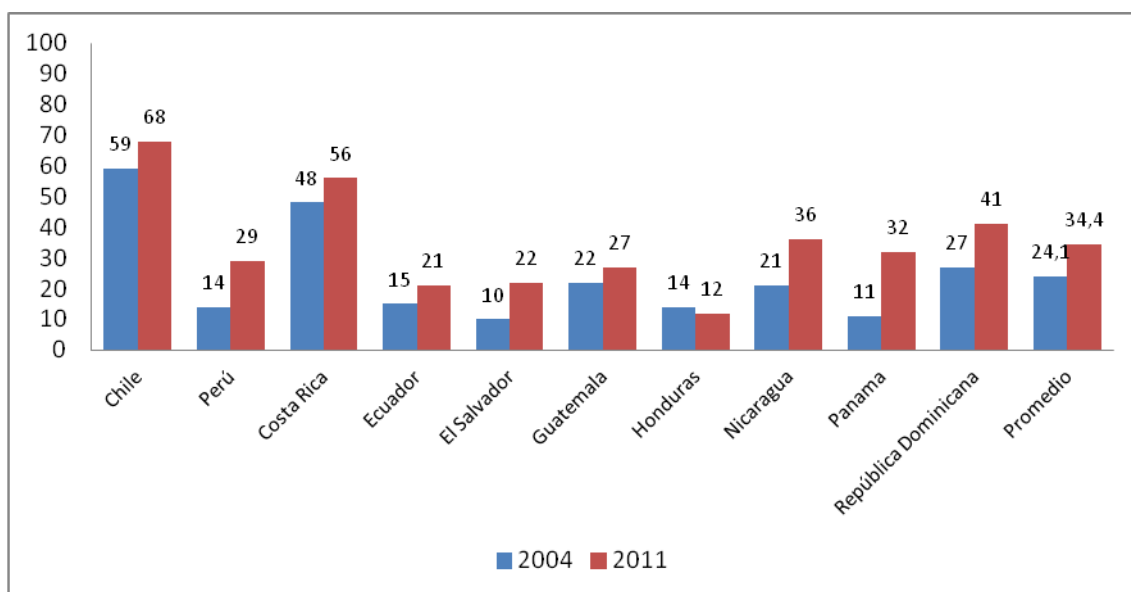
- **La distancia entre la norma y la realidad:** Si entendemos el sistema de servicio civil como un conjunto de arreglos institucionales por los cuales se articulan y gestionan tanto el empleo público como las personas que se integran en éste, es necesario tener en cuenta no sólo la reglamentación legal del sistema sino también los arreglos informales y de uso diario, esto es, la manera como funciona en la realidad. Como ya hemos mencionado, a pesar de que existen desarrollos legislativos en lo referente al mérito como directriz de la contratación y promoción de personal, el empleo público sigue considerándose un recurso político por excelencia, y este sigue siendo su uso de manera tradicional en la mayoría de los países, salvo las excepciones de Brasil y Chile, quienes han logrado establecer sistemas meritocráticos de manera relativa.
- **La necesidad e importancia de sistemas de información:** En el informe realizado por el BID se denota una alta correlación entre el desarrollo de los sistemas de información aplicados al empleo público y la evaluación obtenida en el índice sintético de desarrollo burocrático (BID, 2006). Ahora, la debilidad en este sentido es una queja generalizada hasta el día de hoy (Zuvanic & Iacoviello, 2010), por lo que un esfuerzo en

esta vía sería un primer paso para la consolidación de la profesionalización del empleo público en la región.

- **Escasa presencia en la agenda:** Ahora, el tipo de esfuerzos como el mencionado en el punto anterior poco pueden lograr si no existe una voluntad política de fondo para diseñar estrategias e implementar medidas que conlleven cambios en el sistema. Por lo mismo, es indispensable una mirada de largo plazo que busque consolidar sistemas de gestión de recursos humanos en concordancia con objetivos sociales, algo que no existe ni siquiera en los países que han desarrollado sistemas de mérito y estrategias de información. Como menciona Longo (2008:53), paradójicamente, los únicos países que han establecido en la agenda cuestiones sobre el empleo público y sus resultados son aquellos que, a consecuencia de ajustes fiscales, deben revisar el sistema en aras de realizar recortes y reducción de efectivos. Se demuestra entonces que el tema del empleo público sigue siendo un tema de segundo orden, aún cuando en éste se fundamenta el funcionamiento mismo del Estado.
- **Fragmentación legislativa:** De manera general, los sistemas de empleo público no se encuentran concertados en la legislación de los países de la región, sino que es detectable una considerable fragmentación, lo cual repercute en una complejidad institucional que permite duplicaciones, diversas interpretaciones, coexistencia de sistemas mixtos y dispersión de regímenes de empleo.
- **Mecanismos de huída y enclaves de excelencia:** Gracias a lo anterior, se presenta una diferenciación marcada al interior de la misma administración, generando enclaves administrativos que mantienen un nivel superior a los demás, haciendo más difícil la idea de evaluar de manera homogénea y agregada las capacidades de las administraciones nacionales en su conjunto. Pero la fragmentación también ha generado mecanismos de escape ante la rigidez institucional, que ha concluido en el desarrollo de administraciones paralelas con una alta diversificación contractual.
- **Debilidad extendida:** Como vemos, a pesar de que existe una diferenciación marcada entre países, el déficit de capacidades funcionales, el uso político y no meritocrático del empleo público y la falta de coherencia estratégica de los sistemas nacionales de servicio civil son características generalizadas en la región, que ponen de manifiesto una debilidad extendida en cuanto a la capacidad institucional de América Latina.

El panorama latinoamericano con respecto al empleo público es, como vemos, bastante desalentador. Ahora, esto no significa que la región se encuentre estancada en un determinismo social o cultural. Por el contrario, desde que existe un esfuerzo internacional en observar el tema del empleo público como mecanismo para una verdadera consolidación democrática, son visibles los esfuerzos por mejorar una situación de arranque poco ideal, lo cual se refleja en los datos de los últimos años. Aunque no contamos con información de todos los países, la mejoría del estado de las burocracias en los casos que tenemos es prácticamente generalizada (Gráfico 2).

Gráfico 2. Índice de Desarrollo Burocrático en algunos países de América Latina 2004 - 2011



Fuentes: AECID - FLACSO - SICA, 2009; Iacoviello, 2009; Iacoviello, 2011a; Iacoviello, 2011b.

Sobre el caso centroamericano, esta mejoría se debe al incremento en los índices de mérito de los casos estudiados, algo que se presenta no tanto por la articulación de nuevas estrategias sino por “cierta reversión” de viejas costumbres clientelares, lo que podría representar un cambio en la visión del empleo público en estos países (Longo, Iacoviello, & Zuvanic, 2011). Ahora bien, parece claro que los avances no son sustantivos, y que con la excepción de Chile y Costa Rica, aún se mantiene un nivel muy bajo de desarrollo burocrático en los casos estudiados.

b. Nivel de desarrollo y caracterización de las burocracias latinoamericanas

Como mencionábamos, existe una gran diversidad y múltiples diferencias entre los países que conforman la región, lo cual hace necesario establecer una caracterización de los sistemas burocráticos según su nivel de desarrollo. Iniciamos por mencionar que la última medición general del servicio civil de los países de América Latina se realizó en el año 2005, donde se establece la metodología para construir el Índice de Desarrollo Burocrático, el cual se construye a partir de los siguientes criterios:

- **Eficiencia:** evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano, así como la relación entre ésta con la política fiscal y con sus mercados de referencia.
- **Mérito:** evalúa el nivel de garantías de profesionalidad en el funcionamiento del servicio civil, y el grado de protección efectiva frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas.
- **Consistencia estructural:** evalúa la solidez e integración sistémica del servicio civil. Se despliega en tres subíndices:

- **Coherencia estratégica:** vinculación de la gestión del empleo con las prioridades estratégicas de los gobiernos.
 - **Consistencia directiva:** nivel de desarrollo de la función de dirección en lo que afecta a gestión de personas.
 - **Consistencia de los procesos:** grado de desarrollo de los proceso de gestión del empleo, como las adecuadas relaciones entre ellas.
- **Capacidad funcional:** evalúa la capacidad del sistema de servicio civil para influir en el comportamiento de los empleados públicos. Se despliega en tres subíndices:
 - **Competencia:** mide la eficacia con la que se aseguran niveles de cualificación profesional adecuados entre empleados públicos.
 - **Eficacia incentivadora:** mide los estímulos que genera la gestión del empleo para la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio.
 - **Flexibilidad:** mide el grado en que las políticas de gestión del empleo facilitan la adaptación a los cambios y la puesta en práctica de innovaciones.
 - **Capacidad Integradora:** evalúa la eficacia con la que el sistema de servicio civil logra armonizar las expectativas de los diferentes actores, generando un sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad (BID, 2006; Longo, 2008; Zuvanic & Iacoviello, 2010).

La conjunción de estos índices y subíndices se reflejan en un Índice Sintético de Servicio Civil, el cual nos arroja tres niveles diferenciados de desarrollo de las burocracias latinoamericanas (Cuadro 1).

Cuadro 1. Niveles burocráticos de los países de América Latina

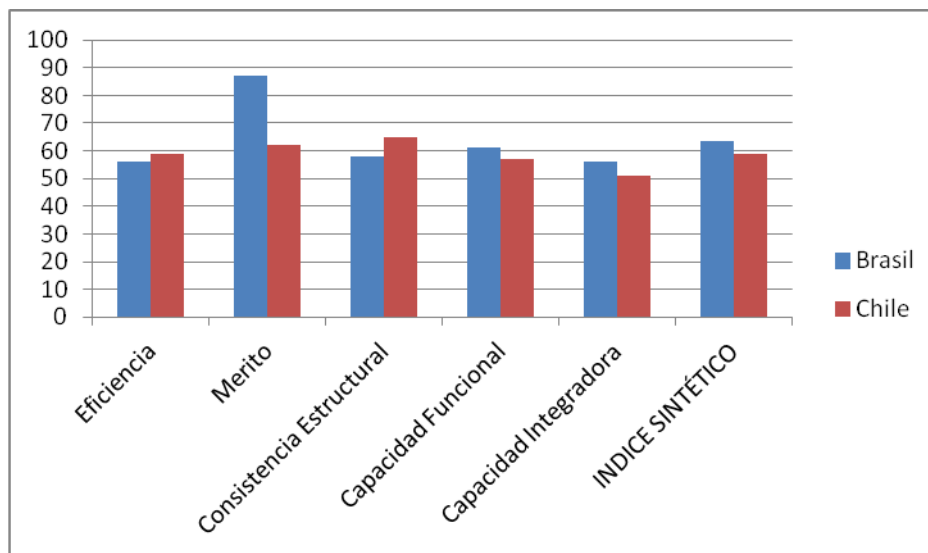
Nivel burocrático	Países	Característica principal
Nivel Alto	Brasil y Chile	Servicio civil institucionalizado
Nivel Medio	Costa Rica, Colombia, Argentina, Uruguay, México y Venezuela	Estructuras burocráticas sin llegar a consolidarse
Nivel Bajo	República Dominicana, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Ecuador, Perú, Paraguay, Honduras, Panamá y El Salvador.	Mínimo desarrollo burocrático y fuerte politización.

Fuentes: BID (2006) y Zuvanic & Iacoviello (2010).

Brasil y Chile, los países con mayor nivel de desarrollo burocrático, muestran un comportamiento de un sistema civil de carrera consolidado, con prácticas enfocadas a fomentar una mayor calidad del servicio de sus funcionarios. Ahora, lo que resulta interesante de este grupo es que aún cuando alcanzan un mismo resultado (un nivel alto de desarrollo

burocrático) lo hacen por medio de estrategias distintas: por un lado, Brasil se ha enfocado más hacia la construcción de un sistema burocrático weberiano clásico, mientras en Chile se ha optado por una visión gerencialista de su sistema de servicio civil (Longo, 2008:59-60). Esto es visible al comparar de manera desagregada los índices de cada uno de los casos (Gráfico 3).

Gráfico 3. Comparativo Índices de Desarrollo Burocrático Brasil y Chile (2005)



Fuente: Elaboración propia partiendo de BID (2006)

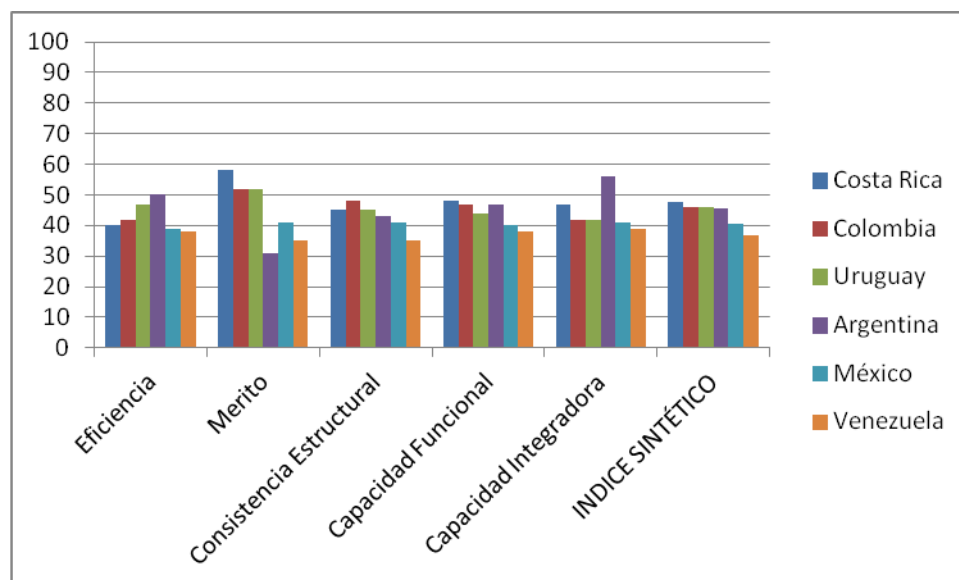
Vemos que el enfoque brasileño pone un especial énfasis en la construcción de un sistema de mérito, siendo el único consolidado y completo de la región. Esto implica un sistema con reglas y procesos claros para la contratación y promoción del personal público, con una baja politización del funcionariado y la reducción de la arbitrariedad al interior del sistema. Ahora, Chile muestra un mayor desempeño en cuanto a consistencia estructural, en gran parte por su esfuerzo hacia la profesionalización de la alta dirección pública y a la construcción de incentivos de rendimiento (Longo, 2008:60), algo que va más en la línea gerencialista de la gestión pública. Ahora, esto no implica que los modelos sean absolutos: Brasil también ha implementado estrategias de flexibilidad y Chile ha realizado esfuerzos en cuanto a meritocracia, pero los enfoques han sido esencialmente distintos, como lo son, como bien menciona Longo, sus posibles fallos: una tendencia a la rigidez corporativista en el caso brasileiro y un exceso de informalidad en la contratación chilena².

En el nivel intermedio de desarrollo burocrático se encuentran Costa Rica, Colombia, Argentina, Uruguay, México y Venezuela, países que a pesar de contar con burocracias relativamente bien estructuradas y con algunos niveles de estabilidad, no cuentan aún con garantías de mérito consolidadas, ni logran aprovechar las competencias de los sujetos, los grupos y las instituciones de sus sistemas de servicio civil (Zuvanic & Iacoviello, 2010:26). En estos países se evidencia un generalizado esfuerzo por integrar sistemas de evaluación que no

² Estas orientaciones hacia el servicio civil se harán visibles, como lo veremos más adelante, en sus estrategias de formación de los funcionarios públicos.

han logrado los avances esperados, persistiendo una clara dificultad de implementación de las reformas en esta vía (Echebarría, 2006:6), y se logran observar avances en ciertos indicadores junto a bajos desempeños en otros (Gráfico 4).

Gráfico 4. Comparativo Índices de Desarrollo Burocrático países de nivel medio (2005)



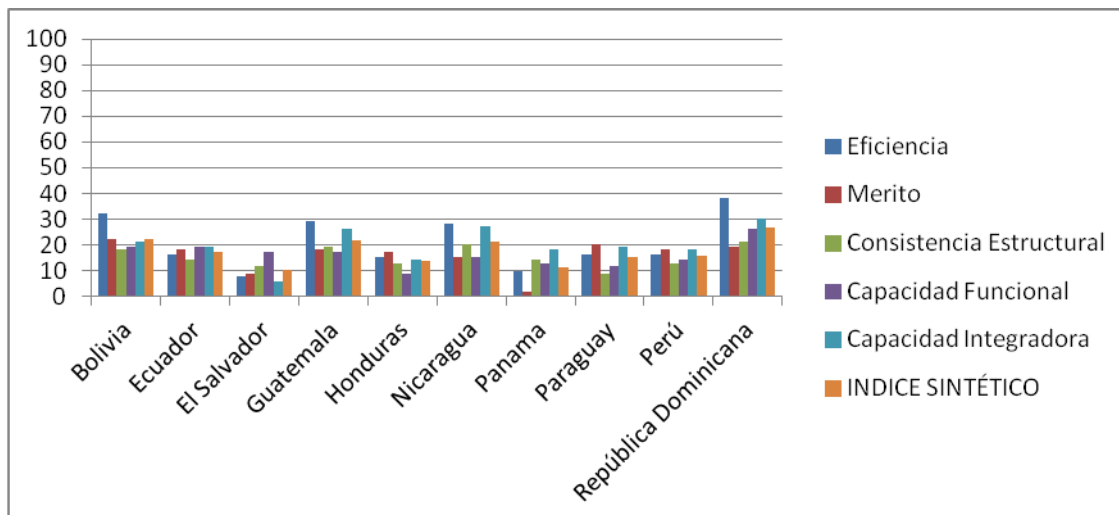
Fuente: Elaboración propia a partir de BID (2006)

Vemos en este cuadro que los países que más han consolidado estrategias de mérito (Costa Rica, Colombia y Uruguay) son, a su vez, los que mejores resultados han obtenido a nivel global. El caso de Argentina, en cambio, es interesante de observar ya que obtiene una alta puntuación en eficiencia y capacidad integradora, pero no así en sus indicadores de mérito, donde ocupa el último lugar en el grupo. En términos generales, estos países de desarrollo medio se encuentran en un punto de quiebre entre la consolidación y el estancamiento, algo que dependería de la voluntad política de continuar con procesos de construcción y profundización de estrategias o si, por el contrario, los pocos logros se consideran suficientes y el tema de consolidación sale de la agenda pública (Zuñanic & Iacoviello, 2010).

En el nivel bajo de desarrollo se encuentran la mayoría de los países de la región: República Dominicana, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Ecuador, Perú, Paraguay, Honduras, Panamá y El Salvador. Estos países tienen servicios civiles que no pueden atraer ni retener personal competente dentro de la administración, ni dispone de mecanismos de gestión que permita influir de manera directa en el comportamiento de los funcionarios públicos (Echebarría, 2006). También se caracterizan por una alta politización y baja autonomía de la administración, lo que se evidencia por bajos rendimientos en los niveles de mérito y en la ausencia de reglas y procesos claros dentro de la gestión del empleo. Cuentan a su vez con un déficit muy importante en cuanto a la información existente sobre funcionarios públicos, lo cual se traduce en una debilidad generalizada de sus estrategias a futuro y en una muy baja capacidad de acción de sus aparatos administrativos. Por último, son países donde existen grandes carencias a nivel directivo, con bajos niveles de competencia, rigidez en las estructuras de trabajo y una

falta de imagen de los servicios centrales de recursos humanos como creadores de valor (Longo, 2005). Los resultados en todos los índices de desarrollo burocrático dan una imagen de la precariedad de dichos sistemas de servicio civil (Gráfico 5).

Gráfico 5. Comparativo Índices de Desarrollo Burocrático países de nivel bajo (2005)



Fuente: Elaboración propia partiendo de BID (2006)

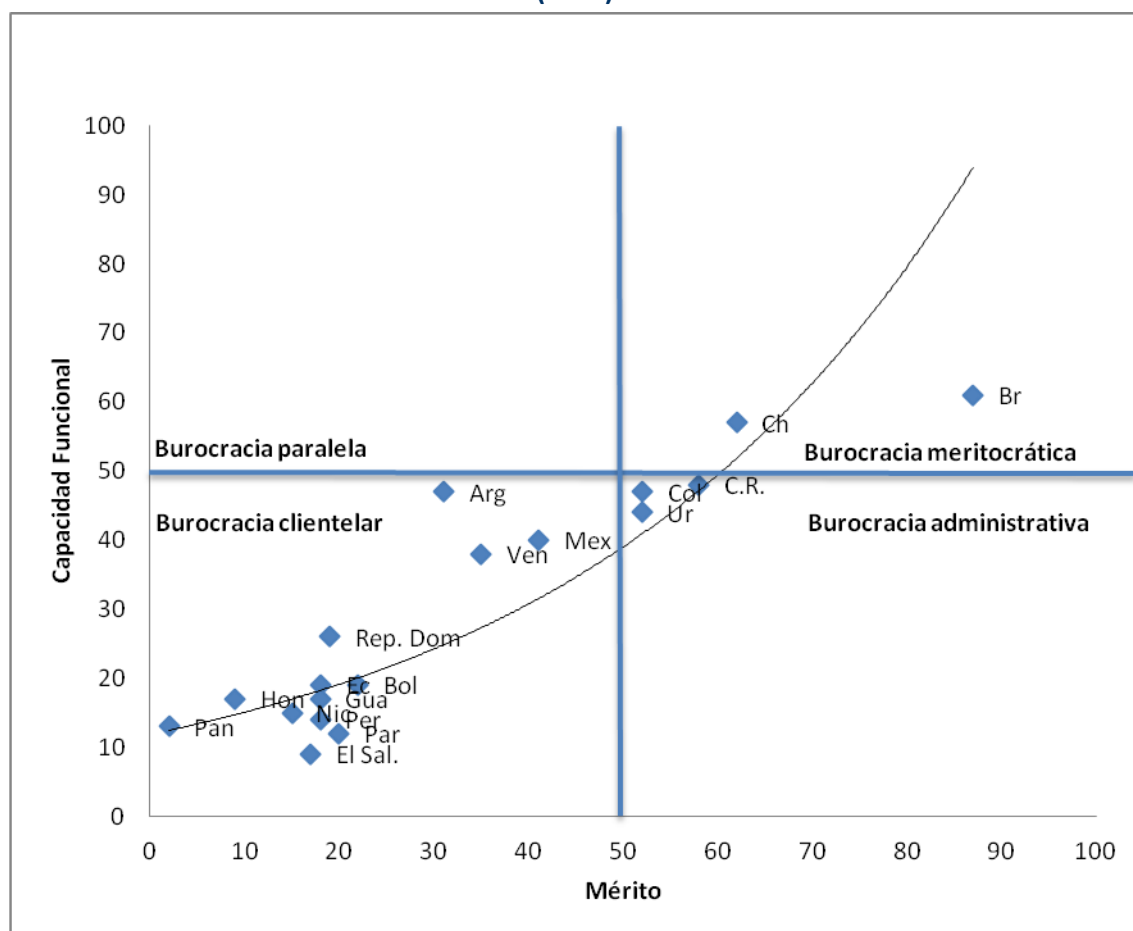
Es observable entonces que la región parte de un nivel bastante bajo en cuanto a desarrollo burocrático, donde existen vacíos tanto en las estrategias de mérito como en las capacidades generales, las estrategias de acción, la captación de personal competente y la construcción de un ambiente integrador de trabajo. Aún así, existen diferencias claras entre países de la región en distintas y diversas variables de medición, por lo que se nos muestra necesario realizar una configuración que nos permita observar las características más relevantes para el presente estudio. Partiendo de la propuesta realizada por Koldo Echabarría (2006), establecemos como variables de interés el nivel de autonomía (indicada por el índice de mérito) y el nivel de capacidad administrativa (señalada por el índice de capacidad funcional). Por medio del cruce de dichas variables, se establecen cuatro tipologías de administración pública :

- **Burocracia administrativa clásica:** caracterizada por baja capacidad y una autonomía relativamente alta, donde existen normas formales de mérito que no se aplican o que se encuentran a medio camino de su consolidación. Su grado de competencia técnica y de incentivación de comportamientos son bajos, y la politización de la administración aún hace mella, a pesar de los visibles esfuerzos por establecer mecanismos meritocráticos.
- **Burocracia clientelar:** caracterizada por baja autonomía y baja capacidad. Los funcionarios entran de manera temporal gracias a lazos de confianza personal o afiliación partidaria. La rotación es alta y dependiente de cuestiones electorales, por lo que cualquier cambio político puede implicar cambios masivos en la planta administrativa. Su papel en la elaboración de políticas o su implantación es casi irrelevante, salvo en el plano más operativo.

- **Burocracia paralela:** caracterizados por alta capacidad y baja autonomía, una tipología que señala estrategias flexibles de contratación para atraer talento y capacidades técnicas hacia la administración. No suele ser una configuración a nivel nacional pero sí al interior de las burocracias, con una fuerte resistencia por parte de otros componentes administrativos. Siendo una estrategia más gerencialista, se suele enfocar a sectores específicos con alto contenido técnico, bajo figuras contractuales de prestación de servicios y de naturaleza temporal.
- **Burocracia meritocrática:** se caracteriza por la combinación entre alta autonomía y alta capacidad. Integrada por funcionarios con estabilidad que han sido reclutados por mérito e incorporados a carreras profesionales, con incentivos para un buen desempeño profesional de su trabajo. Como menciona Echabarría, son burocracias que opinan y actúan, con incumbencia en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas (lo cual puede generar roces con el sector político) y se consolidan como actor de peso y con culturas específicas, que pueden ser cerradas y con fuerte espíritu de cuerpo.

Partiendo de los datos expuestos, la caracterización de las burocracia latinoamericana quedaría configurada de la siguiente forma (Gráfico 6).

Gráfico 6. Caracterización de las burocracias en América Latina (2005)



Fuente: Elaboración propia partiendo de BID (2006)

Este gráfico nos da otra perspectiva acerca de la situación actual de las burocracias latinoamericanas. En primer lugar, vemos que la gran mayoría de ellas (con varias diferencias) recaen en la figura de “burocracia clientelar”, con niveles bajos tanto de autonomía frente a disposiciones políticas como de capacidades técnicas de los funcionarios. Lógicamente existen diferencias relativas entre los casos que caen en este cuadrante: los países que a nivel sintético pertenecen a un nivel intermedio de desarrollo burocrático y que a su vez cuentan con características clientelares (Argentina, Venezuela y México) se encuentran en mejor posición para el cambio que aquellos que se encuentran en el nivel bajo, y que se aglutinan en la zona con peores resultados. A su vez, el caso de Argentina resalta por ser el único que se acerca (sin llegar) al cuadrante de burocracia paralela, con una combinación particular de funcionarios medianamente capacitados sin que exista un sistema de mérito consolidado.

Interesante se muestra a su vez que el resto de países de nivel medio (Colombia, Costa Rica y Uruguay) se encuentren en el cuadrante de burocracias administrativas clásicas. Esto se explicaría por la secuencia de los procesos de reforma en la región, donde se ha dado prioridad internacional (aunque con resultados muy relativos) a la construcción de sistemas de mérito para el empleo público. Aún así, estos países tienen un nivel intermedio en cuanto a capacidades técnicas y competencias, pero con problemas que mantienen al funcionariado como actores formales y sin una real influencia en el diseño e implementación de políticas públicas (Zuñanich & Iacoviello, 2010).

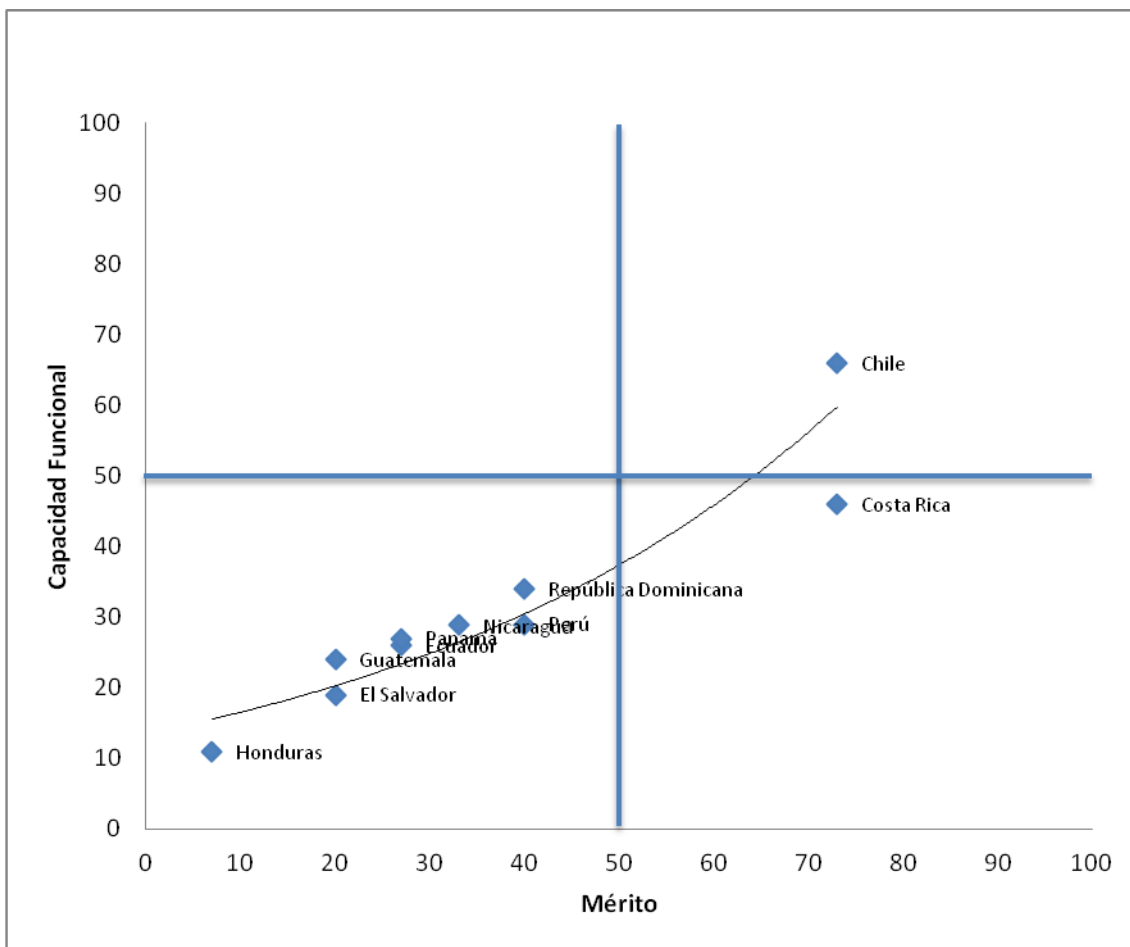
Por último, están los ya mencionados casos de Brasil y Chile, quienes marcan un nivel de excepcionalidad en la región. Son los únicos países que cuentan con estructuras fundamentadas en el mérito que a su vez logran captar y mantener talento administrativo y altos niveles competenciales dentro del funcionariado. La distancia que presentan con otros países es sustancial, y no deja de ser interesante cómo han alcanzado estos niveles con estrategias diferenciadas, aunque es marcado el éxito brasileño en cuanto a consolidación de su sistema de mérito al interior del empleo público.

Ahora, cuando hacemos la comparación con los datos que tenemos del 2011, las variaciones denotan un incremento generalizado en los niveles de mérito en los países estudiados, algo que determina la ya mencionada mejora relativa de la situación burocrática en la región (Gráfico 7). Son interesantes los casos de Chile, país que incrementa su distancia con otros países tanto en mérito como en capacidad, y de Costa Rica, que se mantiene en el cuadrante de burocracia administrativa aún con un incremento considerable en sus niveles de mérito en su sistema de empleo.

Vemos también que aún en países con bajos resultados, como los centroamericanos, es visible un cambio en las prácticas que han permitido un incremento (relativo) en la autonomía de sus sistemas de empleo. Pero también es notable que dicho incremento no se refleje de igual medida en sus niveles de capacidad funcional, dándose una permanencia casi generalizada en estos niveles en los países estudiados. En otras palabras, la construcción de burocracias en la región tiene una tendencia hacia enfoques administrativos clásicos, pero aún queda pendiente

un trabajo a profundidad sobre captación, formación y permanencia del talento competencial, de la generación de incentivos para la profesionalización del aparato estatal, y de la flexibilidad necesaria para enfrentar problemas actuales, que no necesariamente se solucionan con visiones weberianas de la administración pública.

Gráfico 7. Caracterización burocracias algunos países de América Latina (2011)



Fuente: Elaboración propia partiendo de BID (2006), AECID - FLACSO - SICA (2009) y Iacoviello (2009; 2011a; 2011b).

c. Notas finales y conclusiones

América Latina es una región de contrastes y de alta diversidad en todos los aspectos, por lo que no debe sorprender que existan diversos tipos y niveles de burocracia en los países del subcontinente. Ahora, es visible que la mayoría de ellos se encuentran en mora de desarrollar sus aparatos burocráticos, lo cual sólo puede realizarse con funcionarios de calidad y talento, independientes de cuestiones políticas y clientelares, y con estímulos para que realicen un trabajo lleno de profesionalismo y responsabilidad, como es el ideario de la función pública. Este nivel ideal aún está lejos de ser la norma en la región.

Ahora, se pueden observar dos casos excepcionales que aún cuando han desarrollado sus sistemas de empleo público de manera casi opuesta, han logrado llegar a niveles altos de consolidación burocrática. Los casos de Brasil y Chile son un ejemplo de cómo el énfasis que tenga una estrategia para la profesionalización de la administración pública no es determinante en su nivel de desempeño, aunque sí lo es en cuanto a los desafíos que enfrentan cada uno: o una rigidez institucional en el caso del énfasis weberiano, o una exceso de informalidad en el caso gerencialista. En todo caso, lo que queda claro es que ambas visiones no pueden ser excluyentes cuando se busca la consolidación de la función pública.

Entre los casos que se encuentran en un nivel intermedio de desarrollo existen varias diferencias de estrategia, pero en todos es claro que aún quedan desafíos en cuanto a escala de méritos y, sobre todo, a la construcción de capacidades al interior de sus administraciones. Casos como Costa Rica, Colombia y Uruguay parecen estar cerca de alcanzar niveles meritocráticos en sus burocracias estatales, pero dicho paso depende, como es habitual, de la voluntad política y la visibilidad que tenga este tema en la agenda pública. Como mencionan Zubanic y Iacoviello (2010), este tipo de administraciones se han convertido en instancias más que todo formales con poco atractivo político, lo cual ha convertido en la construcción del servicio civil en un tema residual para los gobiernos, donde no hay nada que ganar ni nada que perder con ellas. Cambiar esta imagen y volver a posicionar la importancia de un funcionariado de calidad es uno de los grandes desafíos en la mayoría de países de la región.

También cabe mencionar que aún cuando la mayoría de países muestran niveles bajos de desarrollo burocrático, con baja autonomía, alta politización y un visible déficit de capacidades técnicas y administrativas, es observable una tendencia al cambio y al mejoramiento de dicha situación de manera generalizada. Esto es un alivio importante, aunque no signifique que el camino se encuentre libre de obstáculos: el clientelismo sigue siendo una norma informal permanente y resiliente a los cambios, la debilidad de las instituciones sigue siendo la norma más que la excepción, la fragmentación legislativa conlleva una generalizada tendencia hacia la vaguedad, la complejidad y la excesiva rigidez de los marcos legales en los países, además de la existencia de varios actores (políticos, administrativos, económicos y sociales) que generan presión para el inmovismo de la situación actual, todos estos son escollos en la consolidación burocrática de los países de la región.

Por último, se hace evidente con este estudio que existe un énfasis generalizado hacia la consolidación de los aspectos de mérito en la construcción de los sistemas de servicio civil, pero que existe una tarea pendiente en cuanto a la captación, permanencia y generación de talento para lo público en los países de la región. Aún en los casos más avanzados, el mérito parece llevar la delantera en esta vía. Sin llegar a desmeritar estos esfuerzos, es claro que la construcción de capacidades administrativas sigue siendo una tarea pendiente en los países latinoamericanos, y por lo mismo es importante realizar una mirada hacia las distintas herramientas de formación y capacitación que se han implementado en la región, tarea en la que nos embarcamos a continuación.

3. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN AMÉRICA LATINA

Como no podía ser de otra forma, los sistemas enfocados a la formación y la capacitación en la región son muy variados, con niveles diferenciados de impacto y relevancia, y enfocados en perspectivas políticas y administrativas diversas. No se puede hablar de una tendencia uniforme en los distintos países, pero si se logra observar algunos puntos que permiten un análisis tipológico de dichos sistemas en la región. En cuanto a formación, existe una tendencia a establecer escuelas nacionales de administración pública, aunque las figuras sean bastante diversas entre sí. En cuanto a capacitación, se puede observar un esfuerzo generalizado por establecer cursos, talleres y seminarios, con una diversidad importante en cuanto a objetivos y al enfoque de contenidos, pero en algunos países no se aprecia un sistema fuerte ni unificado de capacitación funcional, relegando los pocos esfuerzos a temas técnicos o legalistas. Por último, es evidente que los países con mayor desarrollo burocrático son, a la vez, los que han logrado establecer sistemas integrales que buscan no solo formar y capacitar, sino captar talento para sus administraciones públicas, mientras que los de menor desarrollo cuentan con sistemas precarios que, de manera evidente, amplían la brecha entre unos y otros.

En cuanto a la formación de los empleados públicos, al realizar una visión general de los países de América Latina es observable que la mayoría de ellos han establecido, dentro de su estructura estatal, la figura de escuela nacional de administración pública, aunque existen grandes diferencias entre ellas (Cuadro 2).

Cuadro 2. Escuelas e Institutos de Administración Pública en América Latina

PAIS	ESCUELA - INSTITUTO	DEPENDENCIA INSTITUCIONAL	NIVEL TERRITORIAL	NIVEL DE FORMACIÓN	ESCUELA VIRTUAL	ALTO GOBIERNO
Argentina	Instituto Nacional de Administración Pública	Jefatura de Gabinete de Ministros - Presidencia	Federal	Capacitación y cursos de formación	Si	Si
Bolivia	Escuela de Gestión Pública Plurinacional	Ministerio de Educación	Nacional	Capacitación y cursos de formación	Tele-educación	No
Brasil	Escola Nacional de Administração Pública ENAP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Federal	Capacitación y cursos de formación	Si	No
Chile	Dirección Nacional del Servicio Civil	Ministerio de Hacienda	Nacional	Capacitación - NO HAY ESCUELA	No	No
Colombia	Escuela Superior de Administración Pública ESAP	Departamento Administrativo de la Función Pública	Nacional y Territorial	Capacitación y formación superior	Si	Si

Costa Rica	Escuela de Administración Pública	Universidad de Costa Rica	Nacional y Territorial	EXTERNA: Solo formación superior	Si	No
Ecuador	Instituto de Altos Estudios Nacionales		Nacional	Capacitación y formación superior	No	No
El Salvador	Tribunal de Servicio Civil	Tribunal – Legislativo	Nacional	Capacitación - NO HAY ESCUELA	No	No
Guatemala	Instituto Nacional de Administración Pública	Agencia Independiente	Nacional	Capacitación y formación superior	Si	Si
Honduras	Dirección General del Servicio Civil	Secretaría de Estado del Despacho Presidencial	Nacional	Capacitación - NO HAY ESCUELA	No	No
México	Instituto Nacional de Administración Pública	Agencia Independiente	Federal	Capacitación y formación superior	Si	Si
Nicaragua	Dirección General de la Función Pública	Ministerio de Hacienda	Nacional	Capacitación - NO HAY ESCUELA	No	No
Panamá	Dirección de Carrera Administrativa	Ministerio de la Presidencia	Nacional	Capacitación - NO HAY ESCUELA	No	No
Paraguay	Secretaría de la Función Pública	Presidencia de la República	Nacional	Capacitación y cursos de formación	No	No
Perú	Secretaría de Gestión Pública	Consejo de Ministros	Nacional	Capacitación - NO HAY ESCUELA	No	No
República Dominicana	Instituto Nacional de Administración Pública	Ministerio de Administración Pública	Nacional	Capacitación y cursos de formación	Si	No
Uruguay	Escuela Nacional de Administración Pública	Oficina Nacional del Servicio Civil	Nacional	Capacitación y formación superior	SI	No
Venezuela	Fundación Escuela de Gerencia Social	Ministerio del Poder Popular de Planificación	Federal	Capacitación y cursos de formación	No	No

Fuente: Elaboración propia partiendo de páginas web.

Observamos en este cuadro que de los dieciocho países investigados, once han optado por un esquema de Escuela Nacional de Administración Pública, mientras que siete han escogido o un esquema externo de formación (Costa Rica), o han establecido un énfasis en captar profesionales ya formados (Chile y Perú), o directamente no muestran infraestructura de formación para funcionarios (El Salvador, Nicaragua, Honduras, Panamá). La elección de una u otra opción no parece depender del nivel de desarrollo burocrático de los países, aunque es notable que la mayoría de los países de nivel medio opten por una formación pública de sus funcionarios (Cuadro 3).

Cuadro 3. Modelo de formación según nivel burocrático, países de América Latina

MODELO DE FORMACIÓN	NIVEL ALTO	NIVEL MEDIO	NIVEL BAJO
Escuela Pública de Gobierno	Brasil	Argentina, México, Uruguay, Venezuela, Colombia	Bolivia, Guatemala, Rep. Dominicana, Ecuador, Paraguay
Formación y capacitación externalizada	Chile	Costa Rica	Panamá, Perú, Honduras, El Salvador, Nicaragua

Fuente: Elaboración propia

Ahora, dentro del grupo de escuelas de gobierno también se observan diferencias notables en cuanto a niveles de la formación que ofrecen. En efecto, la mayoría de escuelas optan por un sistema basado en la capacitación de los funcionarios por medio de cursos formativos que llegan hasta el nivel de especialista o diplomado, mientras que otros optan por una oferta de formación superior, esto es, grado, postgrado, máster y, en los casos de México y Costa Rica, doctorado en administración pública (Cuadro 4).

Cuadro 4. Nivel de formación en países con escuelas de administración pública

Capacitación y cursos de formación	Formación superior
Argentina Bolivia Brasil Paraguay República Dominicana Uruguay Venezuela	Colombia Ecuador Guatemala México (doctorado) Costa Rica (doctorado) ³

Fuente: Elaboración propia

Ahora, aunque solo algunos países tienen escuelas de gobierno, todos cuentan con alguna dependencia que se encarga de la capacitación continuada de los funcionarios. Dichas estructuras tienen visibles diferencias en cuanto a nivel de relevancia, pues aunque la mayoría de países tienen un énfasis marcado hacia temas de administración, gestión de proyectos y análisis y evaluación de políticas públicas (aunque con diferencias claras entre ellos), varios de los países, la mayoría con bajo desarrollo burocrático, se quedan en ofertas de capacitación técnica o legal y de manera muy periférica. También es necesario mencionar que algunos países involucran en sus ofertas de capacitación continuada aspectos políticos de sus gobiernos, siendo lo más explícitos los casos de Venezuela y Bolivia (cuadro 5).

³ El caso de Costa Rica es especial, puesto que su Escuela de Administración Pública hace parte de la Universidad de Costa Rica, entidad pública más no de la administración. Por lo mismo se ubica en formación externalizada, aunque luego hará parte del análisis comparativo de escuelas de gobierno.

Cuadro 5. Énfasis contenidos de capacitación versus Nivel de Desarrollo Burocrático

ÉNFASIS DE CONTENIDOS	NIVEL ALTO	NIVEL MEDIO	NIVEL BAJO
Administración y gestión pública	Brasil, Chile	Argentina, Uruguay, Colombia, Costa Rica, México	Guatemala, Rep. Dominicana, Ecuador
Político		Venezuela	Bolivia
Técnico - legalista			Panamá, Perú Nicaragua, Honduras, El Salvador, Paraguay

Fuente: Elaboración propia

Por último, es necesario mencionar que solamente cuatro países de la región (Brasil, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay) cuentan con escuelas virtuales en línea. En Bolivia mantienen la técnica de la tele-capacitación, esto es, cursos a distancia por televisión. Y en cuanto a Escuela de Alto Gobierno, solo cuatro países (Argentina, Colombia, Guatemala y México) ponen énfasis en formación a altos directivos.

A partir de visión general, quisiéramos terminar con algunas consideraciones puntuales para cada uno de los países de la región (Cuadro 6).

Cuadro 6. Consideraciones generales de los organismos de administración pública en América Latina: énfasis, oferta académica y temas de interés

PAIS	CONSIDERACIONES GENERALES
Argentina	Escuela de administración pública, con capacitación y cursos de formación enfocados hacia la administración pública, la gestión de proyectos y las políticas públicas. TEMAS: 1. Gobierno Abierto 2. Juventud 3. Derechos Humanos 4. Relaciones Internacionales 5. Comunicación y sociedad civil 6. Identidad Política y Gobierno
Bolivia	Escuela de administración pública, con capacitación y cursos de formación con enfoque político. TEMAS: 1. Constitución Política 2. Transparencia 3. Descolonización 4. Paradigma del Vivir Bien 5. Ley órgano Judicial 6. SAFCI 7. Derechos Usuario y Consumidor 8. Autonomía departamental 9. Autonomía Municipal 10. Autonomía Indígena 11. Régimen Competencial 12. Ley 1178 (I y II) 13. Despatriarcalización 14. Género y Gestión Pública 15. Cambio Climático 16. Ley Avelino Siñani 17. Nuevo Modelo Económico 18. Ley contra Racismo 19. Ley Seguridad Ciudadana 20. Servidor Público Estado Plurinacional
Brasil	Escuela de administración pública, con capacitación y cursos de formación enfocados a la administración pública, la gestión de proyectos y políticas públicas. Tienen una Red Nacional de Escuelas de Gobierno. TEMAS: 1. Evaluación Socioeconómica de Proyectos 2. Desarrollo de Gerentes Operacionales 3. Desarrollo de Gestores de Tecnologías de Información 4. Gestión de Logística Pública 5. Gestión de Personas (recursos humanos) 6. Presupuestos y Finanzas 7. Formación Funcionarios 8. Perfeccionamiento Funcionarios 9. Especialización
Chile	No tiene escuela de administración pública, pues se enfoca a captar profesionales ya formados para su sistema civil. La capacitación y evaluación se hace de manera descentralizada siguiendo lineamientos establecidos por la Dirección Nacional del Servicio Civil, los cuales se establecen en una guía general para todas las dependencias del Estado (http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/guia_capacitacion_servicios_publicos.pdf) Mantiene un énfasis gerencialista marcado.

Colombia	Escuela de administración pública con capacitación y formación superior hasta maestría. PREGRADO: Administración Pública - Administración Pública Territorial - Contable - Financiera - Ambiental POSGRADO: Gestión Pública - Gerencia Ambiental - Gerencia Social - Administración Pública Contemporánea - Finanzas Públicas - Proyectos de Desarrollo - Alta Dirección del Estado - Derechos Humanos MÁSTER Administración Pública
Costa Rica	La escuela de administración pública hace parte de la Universidad de Costa Rica, por lo que no hace parte de la administración misma del Estado. Tiene formación superior hasta doctorado. CARRERAS Administración Pública y Administración Aduanera MAESTRÍAS Académica (Admon. Pub) Especializadas (Admón Cooperativas; Contratos Públicos; Gestión Pública; Aduana y Comercio Internacional; Diplomacia) DOCTORADO Gobierno y Políticas Públicas: énfasis en relación Estado-Sociedad, gobernabilidad y reforma del Estado
Ecuador	Instituto de Altos Estudios Nacionales, encargado de la capacitación continuada y de la escuela de formación superior, dependiente del Presidente de la República. Mantiene un énfasis administrativo en su capacitación, aunque incluye varios temas políticos. TEMAS: 1. Atención inclusiva a la ciudadanía 2. Constitución para servidores públicos 3. Ética y Transparencia 4. Evaluación y seguimiento de proyectos 5. Fundamentos jurídicos de contratación 6. Gestión de talento humano 7. Gestión por procesos 8. Gestión por proyectos 9. Gobierno por resultados 10. Herramientas electrónicas de la gestión pública 11. Inversiones Públicas (formato SENPLADES) 12. Participación ciudadana y Control social 13. Plan Nacional del Buen Vivir 14. Planificación Institucional 15. Políticas Públicas y Género 16. sistema nacional de finanzas públicas
El Salvador	Tribunal del Servicio Civil, no tiene escuela de administración pública y sus cursos de capacitación mantienen una temática constitucionalista y legalista únicamente. No hay temas de administración pública ni gestión ni políticas públicas.
Guatemala	Escuela de administración pública con capacitación y formación superior hasta maestría. CAPACITACIÓN: Gerencia Pública y Gerencia Social ESCUELA: Debate Público - Formación de formadores - Alta Gerencia - Diversidad e Inclusión - Juventud y Formación Política. MAESTRIA: Administración Pública
Honduras	Tiene una Dirección General del Servicio Civil, dependiente de la Secretaría de Estado del Despacho presidencial. Dicha dirección está encargada de la capacitación de funcionarios, pero no hay información disponible en la web. No tiene escuela de administración pública.
México	Instituto Nacional de Administración Pública, con escuela de administración pública encargada de la capacitación de funcionarios y ofertar formación superior hasta el nivel de doctorado. Licenciatura, Maestría y Doctorado en Administración Pública - Diplomados en Derecho, Planeación Estratégica, Comunicación Gubernamental y Combate a la corrupción. 60 cursos y talleres distintos para funcionarios públicos.
Nicaragua	Tiene una Dirección General de la Función Pública, dependiente del Ministerio de Hacienda, la cual se encarga de la capacitación de funcionarios, pero no hay información disponible en la web. No tiene escuela de administración pública.
Panamá	Dirección de la Carrera Administrativa, dependiente del Ministerio de la Presidencia. Como Chile, la capacitación es descentralizada y la Dirección se encarga de plantear los lineamientos básicos en una guía general: http://www.digeca.gob.pa/pdf_doc/capacitacion/REGLAMENTO-TECNICO-DE-CAPACITACION-Y-DESARROLLO.pdf No tiene escuela de administración pública.
Paraguay	Tiene una dirección de capacitación y formación que dicta un diplomado en Gestión Pública para el Desarrollo Humano y algunos cursos técnicos. Gestiona con otras entidades educativas formación de funcionarios. Diplomado en Gestión Pública para el Desarrollo Humano. Cursos Técnicos de atención al ciudadano.
Perú	Secretaría de Gestión Pública, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. No tiene escuela de gobierno. Tiene un enfoque gerencialista marcado. Objetivos estratégicos: 1. Planificación estratégica y operativa (plan de modernización) 2. Cambios marco normativo: flexibilizar para vincularlo a resultados; 3. Optimización de procesos y simplificación administrativa; 4. Transparencia y participación ciudadana
República Dominicana	Instituto Nacional de Administración Pública, escuela de administración pública con cursos de formación hasta diplomado. Énfasis en administración pública. TEMAS: Inducción a la administración pública - Gestión Pública - Información y Tecnología - Recursos Humanos - Actualización Gerencial - Gestión Municipal - Servidores de Carrera DIPLOMADOS: Capital

	Humano - Atención al ciudadano - Gestión y pensamiento estratégico - Administración Pública - Coaching y Liderazgo - Habilidades directivas - Alta Dirección de Gobierno
Uruguay	Escuela Nacional de Administración Pública, con capacitaciones y cursos de formación con énfasis en administración pública y gestión. FORMACIÓN: Programa dirección media; Diploma en Gestión Humana; Programa en Desarrollo Administrativo SEMINARIOS Y CURSOS: 30 en distintos temas: Gestión Humana, Gestión de Proyectos, Toma de decisiones, Planeación estratégica, Metodología participativa, Liderazgo, Estado y Políticas Públicas, Ética de la Función Pública, Sociología del Trabajo, Derechos Humanos, Cultura Institucional, Atención al Ciudadano etc.
Venezuela	Escuela de Gerencia Social del Ministerior del Poder Popular de Planificación, que da capacitación y cursos de formación con un fuerte contenido político. Se define como “Organización pública que promueve una gerencia social incluyente mediante actividades de investigación, capacitación, asistencia técnica y difusión de información, dirigida a apoyar la gestión pública social, la organización y participación popular”. TEMAS: Programa de Formación para la Construcción del Nuevo Estado - Curso Avanzado para Gerentes Sociales

Fuente: Elaboración propia

4. ALGUNOS CASOS RELEVANTES A TENER EN CUENTA⁴

En el presente informe preliminar queremos observar de manera más detallada algunos casos que resultan representativos. Con este fin, hemos seleccionado seis países con distinto nivel de desarrollo burocrático que opten o por una escuela pública de administración o por una formación externalizada (Cuadro 7).

Cuadro 7. Casos seleccionados según nivel burocrático y modelo de formación

Modelo de formación	Nivel Alto	Nivel Medio	Nivel Bajo
Escuela de Gobierno	Brasil	Uruguay	República Dominicana
Formación Externalizada	Chile	Costa Rica	Perú

Fuente: Elaboración propia

Los dos países con mayor desarrollo burocrático de la región, Brasil y Chile, no sólo tienen enfoques distintos en cuanto al manejo de sus recursos humanos y a su sistema de servicio civil, sino que también en su modelo de formación de funcionarios públicos: mientras Brasil, siguiendo su tradición administrativa, cuenta con una Escuela Nacional de Administración Pública y con toda un Sistema de Escuelas Federales de Gobierno que van desde el nivel estadual hasta el municipal, Chile opta por no formar sino captar funcionarios ya formados, en un acercamiento más gerencialista y propio de su tradición burocrática.

De los países con nivel medio de desarrollo burocrático la gran mayoría opta por la construcción de escuelas públicas de gobierno del nivel nacional y con oferta formativa superior. De este grupo elegimos Uruguay por contar con mayor información en este momento. La excepción a la regla es Costa Rica, que a pesar de contar con una escuela de administración pública ésta no hace parte de la administración, sino que fue fundada en el seno de la Universidad de Costa Rica y oferta formación superior al público en general, aunque no maneja de manera centralizada la capacitación de los funcionarios.

Por último, seleccionamos dos casos que marcan una diferencia marcada en el modelo de formación entre los países de nivel bajo de desarrollo burocrático. Por un lado, el INAP de República Dominicana, el cual maneja una estructura combinada de formación y capacitación hacia los funcionarios públicos. Por el otro, el caso de Perú, que no cuenta con escuela de gobierno sino que busca un enfoque gerencialista muy similar al chileno, enfocado a la captación de funcionarios ya formados.

⁴ En el Diagnóstico final se incluirán todos los casos analizados en la región.

4.1. Brasil: la Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP

La ENAP fue fundada en 1986 con la misión de “desarrollar las competencias de los funcionarios públicos, con el propósito de mejorar la capacidad gubernamental de administrar políticas públicas” (ENAP, 2007). La Escuela, a diferencia de algunos casos de la región, no se encarga de impartir educación formal (grado, posgrado, máster o doctorado) sino que establece una oferta de educación continua específica para los más de 7 millones de funcionarios brasileños de todos los niveles de gobierno.

➤ Oferta de formación

La oferta de educación del ENAP mantiene un alto nivel de flexibilidad, puesto que los cursos pueden ser presenciales, a distancia, o personalizados según los objetivos y necesidades estratégicas de las organizaciones gubernamentales. Las áreas de trabajo son las siguientes:

- *Desarrollo Gerencial y Liderazgo:* capacitación modular para gestores en organizaciones gubernamentales, que buscan fundamentar una visión general del trabajo público. Suelen promover entrenamientos de acuerdo a las necesidades y disponibilidad de los funcionarios públicos, combinando métodos presenciales con educación a distancia.
- *Administración de Recursos Humanos*⁵:
 - Los Desafíos del Desarrollo de Políticas Públicas: Una Visión General;
 - Liderazgo: Reflexión y Acción;
 - Gestión Integrada de Recursos;
 - Gestión del Desempeño de Recursos Humanos;
 - Gestión por Competencias y Capacitación;
 - Planificación Estratégica;
 - Tendencias en Gestión de Personas en el Sector Público;
 - Elaboración y Administración de Proyectos, entre otros.
- *Logística Pública:*
 - Legislación sobre compras gubernamentales y formación de pregoneros;
 - Presupuesto Público: Elaboración y Ejecución;
 - Sistema electrónico de compras gubernamentales;
 - Gestión de Contratos de Suplementos.

A su vez, establece una serie de cursos de formación puntuales para el ingreso en la administración pública federal (oposiciones). Dichos cursos se enfocan en la entrega de conocimiento y pensamiento analítico, manejo de la información y tecnologías aplicables al sector público, la promoción del pensamiento estratégico y la acción e interacción con los

⁵ Algunos cursos son adaptados de la Escuela de Gobierno Canadiense.

ciudadanos. También buscan formar en cuanto a la estructura de la administración pública brasilera y su funcionamiento organizacional.

Por último, la oferta formativa cuenta con cursos de Perfeccionamiento de la Carrera enfocados a dos puestos esenciales de la administración brasilera: el especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental, y el Analista de Planificación y Presupuesto. Dichos cursos cuentan con cargas horarias de entre 100 y 200 horas y existen diversos formatos y contenidos. El ENAP también ofrece cursos de especialización que tienen como mínimo 360 horas, con el objetivo de calificar a los servidores públicos en temas de gestión pública, los cuales pueden adaptarse según las necesidades de las distintas organizaciones gubernamentales.

➤ **Educación a distancia**

Dicha oferta se encuentra ligada a su vez a la educación a distancia, la cual busca brindar capacitación de calidad a funcionarios de todos los niveles de gobierno, tanto federales como estatales y municipales, de todas las áreas geográficas del país. Las áreas de trabajo de estos cursos son:

- Ética y Servicio Público;
- Legislación aplicada a la gestión de personas;
- Legislación aplicada a la Logística Pública;
- Gestión Estratégica de Personas y Planes de Carrera y
- Portugués para Textos Administrativos, entre otros.

Según el informe del ENAP del 2007, este tipo de programas ha tenido un crecimiento muy alto desde su creación en el año 2004: al iniciar esta experiencia, los funcionarios formados a distancia eran el 8% del número total de personas que concluyeron los cursos de formación, mientras que tres años después significaron el 49% de los mismos.

➤ **Alianzas y convenios nacionales e internacionales**

La ENAP tiene una tradición de cooperación y construcción de redes tanto dentro del país como a nivel internacional. Se detectan tres tipos de colaboración interinstitucional: la cooperación internacional; la colaboración en planes de formación con universidades del país; y la Red Nacional de Escuelas de Gobierno.

Las alianzas a nivel internacional han sido con las siguientes organizaciones:

- **Francia:** Escuela Nacional de Administración (ENA), Instituto de la Gestión Pública y el Desarrollo Económico (IGPDE), y la facultad de Ciencias Políticas de la Sorbona.
- **España:** Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID, Instituto Nacional de Administración Pública INAP, Escuela Superior de Administración y Dirección de Escuelas EVADE y la Universidad Nacional de Educación a Distancia UNED.

- **Canadá:** Escuela Canadiense del Servicio Público CSPS, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI-CIDA).
- **Portugal:** Instituto Nacional de Administración INA
- **China:** Escuela Nacional de Administración.
- **Reino Unido:** Escuela nacional de Gobierno de Inglaterra
- **Alemania:** Academia Federal de Administración Pública de Alemania (BAKOEV)
- **Unión Europea:** Proyecto Euro-Brasil de Apoyo a la Modernización del Aparato Estatal
- **Banco Interamericano de Desarrollo:** Programa de Modernización del Poder Ejecutivo Federal (PMPEF)
- **Banco Mundial:** Red Global de Aprendizaje para el Desarrollo
- **Países de habla portuguesa:** Rede de Institutos Nacionales de Administración Pública (RINAPE)
- **América Latina:** Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP), Instituto MERCOSUR de Formación (IMEF), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

A nivel nacional, la ENAP ha establecido alianzas con varias universidades públicas y centros de formación ubicados en diversos lugares de su extensa geografía, de manera que se puedan impartir cursos de formación para todos los funcionarios de manera presencial, sin que tengan que viajar a Brasilia. Para el 2007 se habían establecido alianzas con centros de formación de 15 estados del territorio brasileiro. Por último, está la Red Nacional de Escuelas de Gobierno, que cuenta con 95 instituciones, 28 de las cuales son federales, 31 estatales, 26 municipales, además de 10 universidades.

➤ **Investigación y publicaciones**

La ENAP entrega anualmente los Premios de Innovación en la Gestión Pública Federal, con el apoyo del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, los cuales buscan incentivar las innovaciones en la gestión gubernamental y difundir buenas prácticas a nivel nacional. Cuenta a su vez con la Revista del Servicio Público, una publicación especializada en administración y gestión pública, editada de manera trimestral. Se enfoca en tres temas principales: el Estado y la sociedad, Políticas públicas y desarrollo, y Administración Pública.

➤ **Consideraciones finales**

El modelo de formación y capacitación de la Escuela Nacional de Administración Pública denota una serie de ventajas evidentes. En primer lugar, su nivel de flexibilidad tanto en la forma de los cursos como en su contenido, lo cual permite llegar a los funcionarios de un país con tantas barreras geográficas sin caer en centralismos o rigideces temáticas. El que cuente con sistemas de educación a distancia, a su vez que pueda establecer cursos personalizados para los diversos estamentos gubernamentales, manteniendo a su vez un eje central basado en la administración y la gestión pública, es un punto de admirar en un estamento federal de un país de tamañas dimensiones. Un segundo punto a tomar en cuenta es la fuerte tendencia a generar alianzas estratégicas tanto a nivel nacional como internacional, lo cual la convierte en un centro que actúa bajo la idea de aprovechar los lazos construidos y las capacidades de

sus socios, sea en formación como en infraestructura y conocimiento. Por último, existe en este modelo un fuerte enfoque en temas técnicos de la administración y la gestión de proyectos, que consolidan la oferta formativa como algo de utilidad directa para el mejoramiento del desempeño de los funcionarios públicos, así como para las personas que busquen vincularse a la carrera administrativa por medio de concurso de oposición.

4.2. Chile: Dirección Nacional del Servicio Civil

El caso chileno es singular en la región latinoamericana. Al contrario que la mayoría de sus vecinos, Chile no opta por un modelo de formación como tal, ni siquiera a nivel de capacitación. Por el contrario, su estrategia de recursos humanos se fundamenta en dos vías: por un lado, la captación de personal directivo ya formado por medio de la Subdirección de Alta Dirección Pública, y por el otro de la adecuación de las capacidades de las personas vinculadas al servicio civil por medio de la Subdirección de Desarrollo de la Personas, el cual se maneja en forma de asesorías a los directivos de las distintas organizaciones del Estado para la evaluación y el seguimiento de sus funcionarios.

➤ Modelo de Gestión de la Capacitación en el Estado

La gestión de las personas en el caso chileno se basa, en primera medida, por la captación de personal de alto nivel para los puestos de dirección públicos vía concursos, estableciendo para el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP), cuyo objetivo fundamental es “dotar a las instituciones del gobierno central –a través de concursos públicos y transparentes- de directivos con probada capacidad de gestión y liderazgo para ejecutar de forma eficaz y eficiente las políticas públicas definidas por la autoridad” (Dirección Nacional de Servicio Civil, 2014). Este modelo busca entonces evitar que el Estado se involucre en la educación formal de personas, algo que se entiende puede ser cubierto por la oferta académica, y más bien busca generar incentivos para que personas que ya han invertido en su propia educación se vinculen al sistema de servicio civil. Ahora, por ser cargos de alta dirección, estos puestos no son permanentes. La contratación se hace por un periodo de tres años, con la posibilidad de renovación a dos periodos de igual plazo. A su vez, son puestos considerados “de confianza”, por lo que puede solicitarse la renuncia del funcionario en cualquier momento por la autoridad competente. La evaluación de dichos funcionarios se establece por medio de los convenios de desempeño y evaluación, contratos firmados desde el inicio de la vinculación basados en metas anuales de desempeño por los tres años de contratación, estableciendo los objetivos y los indicadores de medición desde un principio. Partiendo de dichos resultados se mantiene o no la vinculación del personal.

En cuanto a la capacitación, la Dirección de Servicio Civil establece un modelo general de tipo gerencial enfocado al alcance de resultados concretos según las necesidades específicas de cada organización gubernamental. Todo el esquema de capacitación se explica en la “Guía práctica para gestionar la capacitación en los servicios públicos”, expedido en el año 2012, y que centra el sistema de capacitación en un ciclo de cuatro pasos secuenciales:

- *Detección de las necesidades de capacitación:* momento inicial donde se recoge la información necesaria para detectar la situación problemática de la organización, establecer si es solucionable por medio de mecanismos de capacitación, y cuáles mecanismos serían los más indicados.
- *Planificación de la capacitación:* segunda etapa en la que se desarrolla el diseño instructivo de la acción, basada en objetivos de aprendizaje, en la identificación de los factores que influyen en la misma, en el diseño de los contenidos y los aspectos metodológicos, así como la logística de la capacitación.
- *Ejecución de la capacitación:* es el momento donde se compra la capacitación a actores externos y se hace seguimiento a su implementación.
- *Evaluación de la capacitación:* análisis basado en resultados de la acción contratada, focalizada en la reacción, el aprendizaje y la transferencia de información a los funcionarios capacitados.

Vemos entonces que dicho diseño busca establecer un ciclo de política de contratación de capacitaciones entre los diferentes organismos gubernamentales, de manera que puedan satisfacerse sus necesidades específicas. Este modelo conlleva un trabajo de detección de problemas y diseño previo a la oferta de seminarios y talleres de capacitación, así como una evaluación de resultados de los mismos, lo cual eleva la eficacia y la eficiencia de los mecanismos de formación y capacitación contratados por las organizaciones gubernamentales.

➤ **Educación a distancia**

Dado que las capacitaciones y los cursos de formación suelen contratarse, al no contar la Dirección con una escuela pública de administración, y puesto que cada dependencia institucional diseña su capacitación de manera descentralizada, la educación a distancia se reduce entonces a las guías, manuales e instructivos generales que pueden encontrarse en la página web de la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Ahora, la Subdirección de Desarrollo de Personas cuenta con el Sistema Informático de Capacitación, SISPUBLI, el cual busca unificar la información sobre capacitación institucional, mantener actualizadas las bases de datos, revisar la ejecución de los planes de formación y contener un centro de documentación con textos normativos, técnicos y metodológicos. Dicho sistema funciona como una intranet, a la cual sólo pueden acceder funcionarios autorizados.

➤ **Alianzas y convenios internacionales**

El modelo chileno surge de experiencias del mundo anglosajón (Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido) y parte de los lineamientos establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), los cuales son mencionados regularmente en su página web. También cuenta con el apoyo del Banco Mundial para mejorar el desempeño de su sistema de servicio civil, basado en tres dimensiones:

- Mejorar la calidad, uso y oportunidad de la información que dispone el Servicio Civil para la gestión y desarrollo del sistema de Alta Dirección Pública.

- Mejorar la competitividad y sustentabilidad de la política de remuneraciones, a partir de la experiencia internacional comparada, aplicada a la realidad del sector público chileno, de manera de ser consistentes con los principios de sustentabilidad fiscal y equidad entre los servicios del Estado.
- Mejorar el desempeño de los altos directivos públicos a través de prácticas de coaching y entrenamiento, monitoreo y estimación de su desempeño, y uso de incentivos no monetarios.

Dicho proyecto se concretó en junio del 2013, y tiene una duración de tres años.

➤ **Investigación y publicaciones**

La Dirección se encarga de publicar sus informes de gestión de manera anual, y en su página de internet se encuentran algunos enlaces de interés. De resto, al no contar con una escuela de formación, no realiza investigaciones ni publicaciones periódicas.

➤ **Consideraciones finales**

Es claro entonces que el modelo de capacitación y formación chileno se basa en principios gerenciales de externalización y de evaluación por resultados, que ganan mucho en flexibilidad y en eficiencia al obtener mejor información de las necesidades específicas de cada caso, lo que conlleva una construcción de la oferta formativa más adecuada a dichas necesidades. Los beneficios de dicho sistema frente a uno que realice ofertas fijas sin tener en cuenta las necesidades ni los resultados del proceso de capacitación son evidentes. Ahora, los problemas que puede tener este modelo surgen del alto nivel de discrecionalidad con la que cuentan las organizaciones para contratar sus propios mecanismos de capacitación. Hay que mencionar sin embargo que Chile es, junto a Brasil, uno de los casos excepcionales en cuanto a su desarrollo burocrático en la región, a pesar de que ambos cuenten con estrategias tan distintas.

4.3. Uruguay: Escuela Nacional de Administración Pública

La ENAP de Uruguay es un área de la Oficina Nacional del Servicio Civil, entidad vinculada a la Presidencia de la República. Reinstaurado en 1985 con la llegada de la democracia, se le atribuye la competencia de establecer los planes de capacitación de los servidores públicos y su implementación. Es una escuela pública de administración que implementa estrategias de capacitación y cursos de formación continuada, aunque en el 2014 reiniciarán su programa de Máster en Gestión Pública, reinstaurando un modelo de formación superior para funcionarios.

➤ **Oferta formativa**

La oferta actual de capacitación mantiene una buena cantidad de cursos (más de treinta) de baja carga horaria, que van desde la gestión humana, pasando por informática, toma de

decisiones, atención al ciudadano y planificación estratégica. A su vez, cuentan con cinco diplomas expedidos por la institución:

- Programa de Dirección Médica
- Programa de Desarrollo Administrativo
- Diploma en Gestión Humana
- Diploma en Gestión Humana Aplicada
- Programa de Desarrollo Institucional

Todos estos programas van dirigidos a todos los funcionarios públicos del país, aunque el cuestionario recibido por parte de los directivos de la ENAP se hace mención de las dificultades para cubrir la demanda de capacitación en los distintos territorios fuera de Montevideo.

En dicho cuestionario también se mencionan tres temas de interés para su institución: derechos humanos, políticas de género y formación de formadores. En esto último hacen referencia en varias ocasiones, remarcando la importancia de nuevos acercamientos pedagógicos en la formación de los funcionarios públicos.

➤ **Educación a distancia**

El ENAP cuenta con una plataforma educativa virtual donde se dictan algunos cursos cortos de capacitación, en relación con los dictados de manera presencial. A pesar de esto, existe la queja de una brecha digital importante en los territorios de provincia, lo cual impide la cobertura plena del funcionariado uruguayo en temas de capacitación. La formación no es virtual hasta el momento, teniendo que desplazarse los interesados hasta Montevideo. Aunque cuentan con un centro de documentación y una biblioteca, son pocos los contenidos a los que se puede acceder a través de la web.

➤ **Alianzas y convenios internacionales**

La ENAP cuenta con una cantidad importante de convenios con otras organizaciones estatales del Uruguay. A nivel internacional sobresale un convenio con la Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA), con quienes se encuentran desarrollando un programa de formación para docentes, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. No cuenta con convenios de interacción ni con el INAP de España ni con otras escuelas de administración pública de América Latina, aunque mencionan un claro interés en establecer dichas relaciones, sobre todo en cuanto a capacitación de docentes, intercambios de formación para funcionarios públicos, realización de investigaciones regionales y la consolidación de bases de datos internacionales en lo referente a la administración pública.

➤ **Investigaciones y publicaciones**

En el año 2011 se crea el Centro de Estudios e Investigación en Administración Pública (CEIAP), cuyos objetivos se centran en la realización de estudios e investigaciones sobre administración pública, hacer difusión de conocimientos, brindar asesoramiento y asistencia técnica y realizar

evaluaciones de impacto de la formación del ENAP. El CEIAP busca también integrar redes de investigación en administración pública a nivel regional e internacional.

La ONSC edita una revista cuatrimestral llamada Transformaciones, en la que el ENAP tiene espacio para publicar. Ni el ENAP ni el CEIAP cuentan en el momento con publicaciones propias. En el cuestionario se menciona que el mayor problema de la investigación de la escuela es presupuestal, pues no tienen una línea exclusiva para desarrollar proyectos.

➤ **Consideraciones finales**

La ENAP de Uruguay, como su homóloga de Brasil, se ha establecido como escuela de gobierno enfocada hacia la capacitación de funcionarios y cursos de formación, aunque las diferencias son más que evidentes, tanto en oferta formativa como en su estructura organizacional y su relevancia nacional. Siendo un país mucho más pequeño que Brasil, existen sin embargo problemas de cobertura para los funcionarios de provincia, así como un centralismo en sus cursos de formación. La escuela virtual es una ventaja, pero hasta el momento se queda en espacios de capacitación técnica, además de contar el país con problemas de brecha digital. No es evidente que tenga ni la flexibilidad ni la capacidad para articular su oferta a las necesidades de las distintas organizaciones gubernamentales, como sí lo es en el caso de Brasil o Chile.

Ahora, el ENAP presenta un interés por expandirse no solo hacia la educación superior, con un máster en gestión pública, sino hacia la investigación sobre administración pública con la creación del CEIAP. También demuestra un interés por crear y consolidar redes de interacción con homólogos internacionales, algo en lo que ha avanzado relativamente poco. Por último, existe un motivado interés por explorar nuevas estrategias pedagógicas para funcionarios públicos, lo cual puede ser toda una línea de interacción con el INAP de España.

4.4. Costa Rica: Dirección General del Servicio Civil – Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica

El caso de Costa Rica tiene una particularidad, y es que la Escuela de Administración Pública de este país no es una dependencia del gobierno sino una iniciativa formativa de la Universidad de Costa Rica, la cual no se focaliza de manera exclusiva a los funcionarios públicos, aunque si tiene como población objetivo las personas que quieran vincularse con el manejo del Estado. Por otro lado, dentro de la administración se encuentra la Dirección General del Servicio Civil, entidad que se encarga de las políticas, estrategias, planes y programas de capacitación de los funcionarios del Sector Público. El modelo seguido entonces tiene un enfoque mixto de externalización de la formación (principalmente, pero no exclusivamente, en la Escuela de Administración Pública) y donde la Dirección del Servicio Civil se encarga de elaborar los modelos de evaluación de los sistemas que manejan las Unidades de Capacitación del Sector Público, entidades encargadas de implementar la capacitación para las distintas organizaciones del Estado.

➤ Capacitación y oferta formativa

La Dirección General del Servicio Civil se encarga de la gestión de la capacitación de funcionarios a través del Centro de Capacidades y Desarrollo CECADES. Los objetivos generales de dicha entidad son:

- Impulsar las políticas de empleo considerando la capacitación dirigida para el cambio.
- Lograr un CECADES flexible que trabaje en red con las Unidades de Capacitación (SUCADES), y que cuente con procesos computarizados y simplificados.
- Fomentar el aprendizaje e-learning en las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil.
- Suscribir convenios y alianzas con universidades, instituciones estatales y empresas privadas, dinamizadoras de la capacitación y el desarrollo de los recursos humanos.
- Contar con profesionales capaces de afrontar las necesidades y exigencias de calidad y competitividad en los campos de la investigación y pedagogía laboral.
- Impulsar las buenas prácticas de valores en todas las instituciones del Régimen de Servicio Civil.
- Tener un programa de Mejoramiento Continuo.

El CECADES se encarga de organizar los lineamientos básicos de la política de capacitación, la cual es implementada por las distintas unidades de capacitación. Un punto interesante a remarcar es que las SUCADES no necesariamente contratan las capacitaciones de manera externalizada, como en el caso chileno, sino que cuentan con funcionarios y con infraestructuras para realizar dichas actividades. Es más, el CECADES expide a comienzo de cada año una oferta de cursos, seminarios y talleres de baja carga horaria (10-20 horas), los cuales pueden ser presenciales, virtuales o bimodales, enfocados en aspectos técnicos, políticos y administrativos de la gestión pública (CECADES, 2014).

En cuanto a formación, la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica ofrece educación superior de grado, maestría y doctorado en temas de la administración y la gestión pública. Su oferta formativa es la siguiente:

- **Carreras:** Administración Pública; Administración aduanera y comercio exterior
- **Maestrías:** Maestría académica (administración pública); Maestría profesionales con énfasis en Administración de cooperativas, Administración aduanera y comercio internacional, Administración de contratos públicos, Gestión Pública, Diplomacia.
- **Doctorado:** Gobierno y Políticas Públicas.

Es interesante observar la importancia temática del comercio internacional y el uso de maestrías profesionales con distintos énfasis. En cuanto al doctorado en gobierno y políticas públicas, se señala un enfoque temático hacia la relación Estado-Sociedad, la gobernabilidad y la reforma del Estado.

➤ Educación a distancia

Tanto el CECADES como la EAP-UCR cuentan con plataformas de formación virtual, que permite realizar procesos de capacitación y formación a distancia. Es evidente el énfasis en la

educación virtual dentro de los planes de capacitación del CECADES, donde es señalado como una de sus prioridades a nivel estratégico. La EAP-UCR cuenta con un campus virtual (EAP+) donde se ofrecen no solo cursos de formación, sino acceso a bases de datos, contenidos multimedia y la biblioteca virtual de la universidad. Dicho campus funciona a manera de intranet y solo acceden los estudiantes matriculados.

➤ **Alianzas y convenios internacionales**

Uno de los objetivos estratégicos del CECADES es establecer convenios cooperación y colaboración con entidades nacionales e internacionales que traten temas de formación para funcionarios públicos. Aún así, no es visible en su página web que existan dichos acuerdos, y a excepción de una mención al congreso del CLAD no es evidente una colaboración con organismos internacionales. Lo mismo sucede con la EAP-UCR.

➤ **Investigaciones y publicaciones**

Aún cuando en los objetivos del CECADES se menciona la necesidad de una mayor investigación en las áreas de administración y gestión pública, no existe un área específica para ello más allá de los informes de gestión anuales. En cambio, la EAP-UCR cuenta con un vicerectorado de investigaciones, el cual establece como ejes de investigación:

- Gobernabilidad y gobernanza
- Gestión internacional
- Desarrollo local y espacial
- Regulación y control
- Gestión de las organizaciones
- Gestión interorganizacional – local e internacional
- Gestión del conocimiento y competitividad
- Evaluación

Las publicaciones de la EAP están vinculadas con la Universidad de Costa Rica. No cuenta con publicación periódica. Cuenta a su vez con un Sistema de Formulación de Proyectos Específicos, con el cual se busca apoyar propuestas de proyectos para actividades sustantivas (Docencia, Investigación y Acción Social) y complementarias (Vida Estudiantil y Administración) de la Institución.

➤ **Consideraciones finales**

En el caso de Costa Rica se da una particular división de funciones, donde la capacitación es realizada por estamentos de la administración pública, mientras que la formación se establece de manera externa, siendo la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica la más relevante a nivel nacional. Aunque pareciera en un principio un sistema mixto, tiene más relación con el modelo gerencialista chileno que con la constitución de escuelas públicas de administración. La gestión de personal estatal mantiene un espacio de capacitación que trabaja temáticas técnicas para los funcionarios que ya están en el servicio civil, pero se observa un énfasis por captar talento ya formado, sin que exista un esfuerzo por construir esquemas de formación propia. En esto se diferencia de manera marcada con los otros países

de nivel medio en su desarrollo burocrático, los cuales han optado de manera generalizada por la construcción y consolidación de escuelas públicas de capacitación, formación, investigación y docencia. La EAP-UCR por su cuenta demuestra contar con personal y recursos docentes e investigativos de alto nivel, por encima de la gran mayoría de los países de la región, al contar con un doctorado en gobierno y políticas públicas, algo que sólo la escuela de México alcanza. Es evidente un desarrollo e interés de las dos organizaciones por la educación virtual y el uso de nuevas tecnologías de la información, lo que puede ser un punto de cooperación internacional. Por último, aún cuando se observa una intención por consolidar acuerdos y convenios interinstitucionales e internacionales, hasta el momento no es visible que hayan realizado trabajo conjunto con organizaciones internacionales ni con otras escuelas de gobierno de la región.

4.5. República Dominicana: Instituto Nacional de Administración Pública- Ministerio de Administración Pública

El Instituto Nacional de Administración Pública dominicano está adscrito al Ministerio de Administración Pública (MAP), y tiene autonomía presupuestaria aunque existe una coordinación estratégica entre ambas instituciones. Desde el punto funcional y de acuerdo a lo establecido en la Ley 41-08 de Función Pública, la profesionalización de los servidores públicos es considerada de alta prioridad para el Gobierno dominicano, aunque el Instituto sufre de una capacidad presupuestaria reducida lo que limita de forma importante sus actividades. Tiene un importante despliegue territorial, contando con 8 oficinas regionales distribuidas a lo largo de todo el territorio, y con sede central en el Distrito Nacional. Las oficinas administrativas se encuentran radicadas en la sede central, mientras que las oficinas regionales cuentan con un representante de la institución que se encarga de la coordinación de los distintos eventos formativos.

➤ Capacitación y oferta formativa

El Instituto ofrece principalmente cursos de corta duración (de 8 a 16 horas) que persiguen la capacitación y actualización de los servidores públicos. De igual manera, cuenta con otros cursos de mediana duración (20 a 40 horas) y diplomados (72 a 100 horas). Las principales líneas estratégicas de capacitación son: la Inducción Pública; Gestión Pública; Actualización Gerencial; Actualización Secretarial; Gestión de Recursos Humanos; e Informática, entre otros.

De acuerdo a las necesidades de capacitación establecidas por el centro, se estima que un 40% de la oferta académica es teórica, un 30% se enfoca a la realización de cursos teóricos-prácticos y el 30% restante sólo a cursos prácticos. Por parte de la Dirección del centro, se considera relevante profundizar en cuestiones como la seguridad ocupacional y el liderazgo público, sobre las que no se ha podido hacer una oferta propia.

También es importante señalar que se desarrollan programas de nivelación para docentes de nuevo ingreso, al igual que talleres de actualización en temas de actualidad y de interés para el cuerpo docente; sin embargo, no se cuenta con un programa formal para docentes y tampoco con convenios de colaboración con otras instituciones para la formación de la planta docente.

El Instituto ha diseñado formularios de detección de necesidades de capacitación, al igual que cuenta con formularios de evaluación de los cursos y seminarios que ofrece (tanto de los programas formativos como del facilitador de los mismos).

➤ **Educación a distancia**

El Instituto cuenta con un Centro de Documentación Virtual, así como con una Escuela Virtual, organizada en dos ámbitos: la sección de Administración Pública (INAP Virtual) y la sección de transparencia (Escuela Virtual de Transparencia).

El INAP Virtual persigue sensibilizar a las instituciones públicas acerca de la importancia de las nuevas tecnologías de la información y reducir la brecha digital en el país, para mejorar la formación y competitividad de los servidores públicos, aprovechando las ventajas del aprendizaje en línea. La Escuela Virtual de Transparencia está apenas dando sus primeros pasos.

➤ **Alianzas y convenios internacionales**

El Instituto no cuenta con alianzas internacionales, aunque sí ha desarrollado convenios a nivel nacional con otras instituciones dominicanas. Su colaboración con el INAP español ha sido puntual, a través de programas a distancia, videoconferencias y cursos en línea, de los que se han beneficiado empleados de la institución. Dada la importancia de estas experiencias y la alta valoración que tienen por parte de la Institución, les gustaría participar en intercambios de experiencias en el ámbito de la capacitación desarrollando foros o seminarios. A nivel regional, sería importante promover becas para los mejores profesionales de la administración pública.

➤ **Investigaciones y publicaciones**

No existe una sección de investigación, aunque en la actualidad se está creando un concurso de investigación en el campo de la administración pública que se iniciará a lo largo de este 2014.

Sí existe una línea de publicaciones que tienen un carácter fundamentalmente académico y de rendición de cuentas.

➤ **Consideraciones finales**

El Instituto aspira convertirse en los próximos años en una Escuela de Gobierno, desarrollando un rol directivo en la capacitación, y también formación de los servidores públicos de distintos

niveles y grupos en República Dominicana. Además de la necesidad de profundizar en sus tareas de formación, el Instituto precisa reforzar su capacidad presupuestaria, que destina en estos momentos a fines operacionales y que no le permiten atender las necesidades de los aproximadamente 500.000 servidores públicos a nivel nacional. En este sentido, el INAP sólo puede cubrir un 20% de la demanda anual de capacitación que se le solicita.

4.6. Perú: Secretaría de la Función Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros

La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros – SGP, es el órgano encargado del proceso de modernización de la gestión del Estado, según lo establecido en la Ley de Modernización de la Gestión del Estado – Ley 27658. En ese sentido, es el órgano técnico-normativo rector del Sistema Administrativo de Modernización de la gestión pública. Depende directamente de la Secretaría General de la PCM. Tal y como se señala en el Plan de Modernización de la Gestión Pública al 2021, la Secretaría General de la Función Pública tiene que promover una cultura de servicio al ciudadano y gestionar los procesos de innovación en gestión de las entidades. Entre sus tareas específicas destacan: promover la articulación de los sistemas administrativos, liderando la generación de conocimiento y normatividad sobre la materia, facilitando la información técnica y apoyando, en todo sentido, la gestión del cambio para impulsar la gestión por resultados en todos los niveles de gobierno. Así, el ente rector se encargará de facilitar a las entidades, un conjunto de lineamientos orientadores y herramientas para modernizar su gestión. Además administrará incentivos para alentar e impulsar la formulación e implementación de propuestas de modernización.

El 29 de julio del 2012 el Gobierno peruano dispuso la creación de la Escuela Nacional de Administración Pública, que se encargará de la formación en temas de administración y gestión pública de funcionarios estatales, con énfasis en las necesidades de los gobiernos regionales y locales. La citada entidad opera como órgano de línea de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).

➤ Capacitación y oferta formativa

Entre las funciones de la escuela figuran desarrollar y ejecutar los procesos de formación para directivos y capacitación para el servicio civil a nivel nacional en temas administración y gestión pública (Decreto Supremo 079-2012-PCM).

Dado lo reciente de su creación, gran parte de los contenidos formativos de la Escuela están aún por definir. Como se señala, la Escuela implementará de forma progresiva su oferta educativa. Las líneas de trabajo abarcan la formación de directivos y la capacitación para fortalecer competencias en los servidores públicos. Estas líneas se desarrollan en los siguientes programas:

- Programa Intensivo para Directivos (Programas de Formación Breve): refuerza competencias directivas de personas al servicio del Estado con experiencia directiva.

- Programa de Formación de Talentos (Programas de Formación Amplia): desarrolla competencias directivas en jóvenes profesionales con potencial para asumir cargos directivos en el Estado.
- Programa de Capacitación: cursos diseñados para atender necesidades específicas identificadas en el Servicio Civil. Este rubro comprende cursos desarrollados a partir de las necesidades transversales en las instituciones públicas; aquellos implementados a pedido de las entidades públicas y cursos a distancia basados en una plataforma de educación virtual (E-Learning).

➤ **Educación a distancia**

Por desarrollar.

➤ **Alianzas y convenios internacionales**

La Escuela no cuenta con alianzas y convenios internacionales.

➤ **Investigaciones y publicaciones**

Dado que no se trata de un centro de formación y capacitación, la SFP no cuenta con una línea de investigación, aunque sí con un amplio catálogo de publicaciones que van desde guías y manuales (para mejorar la atención al ciudadano o para la determinación de costos de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad), documentos (tanto de la propia SFP como de la Política Nacional de Modernización de la Función Pública al 2021, normativa en transparencia y acceso a la información, talleres descentralizados de modernización, simplificación administrativa, ...), publicaciones relacionadas con estos mismos eventos e informes de seguimiento y evaluación.

Por su parte, la Escuela no cuenta con una línea de investigaciones y publicaciones por el momento, si bien es cierto que a través de SERVIR existe una biblioteca virtual donde se cuelgan documentos claves así como las consultorías realizadas hasta el momento por esta entidad.

➤ **Consideraciones finales**

Sin duda, nos encontramos en el caso peruano con una multiplicidad orgánica bastante importante en el ámbito de la modernización de la gestión pública. La creación reciente de la Escuela permite aventurar un interés creciente en los procesos de formación y capacitación de los servidores públicos, aunque los pocos cursos y seminarios que se han ofrecido hasta el momento, van enfocados principalmente a algunas cuestiones relevantes para el Plan de Modernización de la Gestión Pública al 2021 como la transparencia y el gobierno abierto.

Bibliografía

AECID - FLACSO - SICA. (2009). *Informe Barómetro: Servicio Civil y Función Pública en Centroamérica y República Dominicana*. BID.

BID. (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil de América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

CECADES (2014) *Oferta anual de capacitación* San José, Dirección General del Servicio Civil

Dirección Nacional de Servicio Civil. (2014). *Sistema de Alta Dirección Pública*. Retrieved 2014 йил 03-03 from www.serviciocivil.gob.cl: <http://www.serviciocivil.gob.cl/sistema-de-alta-direcci%C3%B3n-p%C3%BAblica-0>

Echebarría, K. (2006). Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. *Reforma y Democracia*, 1-11.

ENAP. (2007). *Informe ENAP*. ENAP.

Grindle, M. (2010). *Constructing, deconstructing and reconstructing career civil service systems in Latin America*. Cambridge, USA: Harvard Kennedy School. Faculty Research Working Paper Series.

Iacoviello, M. (2011). *Diagnóstico del Servicio Civil en Ecuador*. Washington: BID.

Iacoviello, M. (2009). *Diagnóstico Institucional del Servicio Civil en Chile*. BID.

Iacoviello, M. (2011). *Diagnóstico Institucional Servicio Civil en Perú*. Washington: BID.

Longo, F. (2005). *Diagnóstico institucional comparado de sistemas de servicio civil: informe final de síntesis*. Washington: BID.

Longo, F. (2008). La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión. In F. Longo, & C. Ramió, *La profesionalización del empleo público en América Latina* (pp. 45-78). Barcelona: Fundació CIDOB.

Longo, F., Iacoviello, M., & Zuvanic, L. (2011). La calidad de los servicios civiles centroamericanos: Una aproximación empírica. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (60-61), 9-28.

Lora, Eduardo (2006). *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Oszlak, O. (2009). *La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización*. BID.

Zuvanic, L., & Iacoviello, M. (2010). La burocracia en América Latina. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (58-59), 9-41.

Anexo I. Cuestionario

Proyecto INAP -ICEI	
Matriz de variables y Cuestionario	
Listado de variables	Preguntas propuestas
Estructura Orgánica y Posicionamiento	• ¿A qué dependencia del Estado pertenece el Instituto? ¿Cómo describiría dicha relación? • ¿Cuánta relevancia considera que tiene el Instituto en la agenda política del gobierno nacional? • ¿Tienen presencia territorial? ¿Cómo es la estructura a nivel subnacional?
Contenidos y estructura por áreas de formación	• ¿Cuáles son las áreas temáticas que se trabajan en la formación del instituto? • ¿Considera que su enfoque es más teórico o más práctico? • ¿En qué temas le gustaría profundizar? • ¿Con cuántos niveles de formación cuenta el instituto? (especializaciones, posgrados, máster, doctorado) • ¿A qué público va dirigido principalmente? • ¿Cómo está la escuela en el uso de nuevas tecnologías? ¿Tienen biblioteca y/o escuela virtual? ¿Qué tan actualizada? • ¿Cuentan con Escuela de Alto Gobierno, para altos cargos políticos?
Profesores y docencia	• ¿Tienen programas de formación para docentes? • ¿Piensa que el nivel de formación de la plantilla docente es la adecuada? ¿En qué le gustaría profundizar? • ¿Tiene convenios de colaboración para la formación de planta docente con otras instituciones?
Investigación y publicaciones	• ¿Cuentan con sección de investigación? ¿Cuentan con publicaciones propias o en colaboración con otras entidades? • ¿Qué tan relevante ve esto para la escuela-instituto? • ¿Qué esfuerzos se han hecho en los últimos años para fomentar la investigación y las publicaciones en la escuela?
Planes estratégicos y evaluación de procesos	• ¿Cuenta la escuela-instituto con un plan estratégico a mediano y largo plazo? • ¿Cuáles son las metas a conseguir? ¿Qué recursos se han diseñado para realizar evaluación y seguimiento de los procesos? • ¿Cómo ve la escuela-instituto en diez años?
Presupuestos	• ¿Piensa usted que los recursos económicos con los que cuenta la Escuela-Instituto son los adecuados para alcanzar sus objetivos? • ¿Cuáles son los mayores problemas en cuestión presupuestal?
Ámbitos de colaboración	• ¿Qué colaboraciones tiene la escuela-instituto con otras escuelas-institutos de la región?

	• ¿Han colaborado en alguna ocasión con el INAP España? ¿Qué tal ha sido dicha experiencia? • ¿Considera importante establecer una relación de colaboración con el INAP España? ¿En qué ámbitos vería esta relación? • ¿Qué sugerencias e ideas de colaboración a nivel regional propondría a futuro?
--	---