

# Desarrollo de capacidades estatales mediante la formación

**José Alberto Bonifacio**

La preocupación por el desarrollo de capacidades estatales viene de la convicción de que, ante la renovación continua y la complejidad creciente de los asuntos públicos característica de este tiempo, debe cambiar el estilo de la gobernación actual. Los gobiernos deben realizar esfuerzos continuos para desarrollar sus capacidades institucionales para enfrentar los desafíos de la gobernanza en la etapa de globalización, y esta es una condición necesaria para incluir a la población en los beneficios del desarrollo en un marco de justicia y plenitud democrática.

Entre estrategias posibles para mejorar las capacidades institucionales del Estado, como transparentar el gobierno, promover la concertación social y la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, fortalecer la independencia y la cooperación entre los poderes, la profesionalización de la función pública, a la vez que fortalece a las demás estrategias, hace un aporte significativo propio. Articulada con ella, la formación del servicio civil potencia sus resultados agregando valor al desarrollo de las capacidades estatales.

El propósito de este documento es postular tres ejes centrales que pueden dar sustento a las políticas de formación de funcionarios para estar en condiciones de contribuir al fortalecimiento de capacidades estatales. Tal postulación la realizaremos a partir de responder las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son los niveles de institucionalidad requeridos para que las actividades de formación y capacitación puedan influir positivamente sobre el desempeño de las organizaciones públicas?
2. ¿En qué medida las relaciones entre la capacitación, la política de personal y la carrera administrativa se condicionan inhibiendo o potenciando capacidades estatales?
3. ¿Cuáles son las estrategias de formación más eficaces para lograr resultados en materia de desempeño y/o desarrollar capacidades institucionales?

## **1. La institucionalidad necesaria**

Tradicionalmente, la relevancia asignada a la formación de los funcionarios ha tomado como indicador la existencia de una institución especializada con algún nivel de autonomía y competencia específica en la materia. Es probable que el prestigio alcanzado por algunas instituciones públicas de formación, entre las cuales destacan la ENA francesa (1945) y el INAP español (1958), hayan ejercido influencia fuerte en este sentido, convirtiéndose en modelos imitados (o a imitar). De hecho, algunos países emularon tales modelos, y es así que en la región latinoamericana varios de ellos conformaron instituciones públicas especializadas en la formación de funcionarios.

En América Latina se destacan con una extensa tradición más o menos próximas al modelo francés o español, el Instituto Nacional de la Administración Pública de México (1955), la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia-ESAP (1958), el Instituto Nacional de la Administración Pública de Argentina (1973), Instituto Nacional de la Administración Pública de Guatemala (1980) y la Escola Nacional de Administração Pública de Brasil-ENAP (1986). Más recientemente, el INAP de República Dominicana, que

había sido establecido en 1994, fue puesto en funcionamiento. En Paraguay ha sido creado el Instituto Nacional de la Administración Pública, que si bien no ha sido aún implementado, la Secretaría de la Función Pública tiene en su agenda ponerlo en funcionamiento bajo su dependencia.

Pero la sola existencia de estas instituciones es insuficiente para asegurar la consolidación de las políticas de formación de funcionarios, porque la consolidación institucional puede ser precaria bajo diversas circunstancias. Así, países como Chile, Perú y Nicaragua, disolvieron instituciones de este tipo. Es cierto que la influencia de reformas estructurales que provocaron la reducción del aparato estatal llegó también a estas esferas, pero también la precariedad afecta el potencial de desempeño cuando las medidas importan desjerarquización, reducción de la autonomía, presupuesto o funciones de estas instituciones, como en el caso del INAP argentino en 2001.

Dinámicas semejantes han ocurrido a nivel de las provincias argentinas, donde hubo disolución (p.e., Entre Ríos), creación sin implementación (Santa Fe), instituciones sustentables y consolidadas (IPAP de Buenos Aires y Jujuy, principalmente, así como Tucumán) y construcciones institucionales recientes (Misiones, Río Negro y Córdoba).

Todas estas referencias a las instituciones responsables de la capacitación y formación del personal de la administración pública, podrían ser enriquecidas con el relevamiento de los programas que llevan a cabo, las estrategias formativas y metodológicas y las evaluaciones disponibles que puedan dar cuenta de su influencia en el desarrollo de capacidades de las instituciones públicas. En realidad, este comentario constituye de por sí todo un plan de investigación, por lo que no es posible abordarlo aquí, excepto de una manera muy general.

Antes de esbozar algunas ideas relacionadas con el planteo precedente, cabe destacar que la ausencia de instituciones públicas especializadas en la formación de funcionarios no supone la inexistencia de políticas de formación. De hecho, las distintas instituciones de la administración pública de modo individual, así como también aquéllas competentes en la mejora de la administración y la gestión públicas, promueven la formación por medio de distintos procedimientos. De todos modos ello no se pueda materializar sin unas mínimas capacidades que, en cada caso, permitan identificar las necesidades de capacitación desde una perspectiva organizacional

En los países que asignan a las instituciones responsables de la modernización del Estado, de la función pública o el servicio civil, la competencia de fijar las políticas, planes y actividades de capacitación, ante la ausencia de una institución competente para efectuar las actividades de capacitación, las mismas son requeridas a prestadores externos, en particular las universidades. Así, por ejemplo, en Chile el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado llevó a cabo los años 2001 y 2002 un sistema de certificación de programas de formación de directivos públicos, con 32 programas universitarios de post grado y post título acreditados en materia de gerencia y gestión pública, partiendo de la definición de competencias transversales para todos los funcionarios en los programas de actividades de capacitación de cada servicio. Actualmente Paraguay convoca a universidades para ejecutar el dictado de un programa para la Alta Gerencia Pública.

En otros casos, la ausencia de un organismo central activo, genera una descentralización de hecho que lleva a cada institución pública a fijar la política que le resulta más conveniente, deparando notables desigualdades en el continuo que va desde la organización de programas de posgraduación a la ausencia completa de actividades formativas para mantener actualizadas o desarrollar las competencias laborales.

La pregunta de partida, sobre qué tipo de institucionalidad es necesaria, con base en las evidencias, podría obtener múltiples respuestas si se acepta, implícitamente, que en las distintas situaciones descritas se dan las condiciones necesarias para que las actividades y programas impacten positivamente sobre el desempeño.

Pero entonces otro interrogante se hace pertinente: pueden las instituciones individualmente desplegar la institucionalidad necesaria para llevar adelante una política de capacitación, o es necesario establecer un sistema transversal a todas ellas, una estructura de segundo nivel. En este caso, en mi opinión, las instituciones individualmente pueden alcanzar las condiciones necesarias para establecer dispositivos que les permitan identificar las necesidades, programar las actividades, gestionar su desarrollo y evaluar los resultados, sobre la base de asignar competencias y recursos a una unidad de organización, con objetivos y actividades claramente delimitados, especializada e integrada, estructural y funcionalmente con la unidad responsable de la política y gestión del personal y, eventualmente, la carrera administrativa si la misma es propia de la institución.

El problema de esta política es que su resultado es el desarrollo de instituciones públicas desequilibradas, si es que asignamos a la capacitación la capacidad de incidir en el desarrollo de organizaciones eficaces y con una gestión de calidad. Es decir, tendríamos instituciones de primera y de segunda clase, donde el personal tiene la oportunidad de capacitarse en un caso y donde carece de esa posibilidad en otro, donde las organizaciones mejoran por desarrollar sus capacidades o donde quedan sin posibilidades de realizar tales mejoras.

Por ello la respuesta relativa a la institucionalidad necesaria habla de la conveniencia de establecer una unidad central con competencia sobre la formulación y ejecución de una política de capacitación, que ejerza la dirección, regulación, coordinación y evaluación de un sistema interinstitucional que asegure la inclusión de las personas que laboran para el Estado en cualquier nivel de desempeño.

Es la recomendación que propongo habitualmente frente a los requerimientos de asistencia para realizar “cursos” de capacitación para atender situaciones “prioritarias”: se privilegia la coyuntura y se desechan las apuestas estratégicas.

Quizás esta no sea la respuesta final, pero es una primera respuesta a lo que llamamos la institucionalidad necesaria, entendida como aquella que está en condiciones de responder a los atributos de especialización, transversalidad (interinstitucional) e inclusión (vertical).

## **2. Capacitación, política de personal y desarrollo de la carrera**

La segunda cuestión de relevancia que proponemos para la discusión, es la de la relación entre la capacitación, el desarrollo de la carrera y la política de personal. En general, la vinculación entre estas distintas dimensiones se presenta desarticulada, lo cual se debe principalmente a las debilidades en la consolidación de cada subsistema del pretendido sistema.

Como lo hemos sostenido en otras oportunidades, y existe un amplio acuerdo en este punto, los principios de un sistema profesional de carrera en la función pública deben estar sustentados, principalmente, por la publicidad, transparencia, objetividad y mérito en el sistema de acceso al empleo público, y es justamente en este aspecto que se presenta una debilidad marcada. La ausencia y o desarrollo parcial de un sistema profesional de carrera (SPC) introduce distorsiones en el desarrollo de un sistema de capacitación y en la política de recursos humanos de las instituciones públicas donde este debe estar comprendido.

Entre los componentes de un SPC se encuentra el diseño de perfiles de puestos de trabajo que dan cuenta de las competencias laborales y profesionales, así como de los requisitos para el acceso. Por ello la formación para el acceso a la función pública se encuentra establecida en distintos sistemas donde el SPC se encuentra articulado.

No faltan en la experiencia argentina ejemplos en este sentido, donde algunas carreras instituidas, como la del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, así actualmente y desde bastante tiempo atrás la carrera diplomática, instituyeron programas de formación para el acceso, una vez resuelto el proceso de convocatoria pública y selección.

Cuando fue diseñado el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa en 1991 se fijó, entre otros procedimientos de selección, el correspondiente a los cargos pertenecientes al régimen de funciones ejecutivas, conformando el primer régimen para el ejercicio de la función directiva pública en la región, anticipando hasta en diez años la implantación que tuvo lugar en otros países (por ejemplo Chile, Colombia y México) y a su inclusión como recomendación de política en la Carta Iberoamericana de la función Pública de 2003. Las normas fijaban para el personal que se incorporaba por medio del proceso de selección público abierto, la obligación de realizar el Curso de Alta Gerencia Pública en el INAP.

Complementariamente, el SINAPA introdujo un sistema de carrera que reglamentó los procesos de selección para ingresar a la administración pública e incorporó la evaluación del desempeño y la capacitación como requisitos para la movilidad en una carrera que antes la basaba exclusivamente en la antigüedad por medio de una bonificación. Pero la capacitación, después de una implantación masiva orientada a garantizar el acceso para dar curso a la movilidad horizontal, y la novedad introducida en un amplio repertorio de cursos que no tenía antecedentes, fue perdiendo originalidad, se hizo fuertemente dependiente de la oferta del INAP y los funcionarios perdieron gradualmente la motivación original reduciendo su realización al cumplimiento de un requisito para la movilidad.

Dos cambios significativos se produjeron a partir de 2002: la descentralización hacia las instituciones de las responsabilidades en materia de capacitación a partir de la formulación obligatoria de planes estratégicos y operativos y la concentración del INAP sobre la capacitación orientada a sostener los lineamientos estratégicos del plan de modernización de la administración pública.

Nominalmente es el caso también del Cuerpo de Abogados del Estado, en cuyo diseño fue prevista la realización del curso impartido por la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado como condición de acceso, contemplando que los graduados tuvieran prioridad en las convocatorias para la cobertura de puestos en los servicios jurídicos. Recientemente el Procurador del Tesoro de la Nación ha instruido a todos los servicios para que informes sobre las incorporaciones de profesionales realizadas a fin de ser considerados en la formación que brinda la ECAE.

### **3. Estrategias de formación**

Ahora bien, está claro que el impacto sobre el desempeño, además de depender de la institucionalidad de la política de formación y capacitación, así como de su articulación con una política de profesionalización de la función pública, *mutatis mutandis*, está relacionado con las estrategias de formación.

A propósito de las estrategias, es de interés hacer una observación previa: con frecuencia, no existen estudios de diagnóstico de necesidades. Existe una marcada tendencia a determinar *a priori* la capacitación que debe realizarse, y si a esto se agrega que la capa-

citación está articulada con las promociones de la carrera (el SINAPA es un ejemplo), se corre el riesgo de capacitar en materias de dudosa necesidad a aquellos que no lo necesitan.

La ausencia de un organismo central, genera una dispersión de estrategias, porque cada institución pública fija la política que juzga más conveniente, y de ello resulta la creación de brechas que muestran la existencia de programas de posgraduación frente a la ausencia completa de actividades formativas.

Los comentarios anteriores, centrados en lo que podríamos describir como la dimensión institucional de las políticas de formación, abren la perspectiva a la consideración de estrategias.

Las opciones de estrategia están implícitas cuando la política de formación enfatiza o se circunscribe a la titulación académica, ya sea dentro de la oferta universitaria convencional o diseñada ad hoc o a medida de la demanda del sector público, o se orienta dentro del enfoque de la formación continua o formación profesional. Las estrategias de formación continua otorgan mayor relevancia al enfoque centrado en competencias, a partir de lo cual se focaliza en distintas alternativas, como ser: atender a las competencias existentes con el objetivo mantenerlas y conservar la capacidad de aprendizaje; capacitar en el desarrollo de competencias para dar solución a problemas concretos de funcionamiento de la organización; propugnar la adquisición de competencias nuevas y necesarias para la realización de un proyecto de cambio a mediano plazo; atender los requerimientos que para determinadas profesiones emergen debido a la evolución del entorno socio-técnico (Le Boterf, 1993)

Sin llegar a constituir opciones entre opuestos, las estrategias pueden poner énfasis en la centralización o descentralización del sistema de capacitación, en focalizarse institucionalmente para mejorar procesos sustantivos de trabajo o mejorar el desempeño de sistemas transversales de gestión (vg., planificación, presupuesto, evaluación), entre otras cuestiones a ser resueltas en el proceso de formulación y revisión de las políticas de formación de los funcionarios públicos.

También es cuestión de estrategia reconocer conceptualmente que el conocimiento que se privilegia y aplica en la gestión pública enfatiza, por una parte, en la particularidad de las organizaciones del sector público y, por otra, la necesidad de conocimiento aplicado para asegurar la efectividad de las políticas. Este énfasis refiere a cuestiones que no están necesaria o principalmente en el foco de las instituciones académicas o privadas de formación para el trabajo, lo que no obsta para considerar los aportes de la gestión privada y de formación académica, resultas mediante la constitución de redes de articulación y colaboración con las necesidades de gestión específicas del ámbito de lo público. <sup>(1)</sup>

Consideramos dentro del repertorio de estrategias de formación con incidencia en el desarrollo de capacidades estatales las siguientes: a) promover actividades de capacitación que sustenten la articulación interjurisdiccional, de fortalecimiento de la gestión de las organizaciones públicas específicas y el desarrollo de competencias profesionales para funciones críticas o esenciales; b) establecer y sustentar la planificación de las actividades de formación realizadas en vinculación con las políticas de desarrollo de los recursos humanos, así como con las políticas prioritarias y planes estratégicos de las organizaciones públicas; c) fortalecer la capacidad descentralizada del sistema de capacitación mediante actividades dirigidas al desarrollo de recursos y competencias para planificar y gestionar dispositivos de formación, así como para ejecutar

---

<sup>(1)</sup> Bonifacio, José Alberto "La política de formación de funcionarios del INAP". Los párrafos siguientes resumen los aspectos centrales del documento citado. El texto completo puede consultarse en <http://www.inap.gov.ar/novedades/docs/Bonifacio.PDF>

actividades; d) mejorar la calidad del proceso de la capacitación, incluyendo la planificación, los recursos y los resultados; e) modernizar los procesos de planificación y gestión de la capacitación, así como de realización de actividades, mediante la utilización de tecnologías de información y comunicación, y f) instalar un sistema de evaluación con criterios comunes y dispositivos adecuados, que informen y alienten la mejora continua de los procesos y productos de capacitación.

Para que la capacitación contribuya a vincular la política de desarrollo del personal público con la mejor gestión de las políticas prioritarias de las instituciones públicas, se estableció como política que los organismos públicos desarrollen un Plan Institucional de Capacitación de carácter plurianual. <sup>(2)</sup> El Plan Institucional de Capacitación (PIC) es el documento que contiene al conjunto de lineamientos destinados a orientar el proceso capacitador en sus etapas de diseño, ejecución y evaluación, articulando la política prioritaria de las organizaciones públicas con la política de recursos humanos, dentro de un sistema de gestión y desarrollo de recursos humanos. Entre las condiciones para la realización de este Plan, se establece la participación y convalidación de las autoridades superiores de las respectivas organizaciones, a fin de facilitar su encuadre con las políticas de mediano y largo plazo emprendidas. El PIC se complementa con un Plan Operativo de Capacitación (POC), donde se definen objetivos de capacitación de corto plazo, que operativizan los objetivos generales establecidos en el nivel estratégico por medio de actividades concretas de capacitación y formación.

#### **4. Una estrategia para el desarrollo de capacidades estatales por la formación**

El Programa de Formación para las Carreras de Estado fue diseñado con el propósito de dar marco de política a un conjunto de carreras impartidas por el Instituto Nacional de la Administración Pública o por los Centros de Formación del Sistema Nacional de Capacitación homologados por la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública.

El propósito general de las Carreras de Estado es la capacitación especializada con orientación profesional en materias vinculadas al ejercicio de funciones propias de la administración pública. Dentro de este marco, el objetivo específico del Programa es capacitar en los conocimientos, tecnologías y principios requeridos para elevar los niveles de desempeño de la función pública para abordar los problemas de la sociedad, contribuir efectivamente al logro de un mayor bienestar colectivo y mejorar la calidad en el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas en los distintos ámbitos de la actuación estatal.

El Programa de Formación para las Carreras de Estado se organiza a partir de carreras con formato de Especialización o Diplomado alternativamente impartidas por el INAP, dictadas por los Centros de Formación homologados, reconocidas e incorporadas por Resolución de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública. Cada una de ellas puede dar lugar a distintas orientaciones de formación indispensables para el ejercicio de la función pública en el nivel directivo, profesional y administrativo. Las orientaciones se organizarán progresivamente mediante la convergencia de esfuerzos con otras instituciones del Estado que tienen responsabilidad tanto en áreas de política pública como en sistemas transversales de gestión. Las carreras estarán articuladas, asimismo, con otros programas de formación académica universitaria o dictados por asociaciones profesionales, mediante convenios, y el proceso de acreditación aplicado por el INAP.

---

<sup>(2)</sup> Así queda establecido a partir de la Resolución SGP N° 2/2002. Véase la "Guía Metodológica para la elaboración del Plan Institucional de Capacitación", Programa de Calidad de la Gestión, DSNC. INAP 2003.

Las Especializaciones están dirigidas prioritariamente a los cargos de dirección inmediatamente subordinados a los altos cargos de responsabilidad política gubernamental, cuya función es conducir y coordinar, bajo la orientación estratégica y el control de éstos, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos, o realicen actividades de asesoramiento profesional.

Los Diplomados están orientados al personal que desempeña funciones profesionales, técnicas o de supervisión en cualquiera de las fases del ciclo de gestión de las políticas públicas y que cuenta con suficiente experiencia en servicio para consolidar a partir de ella una formación de nivel superior.

Tanto las Especializaciones como los Diplomados procuran dar respuesta a las necesidades de formación desde una perspectiva multidisciplinaria, contribuyendo al desarrollo de conocimientos, actitudes y valores para conjugar la profesionalización de la carrera administrativa con las demandas sociales, y fortaleciendo las competencias del personal público para asumir responsabilidades en el proceso de modernización del Estado.

En la actualidad los programas de formación de posgrado de la ECAE están incluidos en el Programa de Formación para las Carreras de Estado y proyectos semejantes están en curso con la finalidad de instrumentar con esta orientación de estrategia la formación en economía y en control público.

Por otra parte, ha sido diseñado el desarrollo de Diplomados con el objetivo de que los programas de formación adquieran mayor sistematicidad, incorporando en el currículum los distintos conocimientos e instrumentos que cubren el mapa de competencias para el desempeño de la función directiva en general, así como en ámbitos clave de gestión, en particular. Los diplomados están dirigidos a funcionarios que ejercen o se preparan para el ejercicio de la función directiva, o tienen a su cargo tareas de liderazgo en la formulación, ejecución y evaluación de políticas, programas o proyectos de modernización de la gestión. Los diplomados programados para la primera etapa son los de Dirección Pública, Gestión Pública, Competencias para la Función Directiva, Gestión de la Capacitación y Gobierno Electrónico.

En conjunto, los diplomados tienden a obtener resultados que integren la construcción de nuevos saberes y su utilización en el ámbito laboral, tomando como ejes las prácticas y problemáticas propias del campo de cada uno de ellos. Cada diplomado tendrá un módulo de integración, una instancia de trabajo independiente del participante en el que se producirá una articulación entre los contenidos de los diferentes módulos, la experiencia laboral del participante y el campo profesional del diplomado.

### **Reseña biográfica**

Director del Sistema Nacional de Capacitación del INAP. Vice-Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (Asociación Civil). Director de la Maestría en Gestión de Gobierno de la Universidad de Palermo. Profesor Adjunto de Administración Pública en la Universidad de Buenos Aires, Profesor de Administración Pública en la Especialización en Administración y Contabilidad Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Rosario. Profesor Titular de Administración Pública en la Universidad de Palermo.

Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) entre 1996 y 2000. Subsecretario de Organización y Gestión, Secretaría de la Función Pública de Argentina, entre 1992 y 1994). Vocal del Directorio del INAP de 1994 a 1996. Subsecretario de la Función Pública, Salta, Argentina, 1986-1987. Subsecretario de Educación, Salta, 1988-1989.

Dirección del Sistema Nacional de Capacitación.  
Instituto Nacional de la Administración Pública.  
Av. Presidente Roque Sáenz Peña 511, Piso 2 Of. 204.  
CP C1035AAA Buenos Aires. Argentina.  
Tel (5411) 4331-3611  
E-mail: [jabonifacio@fibertel.com.ar](mailto:jabonifacio@fibertel.com.ar) [albertob@sgp.gov.ar](mailto:albertob@sgp.gov.ar) [www.inap.gov.ar](http://www.inap.gov.ar)