



**DESAFÍOS Y AVANCES DEL DESARROLLO
DE CAPACIDADES DEL FUNCIONARIO
PÚBLICO EN BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ**



**Desafíos y avances del desarrollo de capacidades del funcionario público
en Bolivia, Ecuador y Perú**

© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Susanne Friedrich

Directora Unidad de Desarrollo de Capacidades Humanas, GIZ

Proyecto CADESAN

Fortalecimiento de Capacidades para la Descentralización en los Países Andinos

Prolongación Arenales 801

Miraflores, Lima 18 – Perú

T (51-1) 422-9067

F (51-1) 422-6188

I www.cadesan.pe

RED Perú de Iniciativa de Concertación para el Desarrollo Local

Parque Hernán Velarde 72

Lima, Lima 01 – Perú

T (51-1) 423-0645

I www.redperu.org.pe

Basado en el trabajo de:

Carlos Herz Sáenz (Perú, síntesis regional)

Marcelo Renjel Retamozo (Bolivia)

Fernando Buendía Gómez de la Torre (Ecuador)

Anna Maria Lauro

Coordinación Editorial

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Diagramación e impresión

Hecho el Depòsito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013-11560

Impreso en papel ecológico, certificado con los estándares del FSC.

Agosto, 2013

CONTENIDO

Siglas	7
Presentación	9
Desarrollo de capacidades para el funcionario público en los países andinos, Carlos Herz Sáenz	11
Introducción	13
I. ¿Qué entendemos por un sistema de desarrollo de capacidades para los servidores públicos?.....	15
II. Contexto actual en que se ubica el desarrollo de capacidades para la gestión pública en Bolivia, Ecuador y Perú.....	27
III. Avances actuales para la generación de un sistema de desarrollo de capacidades de los servidores públicos	37
IV. La institucionalidad pública actual para el desarrollo de capacidades en los países andinos	41
V. Conclusiones de los procesos nacionales de desarrollo de capacidades de los servidores públicos en Bolivia, Ecuador y Perú	49
VI. Desafíos en la perspectiva de un sistema nacional de desarrollo de capacidades en el marco de un intercambio regional	55
VII. Recomendaciones para el logro de un sistema de desarrollo de capacidades	61
Referencias bibliográficas	64
Estudio sobre Sistemas Nacionales de Desarrollo de Capacidades Humanas en Bolivia, Marcelo Renjel Retamozo	67
Introducción	69
I. Contexto en que se aborda el desarrollo de capacidades para los servidores públicos	71
II. Marco normativo e institucional para el desarrollo de capacidades	76
III. La oferta y demanda en los procesos de desarrollo de capacidades para el servicio civil	79
IV. Aspectos positivos y logros en el desarrollo de capacidades para el servicio civil	86

V. Problemas y limitaciones en el desarrollo de capacidades del servicio civil	87
VI. Hacia un sistema nacional de desarrollo de capacidades	89
Referencias bibliográficas	95
Anexos	97

Estudio sobre Sistemas Nacionales de Desarrollo de Capacidades Humanas en Ecuador, *Fernando Buendía Gómez de la Torre* 107

Introducción	109
I. Contexto en que se aborda el desarrollo de capacidades para los servidores públicos ...	111
II. Marco normativo e institucional para el desarrollo de capacidades	118
III. La oferta y demanda en el proceso de desarrollo de capacidades para el servicio civil ...	132
IV. Aspectos positivos y logros en el desarrollo de capacidades para el servicio civil	139
V. Problemas y limitaciones en el desarrollo de capacidades del servicio civil	142
VI. Hacia un sistema nacional de desarrollo de capacidades	145
Referencias bibliográficas	149
Anexos	150

Estudio sobre Sistemas Nacionales de Desarrollo de Capacidades Humanas en Perú, *Carlos Herz Sáenz* 159

Introducción	161
I. Contexto en que se aborda el desarrollo de capacidades para los servidores públicos ..	163
II. Marco normativo e institucional para el desarrollo de capacidades	174
III. La oferta y demanda en los procesos de desarrollo de capacidades para el servicio civil ...	182
IV. Aspectos positivos y logros en el desarrollo de capacidades para el servicio civil ...	191
V. Problemas y limitaciones en el desarrollo de capacidades del servicio civil	192
VI. Hacia un sistema nacional de desarrollo de capacidades	195
Referencias bibliográficas	201
Anexos	203

SIGLAS

ADE	Academia Diplomática de Ecuador
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AIOC	Autonomías Indígena Originario Campesinas
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
AMPE	Asociación de Municipalidades de Perú
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAS	Contrato Administrativo de Servicios
CEC	Centro de Educación Continua
CECAM	Centro de Capacitación Municipal
CEF	Centro de Estudios Fiscales
CENCAP	Centro Nacional de Capacitación de la Contraloría General del Estado
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CGE	Contraloría General del Estado
CNC	Consejo Nacional de Competencias
CND	Consejo Nacional de Descentralización
CONAGOPARE	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador
CONAJUPARE	Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador
CONEA	Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación
CONGOPE	Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CPE	Constitución Política del Estado
CTB	Cooperación Técnica Belga
CTAR	Consejo Transitorio de Administración Regional
CTS	Compensación por tiempo de servicio
DEC	Departamento de Educación Continua
DEL	Desarrollo Económico Local
DP	Defensoría del Pueblo
EFP	Estatuto del Funcionario Público
EGPP	Escuela de Gestión Pública Plurinacional
ENG	Escuela Nacional de Gobierno
ESAN	Escuela Superior de Administración de Negocios
ETAS	Entidades Territoriales Autónomas
FAM	Federación de Asociaciones Municipales
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FOCAM	Fondo Concursable para Capacitación y Asistencia Técnica Municipal
FONIPREL	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local
FOPEDEUPO	Ley del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico
FOSBAM	Fondo Social Las Bambas
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GESPRO	Programa de Apoyo a la Gestión de la Inversión Pública Municipal
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
GRRR	Gobiernos regionales
GL	Gobierno local
IAEN	Instituto de Altos Estudios Nacionales
ICAM	Instituto de Capacitación Municipal
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INCOP	Instituto Nacional de Contratación Pública
INDES	Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social



INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
LDN	Ley del Diálogo Nacional 2000
LM	Ley de Municipalidades
LMAD	Ley Marco de Autonomías y Descentralización
LMEP	Ley Marco del Empleo Público
LOES	Ley Orgánica de Educación Superior
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
LOSEP	Ley Orgánica del Servicio Público
LPP	Ley de Participación Popular
MA	Ministerio de Autonomías
MCLCP	Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEFF	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINEDU	Ministerio de Educación
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OFIS	Oficina de Investigaciones Sociales y del Desarrollo
ONG	Organización No Gubernamental
OT	Ordenamiento Territorial
PADP	Programa de Alta Dirección Pública
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PCM – SD	Presidencia del Consejo de Ministros – Secretaría de Descentralización
PCM – SGP	Presidencia del Consejo de Ministros – Secretaría de Gestión Pública
PDCR	Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales
PDIM	Programa de Desarrollo Institucional Municipal
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PDP	Plan de Desarrollo de Personas
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Políticas Públicas
PREVAL	Plataforma Regional de Desarrollo de Capacidades en Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe
PRI	Programa de Reforma Institucional
RED Perú	Red de Iniciativa de Concertación para el Desarrollo Local
REMURPE	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
SAFCO	Ley de Administración y Control Gubernamentales
SAP	Sistema de Administración de Personal/SAFCO
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SETECI	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
SNAP	Servicio Nacional de Administración de Personal
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SPCSP	Sistema Plurinacional de Capacitación para el Sector Público
SRI	Servicio de Rentas Internas del Ecuador
SSC	Superintendencia del Servicio Civil
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
TLC	Tratado de Libre Comercio
UASB	Universidad Andina Simón Bolívar
UATH	Unidades Administrativas del Talento Humano
UE	Unión Europea
UDITT	Unidad de Desarrollo, Integración, Transporte y Territorio
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNDAF	Marco de Cooperación. Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNMSM	Universidad Nacional Mayor de San Marcos



PRESENTACIÓN

Estimadas y estimados lectores:

En los países andinos, donde la brecha de ingresos es una de las más altas del mundo, la descentralización es en primer lugar una deuda social. Mejorar las oportunidades de todos los ciudadanos, aumentar los ingresos de los más desfavorecidos e integrarlos en la toma de decisiones políticas son derechos humanos que, cuando son practicados, consolidan la democracia y fortalecen la cohesión social.

En los países andinos, la descentralización es una tarea prioritaria en la agenda de los gobiernos. Para convertirse en un Estado cercano a sus ciudadanos, el sector público debe desarrollar nuevas capacidades conforme a los retos que se le presentan en los procesos de transferencia de competencias desde el estado central a los niveles sub-nacionales.

Estos procesos se están organizando dentro de marcos legales muy diferentes; sin embargo, los retos para los funcionarios del sector público y las instituciones a cargo del desarrollo de las capacidades son parecidos: La transferencia de competencias a los niveles sub-nacionales es compleja y tiene implicancias de orden múltiple. El desarrollo de capacidades a nivel de los gobiernos regionales, provinciales, municipales y, en el caso de Ecuador, de los gobiernos parroquiales, es sin duda un desafío clave para lograr la implementación adecuada de políticas públicas en el territorio. Está ligado a una gran variedad de preguntas



relacionadas a cuál es el rol asignado a los diferentes actores que actúan en el sistema de desarrollo de capacidades, cómo lograr una alta calidad y coherencia en las capacitaciones ofertadas, cuáles son los impactos reales que éstas tienen en el desempeño de las instituciones y cómo se miden.

Es por esta razón que el proyecto "Fortalecimiento de Capacidades para la Descentralización en los Países Andinos"(CADESAN), financiado por la Cooperación Alemana e implementado por la Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, se ha propuesto invitar a representantes de Ecuador, Bolivia y Perú a compartir sus experiencias en el desarrollo de capacidades para la descentralización, con el objetivo de generar procesos de aprendizaje que permitan implementar reformas en las instituciones, para orientar la oferta de desarrollo de capacidades a la demanda de los funcionarios públicos en los niveles sub-nacionales y fortalecer la articulación entre las instituciones mediante la creación de redes de cooperación.

Como punto de partida para la cooperación entre los tres países, el proyecto CADESAN ha encargado el presente estudio con el propósito de vislumbrar la situación actual en cada uno de ellos en cuanto a normas, instituciones, procesos y actores clave en la tarea de preparar a los gobiernos sub-nacionales y a sus funcionarios para ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos en los territorios, teniendo en cuenta su diversidad, sus necesidades y potencialidades específicas.

El presente estudio permitirá identificar las brechas y los retos comunes para ser trabajados en el marco del proyecto CADESAN. Además, esperamos que el documento sea una fuente de información útil para todos aquellos actores que están empeñados en aportar al fortalecimiento de capacidades del sector público en los países andinos.

Susanne Friedrich

Directora

Proyecto "Fortalecimiento de Capacidades para la Descentralización en los Países Andinos" (CADESAN)

Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Anna Maria Lauro

Coordinadora Regional

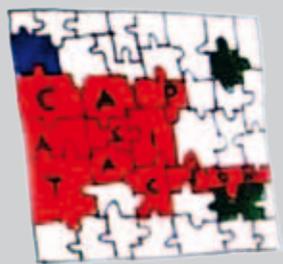
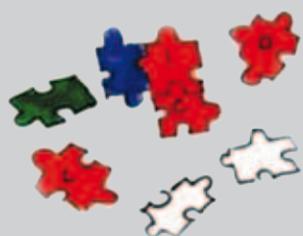
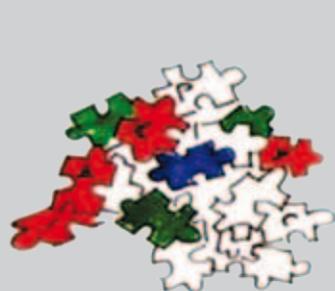
Proyecto CADESAN



**DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA
EL FUNCIONARIO PÚBLICO
EN LOS PAÍSES ANDINOS.
SÍNTESIS REGIONAL**



Carlos Herz Sáenz



È SISTEMA?



“El servicio civil es un componente esencial del Estado democrático de derecho, y está referido al conjunto de reglas que garantizan la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos (sentido institucional). Es visto como el conjunto de políticas y técnicas de gestión de los recursos humanos que trabajan para el Estado y que deben ordenarse para que su utilización sea lo más eficiente posible y responda a las necesidades de las políticas públicas diseñadas (sentido instrumental)”.
Beatriz Robles

INTRODUCCIÓN

El momento que viven los países de la región, principalmente en el plano económico, representa una oportunidad para encarar políticas públicas de apoyo a la producción y diversificación, generalmente dejadas de lado por la falta de recursos y la ortodoxia de mercado que precedió a los gobiernos actuales que, lamentablemente, persiste, sólo que en el otro lado del péndulo. Por otra parte, sin necesidad de retomar programas ambiciosos de reforma del Estado, es también oportunidad para promover iniciativas institucionales que permitan mejorar las capacidades de los servidores públicos, en este caso del nivel subnacional, para un propósito concreto: entregar servicios públicos de calidad a los ciudadanos y ampliar su cobertura.

El principal recurso con que cuenta el Estado es su personal. Por intermedio de éste se desarrolla su acción y se generan los servicios resultantes. Por ello, es fundamental que el Estado cuente con personal idóneo, correctamente ubicado, capacitado, motivado y bien remunerado, para implementar las reformas y asegurar que brinde sus servicios a la ciudadanía de la manera más eficaz y eficiente posible¹. Para tal fin, el sistema de la carrera pública se convierte en el instrumento esencial para contar con un empleo público de calidad².

1 Transparencia. La reforma del empleo público. El servicio como profesión.

2 Transparencia. Obra citada.



Aquí cabe recordar que, tradicionalmente, mientras la actividad pública pretende el interés público, la actividad privada se constituye para la obtención de utilidades y beneficios particulares. Sin embargo, en los últimos años se viene haciendo más evidente la existencia de un conjunto de intereses sociales convergentes entre ambos sectores –público y privado–, buscando participar más conjuntamente en la construcción de gobernabilidad, entendida como la existencia de un escenario más favorable para que los diversos actores sociales puedan concertar sus intereses y realizar sus acciones en un marco de respeto a los derechos fundamentales, de superación de la pobreza y de generación de oportunidades y condiciones para un desarrollo económico con mayor equidad e inclusión. Desde el lado del sector público se observa esfuerzos importantes por contar con un sistema de carrera pública y desde el sector privado hay mayores iniciativas en el marco de la responsabilidad social empresarial. Los pasos dados hasta la fecha pueden augurar un expectante proceso para el largo camino que aún falta por recorrer para contar con un Estado eficiente y al servicio de la gente, de calidad y de calidez.

A pesar de las dificultades para conseguir información actualizada sobre diversos aspectos referidos a los servidores públicos (cantidad, desempeños, oferta y demanda de formación, entre otros), el presente documento se sustenta en los aportes de tres estudios nacionales que permiten un mayor acercamiento a la realidad actual de la carrera pública y al planteamiento de los problemas, vías de solución y desafíos que puedan tener un valor de carácter regional, por lo menos entre los tres países objeto de estudio.



Lo más importante es que se pueda aportar en la identificación y definición de propuestas de políticas, estrategias y acciones concretas que contribuyan a dar forma y contenido a sistemas de desarrollo de capacidades para mejorar la gestión pública en aras de lograr un Estado cada vez más al servicio de las personas. Es sabido que es clave entender las reformas integrales que los Estados debieran generar para tal fin y en ese contexto global habría que ubicar los aportes del desarrollo de capacidades. Pero también la experiencia muestra que desde este componente entendido sistémicamente se puede contribuir a dar más impulso y sostenibilidad a las reformas mencionadas. En todo caso, ese es el gran desafío propuesto.

I. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR UN SISTEMA DE DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS?

Breve referencia al concepto desarrollo de capacidades

El desarrollo de capacidades puede ser entendido desde diversas acepciones, todas ellas válidas y complementarias. Desde el enfoque del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF)³, el desarrollo de capacidades empieza por atender los componentes humanos básicos como el fortalecimiento y ampliación del acceso y la cobertura a los servicios sociales básicos (salud integral, educación, seguridad alimentaria, saneamiento), con énfasis en las poblaciones excluidas, hacia el fortalecimiento y ampliación del conocimiento, la conciencia y los mecanismos de protección y ejercicio de los derechos básicos de las personas (Objetivos de Desarrollo del Milenio; el acceso a la información y al conocimiento para mejorar actitudes y prácticas para entender, defender y aplicar derechos básicos; los mecanismos para atender y promover derechos humanos y su incidencia en políticas públicas). Igualmente, implica el despliegue de oportunidades económicas y sociales para vivir bien a través del desarrollo, fortalecimiento y mejoramiento de mercados sostenibles de producción, capital y trabajo (fomento de iniciativas económicas y de emprendimiento local), también con énfasis en los sectores de mayor exclusión; la promoción de enfoques que relacionen las actividades productivas con la sostenibilidad ambiental y energética; la generación de formas de trabajo más

3 <http://web.undp.org/execbrd/pdf/UNDAF-PERU%20Anexo%201%20Matriz%20de%20Resultados.pdf>

dignas para las personas; la incidencia para generar mayor responsabilidad social empresarial, entre otras.

Por otro lado, el desarrollo de capacidades también tiene que ver con la gobernabilidad y la construcción de una gobernanza democrática, a partir del fortalecimiento de las capacidades técnicas, de programación, gestión, evaluación y monitoreo, y rendimiento de cuentas de los organismos estatales nacionales, regionales y locales en el marco de la descentralización; de la incorporación de los enfoques de género y de interculturalidad en los planes y políticas públicas; de la valoración del carácter pluricultural y multiétnico de las naciones; del fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales en el contexto de la modernización de la gestión pública y la reforma de Estado; de la revisión y manejo de políticas públicas integradoras de los diversos servicios aplicadas a todo nivel y con visión de mediano y largo plazo; de campañas de lucha contra la corrupción; de formas de incidencia para lograr hacer transversales el desarrollo sostenible, la dimensión de género, la gestión de riesgos, la protección del patrimonio cultural y la identidad cultural. Asimismo, el desarrollo de capacidades se relaciona extensamente con la legitimación e institucionalización de mecanismos de participación, concertación y diálogo de entidades estatales y no estatales, como un factor clave para la construcción de confianzas, de ciudadanía y de buen gobierno.

Como definición más general, el desarrollo de capacidades se refiere al proceso que conduce a la realización de las capacidades, logros y libertades de los seres humanos, vinculado a la construcción de condiciones para un desarrollo humano y sostenible⁴. Desde esta entrada se profundizan otros aspectos como las relaciones y diferencias entre el llamado "capital humano" (como proceso de generación de conocimientos y habilidades construidos y aplicados en el contexto de la producción económica) y el de las "capacidades humanas" (consideradas como creación de condiciones para que las personas se transformen en agentes de cambio), de acuerdo a los aportes de Amartya Sen⁵. El resumen del cuadro siguiente es instructivo al respecto⁶:



4 http://www.udb.edu.sv/dialogos/PDF/ArtD5_4.pdf

5 Sen, Amartya. Capital humano y capacidad humana.

6 http://www.udb.edu.sv/dialogos/PDF/ArtD5_4.pdf

Cuadro N° 1. Semejanzas y diferencias entre acumulación del capital humano y expansión de la capacidad humana

SEMEJANZAS

Se ocupan del papel de las personas y las habilidades que logran y adquieren.
Ponen a las personas como el centro de la atención.

DIFERENCIAS

DIFERENCIAS	
Acumulación del capital humano	Expansión de la capacidad humana.
Se vincula al desarrollo económico como acrecentamiento de las habilidades para producir (Medio/Contenido).	Se integra a la comprensión profunda de desarrollo de las personas para elegir y forjarse una vida digna y libre (Fin/Contenido).
Se concentra en el carácter de las personas como agentes de cambio económico.	Se concentra en el carácter de las personas como agentes de cambio económico, social, político y cultural.
Trata de las habilidades, conocimientos y esfuerzos que las personas adquieren para acrecentar las posibilidades de producción.	Trata de las habilidades, conocimientos y esfuerzos que las personas adquieren para acrecentar sus posibilidades reales de elección para llevar un tipo de vida que se considere valioso.

Fuente: Elaboración propia en base a Sen, Amartya "Capital humano y capacidad humana".

Complementariamente, cabe resaltar el enfoque que *"las capacidades no existen por sí mismas. Son conocimientos, actitudes y habilidades que tienen las personas. Las personas expresan o ponen en juego un conjunto de capacidades a la vez, combinadas de diversas maneras y según las distintas prácticas. Por esta razón, cada capacidad se potencia con el uso de otras y juntas intensifican el sentimiento de integridad en los sujetos y de poder personal sobre determinado ámbito de la realidad"*⁷.

Para PREVAL, capacidad es *"la facultad de individuos y organizaciones de desempeñar funciones de un modo eficaz, eficiente y sostenible"*⁸. Promover capacidades implica desarrollar esas facultades a nivel individual y

7 <http://www.unicef.org/argentina/spanish/EDUPAScuadernillo-5.pdf>

8 FIDA. Guía para el S y E.



colectivo, mediante actividades interactivas y dialógicas que prueban ser útiles para construir conocimientos y destrezas, despertando potencialidades para el ejercicio ciudadano⁹.

PREVAL afirma que en el plano organizacional, la capacidad se refiere a los recursos, conocimientos y procesos que emplea la organización y que interactúa con la motivación organizacional (lo que impulsa a actuar) y el entorno externo (condiciones económicas, políticas, socioculturales, ambientales, demográficas y tecnológicas) lo que permite obtener el desempeño resultante¹⁰. *"La capacidad organizacional no significa que la organización tenga muchas herramientas, sino más bien que sepa cuándo usarlas, cómo adaptarlas de acuerdo a sus necesidades, cómo usarlas para mejorar sus propias decisiones, etc."*¹¹.

De acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el desarrollo de capacidades es *"el proceso mediante el cual los individuos, grupos, organizaciones, instituciones y sociedades incrementan sus habilidades para realizar funciones esenciales, resolver problemas, definir y lograr objetivos y entender y responder a sus necesidades de desarrollo en un contexto amplio y de manera sostenible"*¹². Según este concepto, la meta del desarrollo de capacidades se orienta a los siguientes tipos de personas y organizaciones:

- Los empleados de empresas de servicios básicos, incluyendo los administradores;
- el personal del municipio y del gobierno local y los que toman decisiones;
- las organizaciones comunitarias, los consumidores y los clientes;
- las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y
- los operadores y proveedores del sector privado.

Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el desarrollo de capacidades por sí solo no garantizará cambios sociales profundos y duraderos. *"Este proceso debe darse en el marco de entornos grupales, organizacionales y comunitarios abiertos –y no temerosos– de interactuar con seres humanos capaces de decir, hacer, decidir"*. Para ello, estos



9 PREVAL. Plan Estratégico de PREVAL III.

10 PREVAL. Guía para el desarrollo de capacidades.

11 PREVAL. Obra citada.

12 http://pppue.undp.2margraf.com/es/21_3.htm

cambios *"deben estar acompañados por la opinión pública, una legislación y políticas públicas adecuadas"*. En tal sentido, el desarrollo de capacidades *"es sólo una parte de todo el aporte al desarrollo..."*¹³.

Igualmente, para UNICEF el desarrollo de capacidades orientadas al ejercicio pleno de la ciudadanía es considerado transversal a los procesos educativos formales e informales sobre diversos temas. Este proceso *"puede estar obstaculizado o favorecido por las condiciones económicas, sociales y culturales de vida, las cuales deben considerarse como condicionantes cada vez que se implementan procesos educativos"*¹⁴. UNICEF considera *"que las personas que viven en condiciones económicas, sociales y culturales más adversas son las que merecen especial interés, por hallarse en una situación de inequidad y exclusión"*.

Finalmente, desde una explicación de los posibles componentes de una estrategia de desarrollo de capacidades, se presenta como apropiado el gráfico siguiente.

Figura N° 1. Elementos sistémicos y ambiente institucional de soporte para el desarrollo de capacidades



Fuente: USFS Programa Perú. *Capacity Strategy Final Draft, Towards a long term strategy for capacity building in the natural resources sector in Peru. Octubre 2010.*

13 <http://www.unicef.org/argentina/spanish/EDUPAScuadernillo-5.pdf>

14 <http://www.unicef.org/argentina/spanish/EDUPAScuadernillo-5.pdf>



Este diagrama muestra la relación que se establece entre la oferta y la demanda para determinar las necesidades a ser cubiertas por los procesos de desarrollo de capacidades. Los enfoques y metodologías con que se construyen tanto la oferta como la demanda merecen particular atención, más aún si se trata de contribuir a mejorar la calidad de los servicios públicos en el marco de una reforma del Estado. Otro aspecto importante en este análisis es lo que se denomina los factores institucionales y las estructuras que apoyan o limitan el desarrollo de capacidades. En este concepto se incluyen el escenario socioeconómico, los sistemas de gestión descentralizada, la normatividad existente, las condiciones laborales, las políticas de inversión, entre otros. Estos componentes tienen un papel fundamental sobre la orientación y el éxito que deben y pueden tener los planes de desarrollo de capacidades. Es decir, no se trata simplemente de actividades de formación, sino de factores contribuyentes a procesos de gestión pública que deben construir gobernabilidad, democracia, ciudadanía, un Estado al servicio de la gente y su entorno social y ambiental. De allí que el marco político y programático de las acciones de desarrollo de capacidades sea determinante para evaluar sus alcances y logros. Ello no inhibe a las instituciones y demás operadores de estas acciones a aprovechar los escenarios concretos para favorecer procesos que amplíen y faciliten las reformas de Estado propuestas.

Cómo se concibe un sistema de desarrollo de capacidades

Los sistemas en general están sujetos a variadas definiciones y características, más aún si se trata de ubicarlos en el marco de lo social o político, terrenos en los que se manifiesta la gestión pública y el desarrollo de capacidades para los servidores públicos. Un sistema como tal es un conjunto de elementos que interactúan entre sí con el fin de lograr ciertos desempeños o resultados en función de lo que se ha propuesto con antelación. Sin claros objetivos previstos no hay sistema porque se carece de los ejes que permitan hacer actuar a los componentes¹⁵.

Existe amplio consenso en concebir al sistema como una unidad que mantiene relaciones, interdependencias y/o intercambios entre sus partes y se encuentra influenciado por el ambiente o entorno, lo cual le obliga a modificarse, sea a través de su estructura o de sus actitudes, para poder mantenerse en el



15 <http://www.monografias.com/trabajos7/sisinf/sisinf.shtml#ixzz2JmZmaAkG>

tiempo. Sin embargo, se hace énfasis en la diferenciación entre la esfera de un sistema (sea político, social u otros) y los demás sistemas o el entorno, para lo cual existen límites y a la vez procesos de intercambio¹⁶. Por otro lado, el papel de las actitudes y la conducta, y los efectos que estos elementos traen, es fundamental para comprender el desempeño de los sistemas y su naturaleza, pues ello determina sus características y sus mecanismos. Huntington complementa esta conceptualización al hacer hincapié en el papel de las instituciones políticas en el marco de un régimen jurídico que establece, a priori, las reglas de juego, sin lo cual no podría configurarse el sistema¹⁷. En el caso específico del servicio civil, esto último es importante para determinar los objetivos que espera lograr un sistema de desarrollo de capacidades que contribuya a reformar el Estado.

Al referirse a un sistema, Luhmann¹⁸ toma como punto de partida las categorías sistema-entorno y complejidad, esta última entendida como la presencia de múltiples alternativas. La complejidad como concepto sirve para determinar, formalmente, la relación sistema-entorno o ambiente¹⁹. Un sistema se denomina complejo cuando debe seleccionar entre sus propios componentes para poder operar, dado que no puede poner a todos en marcha a la vez. Menos aún en los contextos sociales, económicos y políticos como los que caracterizan a los países de la región andina²⁰. Se establece así una relación entre función y teoría de sistemas, ya que cada sistema se define por la función que éste cumple. Un sistema constituye así un todo que no puede ser tomado en partes sin que se pierdan sus características esenciales.

El desarrollo de capacidades como sistema debiera considerar este conjunto de características, que no son lineales ni alcanzables todas por igual pero que por lo menos requiere de objetivos claros, de identificación y articulación de sus componentes, de funciones especializadas sin perder la unidad en la visión, entre otros. Se podría decir que en los países andinos recién se están trazando las condiciones para contar con futuros sistemas de desarrollo de capacidades para una gestión pública más eficiente y cálida. A manera de ejemplo se



16 Easton, David. The Political System.

17 Huntington, Samuel P. El orden político en las sociedades en cambio.

18 Luhmann, Niklas. Sistemas Sociales.

19 Luhmann, Niklas. Obra citada.

20 La teoría de sistemas es un esquema de observación y un instrumento para abordar la problemática de la complejidad, que distingue entre sistemas abiertos, los que mantienen relaciones con su entorno, y cerrados, los que no precisan de su entorno para reproducirse y mantenerse.

comparte una idea de sistema referido a la gestión de recursos humanos, que constituye una forma de abordar la complicada labor de desarrollar las actividades referidas al empleo con diversos componentes (organización, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación, gestión del desarrollo, gestión de las relaciones humanas), todos ellos a la vez, con sus propios subcomponentes, configurando un sistema que en su conjunto debe conducir a objetivos y metas que permitan la mejora de la calidad del servicio público, a partir de la persona, el trabajador público.

Algunas características a resaltar cuando pretendamos construir un sistema de desarrollo de capacidades²¹

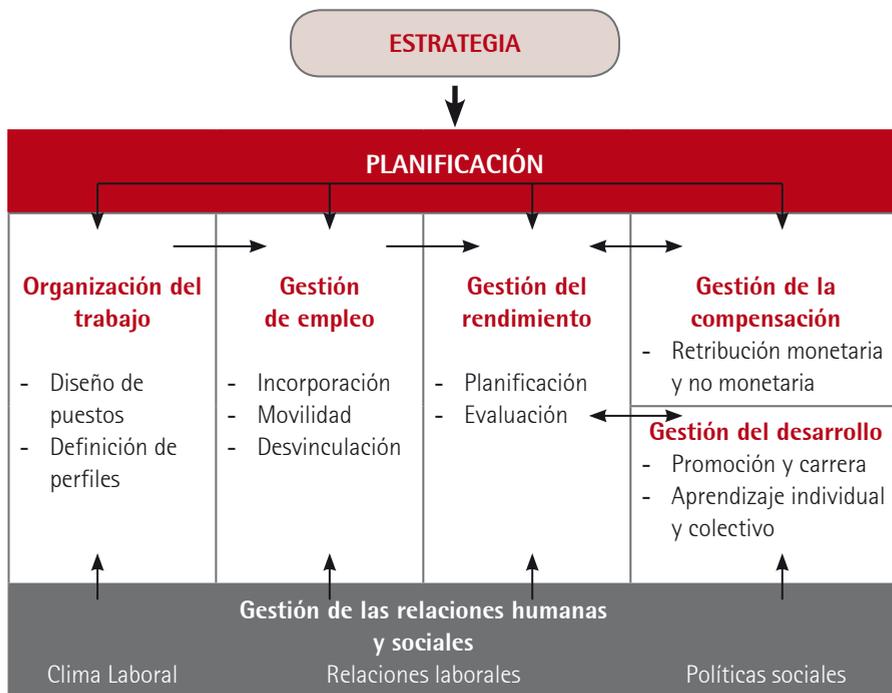
- El tratamiento de los componentes del sistema no se da de manera aislada sino dentro de un proceso de interacción e interdependencia, en el que cada elemento se analiza como parte de un todo para lograr resultados o metas comunes. En el caso del desarrollo de capacidades ese todo debiera estar predeterminado por una visión de reforma o transformación del Estado en la que el funcionario público tiene un rol que cumplir. Aquellos factores no relacionados e independientes no pueden formar parte de ese sistema para evitar acciones innecesarias, contraproducentes e ineficientes.
- Los sistemas requieren de insumos para realizar sus acciones hacia las metas previstas, como también de productos que resultan de sus actividades y que son requeridos por otros sistemas para cumplir con sus procesos. Si se trata de construir institucionalidad pública al servicio de la gente, un sistema de desarrollo de capacidades debe aportar con la mejora en calidad y calidez del servidor público como parte de una reforma integral de Estado.
- Todos los sistemas transforman las entradas en salidas ("inputs-outputs"). En un sistema de desarrollo de capacidades, en las entradas se pueden incluir informaciones, estudios, reuniones, lecturas. Lo que luego sale son cursos y otros mecanismos de formación, materiales de capacitación, asistencia técnica, entre otros. Por lo tanto, la forma de salida es diferente a la forma de entrada y es un aspecto importante para medir el funcionamiento del sistema.



²¹ <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/mod/resource/view.php?id=9599>

- Una característica de los sistemas es su tendencia normal al desorden cuando no forman parte de procesos dinámicos y de objetivos claros, deviniendo en situaciones inertes, meramente formales y sin mayor importancia real para la sociedad. Ese es el caso de muchas iniciativas de desarrollo de capacidades que se construyen sin nortes claros en el marco de una nueva institucionalidad pública al servicio de la gente.
- Un sistema requiere, por lo tanto, que sus componentes posean mecanismos de regulación o de manejo para que a través de su interrelación e interacción se logren los objetivos propuestos. Un gran defecto que atenta contra la construcción de un sistema, en este caso del desarrollo de capacidades, es la desarticulación entre esos componentes y su actuación compartimentada y con escasa conexión.
- Los sistemas en general poseen complejidades, más aún si se trata de sistemas sociales o de desarrollo de capacidades humanas. Esta complejidad incluye la existencia e introducción de subsistemas menores y de situaciones de jerarquía entre ellos, de lo contrario se perderían los objetivos trazados por el sistema inicial. Por ejemplo, la forma como participan en el desarrollo de capacidades los temas de formación, información, asistencia técnica, entre otros, en un marco de organización cuya complejidad tiene que ver con su carácter nacional, descentralizado y diverso culturalmente.
- Los sistemas, mientras más complejos son, requieren de unidades con funciones más especializadas, lo cual configura una diferenciación funcional que forma parte de sus procesos de adaptación. En el caso del desarrollo de capacidades, por ejemplo, el abordaje de aspectos como la elaboración de metodologías e instrumentos, el seguimiento y acompañamiento, entre otros, devienen en especialización cuyo accionar no debe hacer perder la visión de sistema.
- Los sistemas, si son abiertos –como el desarrollo de capacidades– tienen la particularidad de poder lograr sus resultados u objetivos a través de diversas formas de intervención y puntos de partida en un contexto sociopolítico cuya complejidad obliga a tener una gran capacidad de adaptabilidad y flexibilidad.



Figura N° 2. Sistema de gestión de recursos humanos

Fuente: Cuadro elaborado por Longo, Francisco. *Mérito y flexibilidad* (2004). Extraído de http://www.institutodelperu.org.pe/descargas/presentacion_usm_beatriz_robles.pdf

Por ejemplo CEPAL, haciendo un análisis de los Sistemas de Recursos Humanos en los países de América Latina, identifica un conjunto de subsistemas tales como:

- Planificación
- Organización del trabajo
- Gestión del empleo
- Gestión del rendimiento
- Gestión de la compensación
- Gestión del desarrollo
- Gestión de las relaciones humanas y sociales
- Organización de la función de recursos humanos²².

A todos ellos les otorga determinada valoración y puntuación para medir la situación de la gestión los recursos humanos y los servicios civiles en América Latina.

²² CEPAL. Panorama de los Sistemas de RRHH en AL



Cuadro N° 2

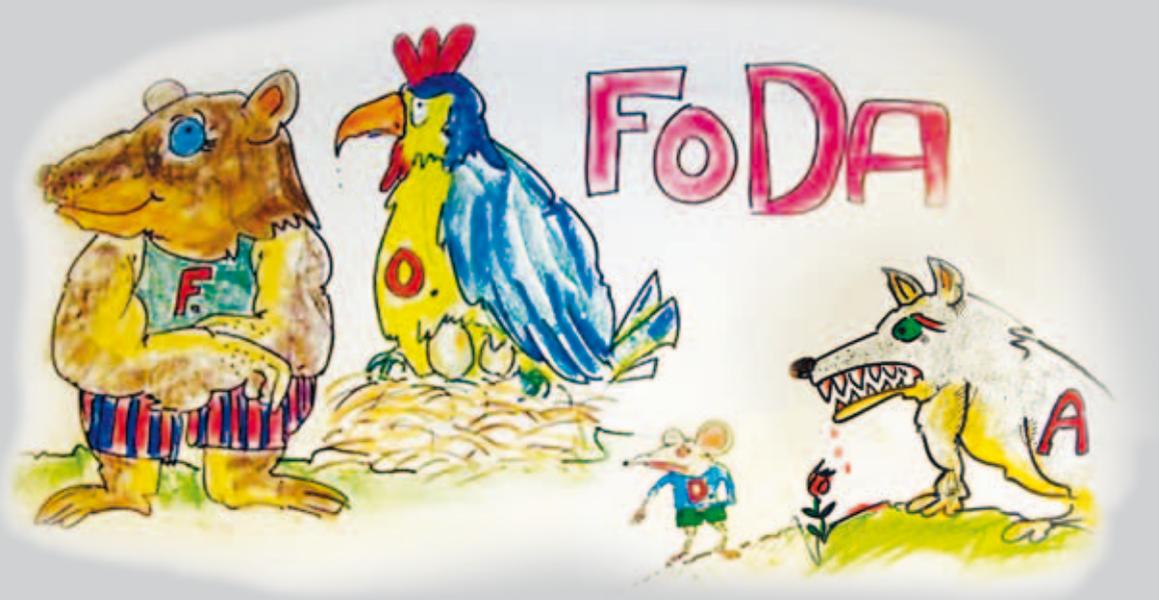
VALORACIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS																		
	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dom	Uruguay	Venezuela
1. Planificación	2,3*	1,0	2,0	3,2	2,2	1,7	0,8	0,4	0,8	0,6	1,5	0,9	0,5	0,6	0,8	0,8	2,3	2,0
2. Organización del trabajo	2,4	0,9	2,9	2,4	1,9	2,1	1,2	1,6	0,9	1,0	2,6	1,4	1,1	0,4	0,6	1,8	2,0	2,2
3. Gestión del empleo	2,3	1,3	3,8	2,7	2,6	2,9	1,1	0,8	1,0	0,7	1,9	0,5	0,4	0,9	0,9	1,0	2,3	1,9
4. Gestión del rendimiento	1,8	0,5	2,3	3,4	1,8	1,6	1,0	0,5	0,3	0,4	1,8	0,1	0,3	0,4	0,9	0,6	1,7	1,4
5. Gestión de la compensación	2,3	1,1	2,9	2,9	2,3	2,0	0,5	0,5	1,2	0,5	2,1	1,0	0,5	0,6	0,5	1,3	2,3	1,7
6. Gestión del desarrollo	2,4	0,6	3,4	2,8	2,4	2,6	0,3	0,2	0,8	0,5	1,8	0,6	1,1	0,3	0,3	1,4	2,0	1,1
7. Gestión de las relaciones humanas y sociales	2,5	1,1	2,8	2,3	1,9	1,9	0,8	0,2	1,4	0,4	2,0	1,4	1,0	0,6	0,8	1,8	1,8	2,1
8. Organización de la función de recursos humanos	2,0	0,8	2,5	2,5	3,0	3,0	0,8	0,5	1,6	0	2,0	1,5	0,8	0,5	0,8	2,0	2,0	2,0

* Valoración de puntos críticos promedio por subsistema.

Fuente: Elaboración propia según datos de Echebarría, Koldo "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina", BID; Washington DC. 2006. Extraído de documento de CEPAL: Panorama de los Sistemas de RRHH en AL. 2010.



FoDA



II. CONTEXTO ACTUAL EN QUE SE UBICA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA LA GESTIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ

Bolivia, Ecuador y Perú atraviesan por situaciones diversas en cuanto a progresos en reforma del Estado en las que se ubique el desarrollo de capacidades para el servicio civil como factor contribuyente. Más cercanos entre sí se encuentran Bolivia y Ecuador con la aplicación de sus nuevas constituciones políticas y que, además, poseen componentes de enfoque de nuevos Estados similares sustentados en los principios del Buen Vivir. En el caso del Perú, desde un camino distinto, se han generado compromisos por mejorar la calidad del servicio público expresado en diversas iniciativas normativas e institucionales. En los tres países se vienen propiciando reformas descentralistas con diversos resultados en términos de hacer más eficiente la administración pública. Hay un punto de partida en el que la mayoría parece estar de acuerdo y es que el actual sistema de gestión pública debe transformarse como parte de una reforma integral del Estado.

Bolivia, por su parte, atraviesa por un momento inusual, no sólo debido al desempeño macroeconómico y la evolución de sus principales indicadores, sino también por la situación política. La *bolivianización* de la economía, el incremento de los depósitos en el sistema financiero y el crecimiento extraordinario de las reservas internacionales netas, los resultados positivos de la balanza comercial, el superávit financiero y el incremento del presupuesto de inversión pública²³, se complementan con un escenario político que ha

23 Que pasó de unos 600 millones de dólares en 2005 a más de 3700 programados para 2013.



dejado de lado la necesidad de coaliciones basadas en el reparto de "cuotas de poder" para gobernar²⁴. Estas prácticas marcaron negativamente la gestión pública al impedir que las políticas públicas alcancen sus resultados e impactos, generando insatisfacción en la ciudadanía por la calidad e insuficiencia de los servicios públicos, frustración por la falta de oportunidades y desconfianza por los actos de corrupción y la impunidad en la que quedaban.

El buen momento económico y la estabilidad política del país –al margen de los conflictos sociales del año 2012–, no ha ido lo suficientemente a la par con la solución de los problemas relacionados con el desempeño del sector público. Persisten el clientelismo, el padrinzago y la informalidad, afectando la ejecución de las políticas públicas y, en última instancia, la prestación de los servicios y la generación de mayores oportunidades para la población boliviana. La vigencia de la Constitución Política del Estado (CPE) promulgada el 2009 y la aplicación de las principales reformas institucionales y administrativas contenidas en ella, no han definido aún los mecanismos más pertinentes para encarar procesos de capacitación y formación de los funcionarios del sector público así como las reformas que permitan el desarrollo de una burocracia estatal más competente y eficiente. La Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP), de reciente creación, ha venido impulsando una serie de iniciativas destinadas a promover la visión del nuevo modelo de Estado planteado en la Constitución, así como los principales conceptos y lineamientos para la puesta en marcha de la nueva institucionalidad estatal, aunque falta definir estrategias y políticas más claras para la superación de los problemas antes señalados²⁵.

A nivel subnacional, el panorama se vuelve más complejo debido al régimen autonómico vigente en la actual Constitución Política del Estado y las implicaciones políticas, sociales e institucionales que se desprenden del mismo, así como por la disponibilidad extraordinaria de recursos por transferencias intergubernamentales, producto, principalmente, del incremento en los precios de las materias primas, como los minerales y los hidrocarburos (gas). A ello se añaden los problemas de gestión de las alcaldías y gobernaciones, relacionados



24 Si bien se han dejado de lado las coaliciones y el reparto de cuotas de poder entre partidos políticos, se ha dado paso a un fenómeno similar con diferentes protagonistas, como las organizaciones y movimientos sociales que respaldan o forman parte del gobierno y exigen representación, principalmente en la estructura del poder ejecutivo, pero también en los otros poderes, responsabilidades y empleos en los distintos niveles de la administración pública.

25 Para un análisis detallado del funcionamiento del sector público y sus principales problemas, ver el estudio de gobernabilidad e institucionalidad del Banco Mundial "Del padrinzago al Estado profesional", Tomos I y II, Banco Mundial, 2001.

con deficiencias en la planificación, diseño y ejecución presupuestal y de inversiones, pero sobre todo con la administración y calidad de los servicios que entregan a la ciudadanía. La mayoría de autoridades se ha mantenido en la administración de funciones primarias, tales como dotación de infraestructura básica y equipamiento en sectores considerados clásicos como salud, educación, agua y, en menor medida, otras como saneamiento básico, electrificación rural y caminos.

La gestión de competencias en áreas como gestión social²⁶, vivienda y, en el ámbito productivo, el fomento a la producción o desarrollo económico local o regional, ha carecido de una visión clara, de condiciones institucionales y capacidades para encararlas con mayor calidad y eficiencia en beneficio de las poblaciones locales.

Ecuador, finalmente, vive la transición hacia una modernización democrática del Estado y su sociedad. Después de seis años desde que la sociedad ecuatoriana, a través de las elecciones, respaldó una opción política de corte anti-neoliberal, que propuso modificar las inequitativas formas de distribución del poder a nivel nacional y territorial, se ha generado un conjunto de transformaciones con el objeto de recuperar lo público y devolver la confianza ciudadana en el Estado y sus instituciones, debilitada, durante las décadas pasadas, por una agresiva retórica anti-política y la aplicación de una serie de políticas e instrumentos que afianzaban la agenda del modelo económico tradicional.

El corazón de esta modernización democrática es la nueva Constitución aprobada mediante plebiscito en octubre del 2008, la misma que cobija a toda la política pública con un techo programático cuya finalidad última es el Buen Vivir o *Sumak Kawsay*. Se trata de un concepto "postcapitalista" inspirado en la cosmovisión campesino-indígena, que establece la primacía del enfoque de justicia y armonía en todos los aspectos de la convivencia humana, social y con la naturaleza: i) a nivel político impulsa con fuerza la participación ciudadana y social, mejorando también la representación y el rol de garante de derechos del Estado, y apuesta por un modelo de descentralización que conduzca a la mayor autonomía posible de los territorios; ii) a nivel económico, establece que el régimen económico del país es "solidario"; iii) a nivel social crea un sistema de inclusión y equidad para la protección integral de las personas y



26 Bajo este concepto nos referimos a servicios de atención a la niñez y adolescencia, mujeres, tercera edad y otros, considerados vulnerables y excluidos por distintas razones, y que generalmente forman parte de redes de protección social.

universaliza derechos básicos como la educación, la salud, la seguridad social, la alimentación, además de que desarrolla los derechos para los grupos de atención prioritaria; iv) a nivel cultural instituye el Estado Plurinacional e Intercultural, reconociendo derechos colectivos de grupos étnicos; v) a nivel judicial restablece el derecho ciudadano a la justicia, secuestrado y en manos de grupos corporativos y políticos; vi) a nivel ambiental instituye, por primera vez en el mundo, los derechos de la naturaleza.

El cambio del régimen constitucional implica oficialmente una ruptura radical en el ordenamiento económico, social, político y territorial del país, en una perspectiva de modernización democrática, que transita hacia su institucionalización a través de la aprobación de nuevas leyes, de la reforma de las instituciones estatales y del servicio público, para disminuir sustancialmente las inequitativas relaciones sociales existentes, cimentando una modificación histórica de la correlación política en la sociedad ecuatoriana. Estos esfuerzos se orientan hacia la superación de una institucionalidad estatal todavía fragmentada, atomizada, parcelada en pequeños feudos de poder y, por ello, desnaturalizada. No es nada sencillo que en poco tiempo de cambios macropolíticos se logre superar la deficiente prestación de los servicios públicos y demás ámbitos necesarios de su intervención.

Para superar la tradicional situación de la institucionalidad estatal, el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 se sintetiza en los cuatro ámbitos siguientes: a) La recuperación y fortalecimiento de las capacidades estatales de planificación, regulación, control y re-distribución, que desprivaticen al Estado; b) La construcción del Estado Plurinacional e Intercultural; c) La desconcentración del ejecutivo en los territorios y la descentralización hacia los gobiernos autónomos descentralizados, como lo establece la Constitución; d) El impulso a la participación social y ciudadana en todos los niveles de gobierno.

Perú, como marco general, se encuentra en plena búsqueda y definición de políticas de Estado que orienten y rijan el devenir del conjunto de la nación²⁷. Igualmente sigue pendiente la construcción consensuada de un proyecto nacional con una visión articulada de desarrollo²⁸. Hay constataciones que ponen



27 Las 33 políticas del Acuerdo Nacional son trascendentales en su contenido, pero no tienen todavía efecto vinculante ni mayor compromiso de parte de los formuladores de normas, más que como elementos orientadores.

28 Las iniciativas promovidas desde el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) de construir el llamado Plan Perú 2021 todavía no logran los consensos deseados y menos aun es un instrumento vinculante.

en evidencia lo que podría ser un agotamiento del actual sistema de gestión pública: ineficiencia en la prestación de los servicios públicos más elementales; ausencia de Estado en muchos sectores del territorio, particularmente en los escenarios de alta conflictividad social; incapacidad del Estado para una mejor gestión de gasto público con calidad, entre otros.

Otro aspecto de coincidencia es que esta reforma integral del Estado debiera orientarse a atender la demanda de la gente para reducir o cerrar las brechas sociales; a forjar un Estado al servicio de las personas, con calidad y calidez. Con esos propósitos debieran organizarse los renovados sistemas de gestión pública y de construcción de institucionalidad estatal, eficiente y democrática.

Un tercer aspecto, también preocupación de muchos, es la imperiosa necesidad de recordar y reconocer que el Perú es un Estado pluricultural y multiétnico. En esta característica se sustenta una de las más valiosas oportunidades para el desarrollo que se pretende alcanzar y que da contenido al proceso de reforma integral del Estado y del sistema de administración pública que se propugna.

Con ese propósito de reforma integral del Estado se empezó hace más de un decenio un nuevo esfuerzo de renovación descentralizadora. La ley de bases de la descentralización, las leyes orgánicas de gobiernos regionales y locales, la creación de gobiernos regionales –todavía en el marco de los departamentos–, la transferencia de competencias y funciones a los municipios y gobiernos regionales, los esfuerzos iniciales de un plan de descentralización fiscal, las normas que han propiciado la participación ciudadana para mejorar la vigilancia, control y concertación del desarrollo, la planificación concertada y el presupuesto participativo, entre otras expresiones de políticas y de cuerpo normativo, han sido los componentes de esta reforma descentralista que se ha venido dando con vaivenes y hasta estancamientos y retrocesos. Sin embargo, dicha reforma persiste como preocupación en un sector importante de la ciudadanía, agobiada por el centralismo de la capital, pero también por las dificultades para organizar la vida política, social y económica de las regiones y localidades, ante las debilidades institucionales del Estado peruano y ante la carencia de suficientes capacidades para encarar las tareas y desafíos que exige el desarrollo.

Más en concreto y bastante actual, desde la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) se propone ahora un plan de modernización de la gestión del Estado, orientada al servicio del ciudadano como elemento central de los resultados que deben ser medidos. Un Estado



moderno al servicio de las personas que se construya en base a tres componentes: un gobierno abierto, un soporte electrónico y una gestión interinstitucional²⁹ con mecanismos sólidos para el fortalecimiento institucional a todo nivel, con un plan de lucha efectiva contra la corrupción y con capacidades humanas desplegadas para atender las nuevas tareas de gestión en los tres ámbitos de gobierno. Junto a esas iniciativas, vale resaltar la decisión política de calificar personal para construir gradualmente una nueva gerencia pública, a partir de la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos. Como nuevo ente rector en materia de gestión de recursos humanos para el sector público se conformó la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), así como se ha creado por ley la Escuela Nacional de Administración Pública y la nueva Ley del Servicio Civil.

Para algunos funcionarios entrevistados, los problemas se presentan graves y las soluciones urgentes: ausencia de liderazgo, no hay institucionalidad, déficit de Estado en buena parte del país, corrupción institucionalizada; a ello hay que sumar que no hay conciencia de la gravedad del problema, falta voluntad de cambio y mucha debilidad para lograr mayor consenso, decisión y compromiso³⁰.

Breve análisis de la problemática general del servicio civil y del empleo público en Bolivia, Ecuador y Perú

Los esfuerzos por reformar la estructura del Estado, en particular lo referente a la carrera pública, son aún insuficientes como para garantizar la calidad que se requiere para lograr instituciones que garanticen un buen servicio a la persona. Se hacen evidentes diversas deficiencias que se manifiestan en la *"falta de información clara y efectiva en los procesos de dotación y selección de personal; inversión en gasto público sin objetivos claros, siendo poco eficientes producto del clientelismo; y la existencia de una fragmentación institucional producto de dicotomías entre procesos de profesionalización, meritocracia, curriculum y selección política de personal"*³¹.



29 Mariana Llona. Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). 2012.

30 Entrevistas a David Bastidas, actualmente ex-funcionario de la PCM-SD, Carlos López (REMURPE), Eduardo Carhuaricra (AMPE).

31 CEPAL. Obra citada.

Parte de las dificultades de información ocurre con el número de servidores públicos. Al respecto, con los datos obtenidos se ha formulado el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3. Número de empleados públicos en los países andinos (en miles)

	ECUADOR	BOLIVIA	PERÚ
Número aproximado de trabajadores estatales	455 ¹	144 ²	796 ³

Fuente: *Elaboración propia.*

1 <http://ebookbrowse.com/2573-ecuador-sube-a-455-mil-numero-de-empleados-publicos-pdf-d385866593>

2 <http://www.hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=47904>

3 MEF, 2009.

La problemática del servicio civil en los países andinos no es lejana de la que ocurre en la mayoría de países de América Latina y que a continuación se muestra a partir de un estudio realizado por el BID³².

LA CALIDAD DEL SERVICIO CIVIL EN 18 PAÍSES DE LATINOAMÉRICA (BID)

No puede asegurar personal con la capacidad técnica necesaria ni, mucho menos, garantizar que las capacidades con que cuenta sean coherentes con las funciones de la organización.

Faltan definiciones técnicas sobre los perfiles de los cargos. Los sistemas de reclutamiento son inadecuados, especialmente para los niveles directivos, lo que permite que prevalezcan formas paralelas de contratación –servicios no personales–, facilitando que el ingreso a la administración pública se maneje discrecionalmente.

Se carece de estímulos asociados a resultados. En la mayoría de casos, los supuestos estímulos son mecanismos de compensación económica para el salario y en la práctica se rigen por variables de orden político, como las demandas de incremento negociadas por los sindicatos.

La existencia de distintos regímenes laborales especiales dificulta el establecimiento de políticas de solución integrales.

Las normas que rigen el sistema no tienen flexibilidad.

La utilización de los cargos de confianza política es una forma de evadir los procesos de promoción y selección.

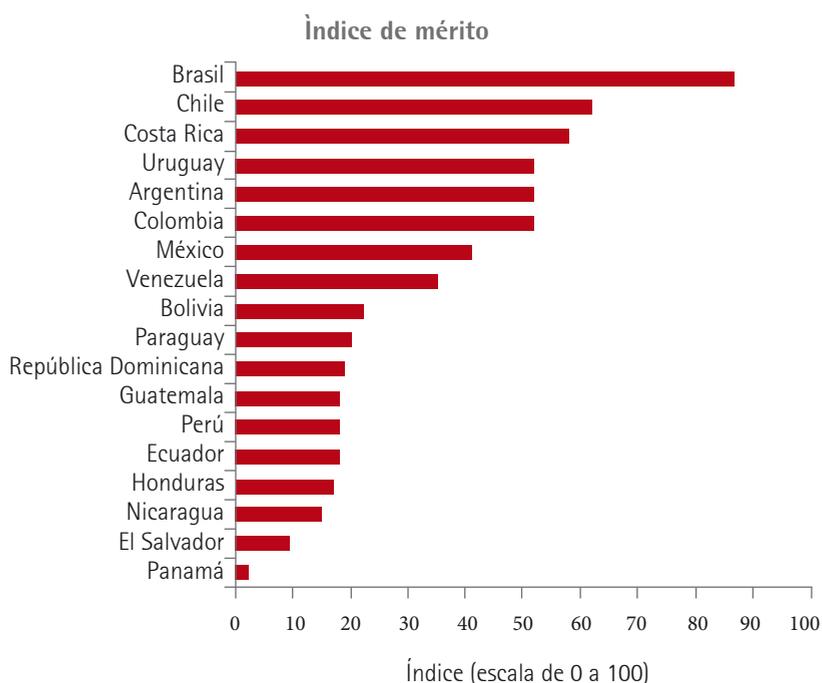
Fuente: BID. *Estado de las reformas en AL. 2010.*



32 Koldo Echebarría y Juan Carlos Cortázar. Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina.

Un gran problema en el servicio civil es que, ante la ausencia de estabilidad en la carrera pública, no existen garantías efectivas de profesionalismo ni la protección segura de los funcionarios eficientes. Esta situación es la que impide que se aproveche de mejor manera los importantes esfuerzos que desde las entidades de gobierno, de la sociedad civil y de las empresas privadas se realizan en materia de formación y capacitación para hacer más eficiente el servicio público. Igualmente desestimula a un buen sector de trabajadores públicos a mejorar su calidad profesional al no ser requisito para la continuidad en el puesto ni para el incremento salarial.

Estudios realizados con datos hasta el 2008 determinaron un índice de méritos en el que países como Perú, Bolivia y Ecuador todavía poseen una fuerte politización y arbitrariedad en la toma de decisiones sobre la carrera pública (para el ingreso, desvinculación y promoción)³³. Se espera que en estos últimos años esa crítica ubicación se vaya modificando favorablemente.



Fuente: BID. *Estado de las reformas en AL. 2010. Compilación de los autores con base en información de estudios comparativos de sistemas de servicio civil en 18 países latinoamericanos, realizados como parte de la Red sobre Administración de Políticas Públicas y Transparencia.*

³³ Koldo Echebarría y Juan Carlos Cortázar. Obra citada.

Por otro lado, la inversión del Estado en empleos de servidores públicos no ha variado mucho en porcentajes respecto al empleo total en los últimos diez años. En cuanto a los tres países mencionados, este porcentaje ha fluctuado entre 8,6% para Perú y 11,1% para Ecuador, con datos de 2008. En el caso de Bolivia llegaba a 11,7 % en el 2006³⁴. Estos cambios poco significativos podrían mostrar que aún persiste una lentitud para asumir medidas más audaces no sólo en relación a una mejora sustancial y adecuada de las remuneraciones sino a la discusión, decisión política y desafío respecto a la magnitud del Estado para cumplir con sus obligaciones ante la sociedad y el mercado.

Cuadro N° 4. Porcentaje del empleo público asalariado del total del empleo nacional

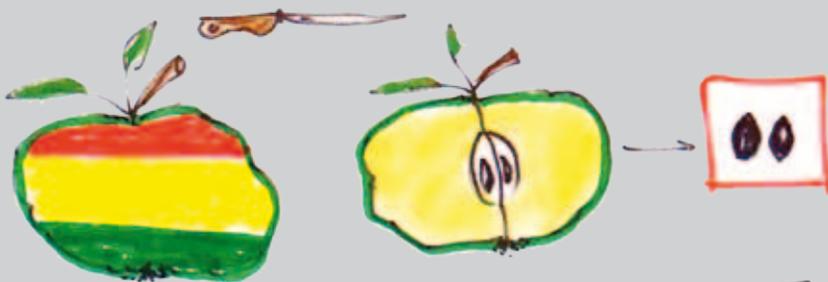
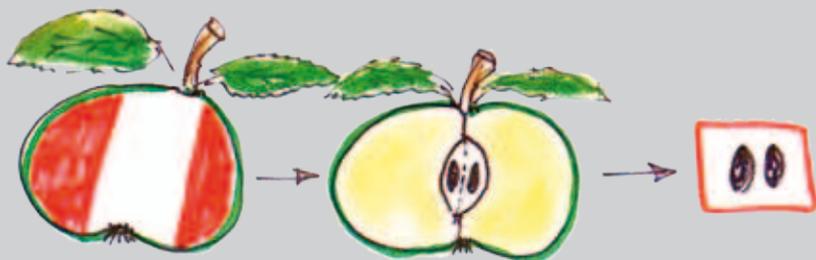
País	2000	2005	2006	2007	2008
Bolivia	10.7	9.8	11.7	-----	-----
Ecuador	11	10	9.7	10	11.1
Perú	7.8	7.6	9	8.5	8.6
América Latina	12.9	12.6	12.7	12.9	12.7

Fuente: Leiva, Alicia. "Avances en la construcción de una base de datos del sector público SISPAL – LAGG. Componente: Indicadores de planificación del desarrollo y empleo público", CEPAL 2010, y Panorama laboral 2009, anexo 6, pág. 94. Notas OIT. Dato 2000 corresponde al año 2001.



34 CEPAL. Obra citada.

¿ TEMAS COMUNES ?



M

¡ LA ESENCIA DE CADA UNO !

III. AVANCES ACTUALES PARA LA GENERACIÓN DE UN SISTEMA DE DESARROLLO DE CAPACIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Renovados marcos jurídicos e institucionales orientados al desarrollo de capacidades para los servidores públicos

En los países andinos se está construyendo un nuevo marco jurídico e institucional que muestra la mayor preocupación de los gobernantes respecto a la mejora del servicio civil en un contexto de reformas de Estado más integrales. Se cuenta con importantes lineamientos orientadores nacionales expresados en las nuevas Cartas Magnas de Ecuador y Bolivia, en las Políticas del Acuerdo Nacional en Perú, en el Plan Nacional del Buen Vivir en Ecuador, cuyos efectos vinculantes en la mayoría de casos debieran garantizar la centralidad y coherencia de todas las políticas, programas, proyectos y acciones que sean impulsados desde cualesquiera de los actores estatales, en este caso para lograr construir desde el funcionario público un Estado al servicio de las personas.

Todo esto ha dado lugar a normas nacionales cuyo rango jurídico facilita el proceso de fortalecer el desarrollo de capacidades para los trabajadores y funcionarios públicos.

En *Bolivia*, la nueva Constitución Política del Estado configura un marco normativo propicio para el desarrollo de capacidades de los servidores públicos y la carrera administrativa en el sector público, reforzado por la Ley de Municipalidades y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD).



Entre las normas más importantes cabe resaltar la que crea la Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP) –en proceso de organización y delimitación de alcances de sus beneficios–, encargada de promover el Sistema Plurinacional de Capacitación del Sector Público (SPCSP).

Institucionalmente, tanto el Centro Nacional de Capacitación (CENCAP) de la Contraloría General del Estado como la EGPP, han logrado desconcentrar la ejecución de sus programas más importantes, incluyendo el uso de tecnologías de información y comunicación (TIC) para desarrollar sus contenidos y ampliar su cobertura.

Ecuador, además de su nueva Constitución, tiene una nueva base institucional y normativa de descentralización, ordenamiento territorial, contratación del Estado, una ley de servicio público y, por mandato de ésta, un plan de capacitación de los trabajadores estatales, que le permiten expectantes elementos para encarar el difícil proceso de diseñar y organizar un sistema nacional de formación de los servidores públicos.

Se cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Formación y Capacitación de los Servidores Públicos, el Plan Nacional de Competencias y el Plan Nacional de Formación y Capacitación de los servidores de los gobiernos autónomos descentralizados, como los instrumentos clave que puedan cohesionar y articular los diversos mecanismos de prestación de servicios formativos, en el marco del Plan Nacional del Buen Vivir.

En cuanto a normas, se ha creado la Ley Orgánica del Servicio Público, que regula el manejo de los recursos humanos y remuneraciones del sector público a todo nivel; el COOTAD, que define la formación y capacitación de los servidores públicos seccionales en los nuevos escenarios de ordenamiento territorial y desarrollo autonómico y descentralizado. Igualmente, se cuenta con nuevos instrumentos y mecanismos que permiten poner en marcha los mandatos de las normas antes señaladas.

En términos institucionales, en Ecuador se ha constituido el Consejo Nacional de Competencias para contribuir a acelerar e impulsar el fortalecimiento institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) –que aspiran a asumir un mayor rol en formación y capacitación– y de la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Descentralización 2013-2017. Junto a ello, a través de la ley del servicio público, se ha establecido la carrera del servidor



público, que debiera ser perfeccionada para llegar a más GAD pequeños. Igualmente se ha reestructurado el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) como universidad de formación del servidor público; queda pendiente dotarlo del correspondiente Plan Nacional de Formación y Capacitación del Talento Humano, con demandas, ofertas y necesidades precisas a fin de que responda a las diversas realidades de los GAD. Cuenta también con las Unidades de Gestión del Talento Humano descentralizadas.

Otro componente institucional novedoso en Ecuador es la conformación de la Red Ecuatoriana de Formación y Capacitación de Servidores Públicos, iniciativa reciente que debiera contribuir al proceso de articulación, complementación y potenciación de las capacidades de cada uno de sus asociados.

Importantes cambios que permiten reformar la carrera del servicio público, son el mejoramiento salarial, la implantación del concurso de oposición y mérito para la selección del personal y el aumento de la infraestructura y los recursos para el servicio.

En *Perú* se cuenta con un nuevo paquete normativo que apunta a modificar favorablemente la calidad de los recursos humanos en la gestión pública a todo nivel, tales como la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) –nuevo ente rector en materia de formación de recursos humanos para el sector público–, del Cuerpo de Gerentes Públicos y de la Escuela Nacional de Administración Pública. Asimismo, se encuentran en debate legislativo otros proyectos importantes y la ley del servicio civil se acaba de aprobar (julio, 2013). Cabe señalar que el país cuenta con Lineamientos Nacionales de Política de la Formación Profesional, aunque no han sido suficientemente utilizados. A nivel de los gobiernos regionales igualmente se han promovido planes de desarrollo de capacidades cuya aplicación está aún pendiente.

A nivel institucional, SERVIR está actuando como el nuevo organismo competente en la formación de recursos humanos y en la calificación de las ternas de la alta gerencia pública. Se espera una definición más precisa de la institucionalidad a partir de la nueva ley del servicio civil.



Contexto favorable para mejorar metodologías y capacitar formadores que contribuyan al desarrollo de capacidades de los servidores públicos

Se percibe esfuerzos más sostenidos de las instituciones competentes por contar con equipos humanos, metodologías e instrumentos que faciliten las acciones de formación de los funcionarios públicos en los diversos mecanismos establecidos.

En *Bolivia*, la EGPP, en coordinación con otras instituciones públicas nacionales, ha logrado algunos avances en la determinación de contenidos y la creación de un grupo de capacitadores que apoyen a las Entidades Territoriales Autónomas en temas de interés para sus responsabilidades de gestión en el marco de la CPE (interculturalidad, descolonización, autonomías). Igualmente, la creación del Programa de Alta Dirección Pública (PADP) se presenta como una importante iniciativa y oportunidad para canalizar los procesos que permitan mejorar la gestión pública y ejecución de las políticas correspondientes, en permanente coordinación y articulación con los organismos descentralizados y autónomos.

En *Perú*, los instrumentos de capacitación promovidos desde SERVIR están conformados por los programas y cursos de formación profesional (doctorados, postdoctorados, maestrías y cursos de actualización), y por los cursos de formación laboral (capacitación interinstitucional, formación laboral y pasantías). Las gerencias de Desarrollo Económico Local (DEL) son resultado de acciones de capacitación y asistencia técnica a diversas municipalidades.

Es pertinente tomar en cuenta la realización de un sinnúmero de iniciativas de formación, asistencia técnica e información de parte de diversas instituciones públicas y privadas, como ofertantes para contribuir a mejorar la calidad de la gestión pública a todo nivel.



IV. LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA ACTUAL PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES EN LOS PAÍSES ANDINOS

En base a la información recabada en cada país se comparte lo que corresponde a la institución que está encargada de diseñar e implementar las acciones de desarrollo de capacidades para el sector público. Más que hacer un balance de su funcionamiento, se trata de identificar las instituciones públicas que tienen competencias formales en la mejora de la calidad del servicio civil, para conocer lo existente y propiciar posibles intercambios de tales experiencias buscando aprendizajes compartidos.

Bolivia

- *La Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP)*, es un organismo nacional creado en el marco de la nueva Constitución Política del Estado, encargada del desarrollo de capacidades de los funcionarios del sector público en Bolivia. Su objetivo es "*contribuir a la construcción y consolidación de la nueva gestión pública del Estado*"³⁵ y "*desarrollar la formación y capacitación de servidoras y servidores públicos para los diferentes niveles de gobierno*". Además de contribuir al desarrollo de un nuevo perfil para los servidores públicos, mejorar la eficacia, eficiencia y la calidad de los proyectos y servicios de la administración pública, deberá articularse con las organizaciones sociales para ejercer un control social de calidad a la administración pública y contribuir a reducir desigualdades de acceso a la función pública de la diversidad étnica

35 Artículo 4, Decreto Supremo N° 0212, julio de 2009.



y cultural del país. Finalmente debe contribuir a mejorar la coordinación, la pertinencia y la calidad del Sistema Plurinacional de Capacitación para el Sector Público (SPCSP), y al diseño, desarrollo e implantación de nuevas prácticas de gestión para el sector público y de un nuevo sistema de carrera administrativa. La oferta de capacitación de la EGPP está dirigida a profesionales, no profesionales y a la sociedad civil, como un derecho a la educación permanente³⁶ que imparte procesos formativos no escolarizados que respondan a las necesidades, expectativas e intereses de las organizaciones sociales.

La EGPP es regida por el Ministerio de Educación. Dicho cambio responde a uno de los principales objetivos de la nueva ley de educación³⁷ que busca alentar la formación de postgrado de los servidores públicos. La EGPP cuenta también con actividades de asistencia técnica para responder a demandas específicas de instituciones públicas y con iniciativas de investigación en gestión pública, que están siendo estructuradas a través del Programa de Alta Dirección Pública (PADP). Por último, canaliza la oferta de becas que distintos países y organismos de cooperación ponen a disposición de profesionales bolivianos para cursos de especialización, maestría y doctorado.

La EGPP ha definido una estructura operativa que mejore la pertinencia y acceso a los servicios de formación y capacitación de los funcionarios y autoridades de los gobiernos autónomos y líderes de las organizaciones sociales, a través de una plataforma virtual de capacitación que permite que la oferta de instituciones académicas puedan llegar al nivel subnacional. Para ello se están promoviendo Escuelas de Gestión Pública Plurinacional Departamentales y en las Autonomías indígenas Originario Campesinas. El Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR) actualmente ofrece un programa de diplomados en desarrollo económico local, gestión integral territorial, autonomías y descentralización y en proyectos de inversión productiva.

La Contraloría General del Estado (CGE) es la institución responsable de la capacitación a los funcionarios públicos, tal como lo determina la Ley de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO). En el marco de lo establecido en la normativa vigente³⁸, la CGE desarrolla procesos de capacitación y especialización en los Sistemas de Administración y Control



36 Ibid. Título II. Capítulo II. Sección I. Artículo 24.

37 Ley N° 070. "Ley de la Educación Avelino Siñani y Elizardo Pérez". Título II. Capítulo III, Sección IV. Artículo 64.

38 Artículo 213 de la Constitución Política del Estado, las competencias determinadas en el art. 23 de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales y Art. 56 del DS. 23215 de Atribuciones de la CGE.

Gubernamental³⁹ así como contenidos teóricos como la responsabilidad por la función pública y gestión por resultados, a través del CENCAP⁴⁰. El CENCAP brinda también asistencia técnica a solicitud de las instituciones públicas y ha impulsado una serie de programas de fortalecimiento institucional como el PDCR y el Programa de Apoyo a la Gestión de la Inversión Pública Municipal (GESPRO). A diferencia de la EGPP, el CENCAP define y publica una programación de cursos y seminarios de capacitación en su sitio de internet y los requisitos para recibir certificación, cuando corresponde. El GESPRO, a través de operadores privados, presta una serie de servicios para gestionar la inversión pública municipal, más relacionadas con la asistencia técnica que con la capacitación.

Tanto el CENCAP de la CGE, como la EGPP han venido descentralizando sus actividades de capacitación con el propósito de responder de mejor manera a las necesidades de capacitación de los servidores públicos de las entidades pertenecientes a la administración departamental⁴¹.

- *El Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PDIM)* promovido en el marco de la Ley de Municipalidades⁴² (LM) establece la capacitación de los funcionarios de carrera dentro de cada municipio de acuerdo a la pertinencia y disponibilidad de recursos económicos que permita al gobierno municipal mejorar su desempeño y desarrollo.
- *La Escuela Nacional de Gobierno (ENG)* creada en el 2004 con el objetivo de ofrecer capacitación y adiestramiento a las autoridades y funcionarios del Estado para el fortalecimiento de la gestión pública, trabajó de la mano con la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) y el CENCAP de la CGE, creando el Centro de Capacitación Municipal (CECAM), que llegó a ejecutar actividades de capacitación para funcionarios municipales en diversos departamentos del país.
- *El Fondo Concursable para Capacitación y Asistencia Técnica Municipal (FOCAM).*

39 <http://www.contraloria.gob.bo/PortalCGR/inicio.aspx?indice=7&grupo=20&indiceSubGrupo=15&subGrupo=177>

40 La Ley SAFCO es la norma que orienta el desarrollo de capacidades en Bolivia a partir de 1990.

41 Esto se hace tanto en la modalidad en cascada (capacitación y certificación de capacitadores) como directa, ampliando además sus contenidos a temas como estructura del Estado Plurinacional y autonomías y competencias, y profundizando otros, como inversión pública, programación de operaciones y administración de bienes y servicios.

42 Ley 2028 de Municipalidades, octubre 1999.



Ecuador

- *El Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)* es la Universidad de Postgrado del Estado; tiene la misión de formar, capacitar y brindar educación continua, principalmente a los servidores públicos; investigar y generar pensamiento estratégico, con visión prospectiva sobre el Estado y la Administración Pública; desarrollar e implementar conocimientos, métodos y técnicas relacionados con la planificación, coordinación, dirección y ejecución de las políticas y la gestión pública. El IAEN gozará de la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica que se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas del país. La oferta del IAEN como entidad de formación de postgrado se orienta en general a los servidores de todas las funciones del Estado. Cubre necesidades vinculadas a los aspectos comunes de la gestión pública, con una oferta más amplia, desde la educación continua hasta la formación de postgrado, alcanzando todo el espectro potencial de la demanda formativa.

- *Unidades de Administración del Talento Humano (UATH)*, creadas en cada organismo público. Tendrán la competencia de establecer las políticas nacionales y normas técnicas de capacitación, así como coordinar la ejecución de programas de formación y capacitación. En el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, se encargarán de administrar el sistema integrado de desarrollo del talento humano en sus instituciones, bajo dependencia administrativa, orgánica, funcional y económica de sus respectivos gobiernos, pero observando las normas técnicas expedidas por el Ministerio de Relaciones Laborales como órgano rector de la materia, quien no interferirá en los actos relacionados con dichas administraciones.

- *Red Ecuatoriana de Formación y Capacitación del Servidor Público*, creada en febrero de 2009 como referente del aporte de instituciones académicas, por convocatoria del IAEN, a la que se suscribieron alrededor de 65 instituciones entre estatales, civiles y de los gobiernos seccionales, quienes podrán contar con un sistema de acreditación de los cursos y programas de formación que realicen. La conformación de la Red, de acuerdo con sus promotores, se considera como una estrategia adecuada para coordinar, cooperar, comunicar, propiciar la complementariedad y ensamblar de manera orgánica, programas y recursos humanos, financieros y físicos⁴³.



⁴³ Entre otras entidades, forman parte de la Red, el Instituto de Capacitación Municipal (ICAM); el Centro de Capacitación de la Contraloría General del Estado; el Centro de Estudios Fiscales; la Academia Diplomática del Ecuador; la Corte Nacional de Justicia y el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOPI).

- *Proyecto de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo de Capacidades de los Gobiernos Parroquiales del Ecuador*, creado por el IAEN y el CONAGOPARE, ante la necesidad de procesos de capacitación que respondan a las necesidades de las juntas parroquiales que se empezaría a ejecutar a partir del 2013. Este proyecto, destinado a servidores de gobiernos parroquiales, tiene un enfoque de educación popular acorde a las características de formación de este sector que en gran medida es personal con educación inconclusa.
- *Creación del Sistema Nacional de Información del Servicio Público.*

Perú

La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) es el actual ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, creado en el año 2008. Tiene como roles planificar, desarrollar y evaluar la política de capacitación y evaluación para el sector público, así como establecer las directrices para que estos procesos se realicen. Tiene entre sus funciones señalar las reglas y criterios mediante los cuales las entidades públicas deberán capacitar y evaluar a su personal. SERVIR es el órgano rector que define, implementa y supervisa las políticas de personal de todo el Estado, pero no es una instancia administrativa previa a la toma de decisiones propias de cada entidad, por lo que los responsables de recursos humanos deberán utilizar los principios y disposiciones creadas por SERVIR como criterio general, pero decidirán autónomamente cómo se aplican a cada solución específica⁴⁴. Entre las directivas que emite están la elaboración del "Plan de desarrollo de las personas al servicio del Estado".

La Escuela Nacional de Administración Pública, recientemente creada en el 2012, tiene como finalidad promover la formación de directivos y la capacitación para el servicio civil peruano en temas de administración y gestión pública y atender prioritariamente las necesidades de gobiernos regionales y locales. La responsabilidad de la implementación de este organismo está a cargo de SERVIR.

En el Cuadro N° 5 se resumen los aportes de los tres países en políticas y normas así como en institucionalidad y mecanismos que se orientan a mejorar la calidad de servicio civil forjando una carrera pública estable, confiable y eficiente.



44 <http://inst.servir.gob.pe/files/GDCR%20-%20Preguntas%20frecuentes%20y%20respuestas%20-%202010-06-14.pdf>

**Cuadro N° 5. Resumen de nuevas políticas, normas e institucionalidad en materia de carrera pública**

PAÍS	NUEVAS POLÍTICAS Y NORMATIVIDAD	NUEVA INSTITUCIONALIDAD Y/O MECANISMOS
Bolivia	Constitución Política del Estado (CPE)	Creación de la Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP), sobre la base del Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP)
	Ley de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO)	Creación del Sistema de Capacitación Plurinacional del Sector Público (SCPSP), como función de la EGPP
	Estatuto del Funcionario Público (EFP)	Designación de la Contraloría General del Estado (CGE) como entidad responsable de la capacitación de los funcionarios públicos
	Ley de Municipalidades (LM)	Creación del Centro Nacional de Capacitación (CENCAP), como parte de la CGE
	Ley de Diálogo Nacional (LDN)	
	Ley de Participación Popular (LPP)	Creación de la Superintendencia del Servicio Civil (SSC)
	Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), plataforma virtual de capacitación de la EGPP y otros	Creación del Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PDIM)
		Creación del Centro de Capacitación Municipal (CECAM), sobre la base de la Escuela Nacional de Gobierno (ENG)
Establecimiento de un sistema de financiamiento para la capacitación de servidores públicos en entidades subnacionales		
	Implementación del Programa de Alta Dirección Pública (PADP); las Escuelas de Gestión Pública Plurinacional Departamentales y en las Autonomías Indígenas Originario Campesinas (AIOC); las Entidades Territoriales Autónomas (ETA) y el Fondo Concursable para Capacitación y Asistencia Técnica Municipal (FOCAM)	

Ecuador	Constitución Política	Creación del Consejo Nacional de Competencias (CNC)
	Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP)	Creación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)
	Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV)	Creación de la Red Ecuatoriana de Formación y Capacitación del Servicio Público
	Ley Orgánica de Educación Superior (LOES)	Establecimiento de la carrera del servicio público
		Transferencia de funciones de capacitación a las Unidades de Gestión del Talento Humano en los GAD
		Implementación del Plan Nacional de Formación y Capacitación de los Servidores Públicos
		Constitución del Sistema Nacional de Información del Servicio Público
Reestructuración del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) como la universidad de postgrado del Estado		
Creación del Proyecto de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo de Capacidades de los Gobiernos Parroquiales, a través del IAEN y el CONAGOPARE		
Perú	Decreto Supremo N° 021-2006-ED	Aprobación de los Lineamientos Nacionales de Política de la Formación Profesional en el Perú
	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)	Creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
	Decreto Supremo N° 079-2012-PCM	Creación de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP)
	Decreto Legislativo N° 1025	Aprobación de normas de capacitación y rendimiento para el sector público
	Decreto Legislativo N° 024	Creación del Cuerpo de Gerentes Públicos
Ley de Funcionarios Públicos, Personal de Confianza y Directivos	Proyecto de Ley N° 4682-2010, presentado al Congreso	

Fuente: *Elaboración propia.*



MARCO TEÓRICO
DE LAS
CAPACIDADES

V. CONCLUSIONES DE LOS PROCESOS NACIONALES DE DESARROLLO DE CAPACIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS EN BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ

1. Los países andinos aún no poseen un sistema de desarrollo de capacidades para el servicio civil que complemente los diversos procesos de reforma de Estado que se vienen dando en cada uno de ellos. En los casos de Bolivia y Ecuador, sus marcos de políticas y de normas nacionales facilitan condiciones para que se produzcan cambios importantes en materia de desarrollo de capacidades para contar con servidores públicos que estén en condiciones de aplicar las importantes reformas constitucionales iniciadas hace unos años. En el caso del Perú, a pesar de no haber propiciado esos procesos políticos trascendentales, ha empezado a generar nuevas normas que se orientan a una mejor calidad de la carrera pública.

En general, los nuevos elementos de políticas, normativos e institucionales orientados a la mejora del servicio civil, facilitan un escenario que contribuye a darle más importancia a la calidad del empleo público en sus diversos aspectos (formativo, remunerativo⁴⁵, servicio al ciudadano, etc.) y que puede contribuir a generar las condiciones para contar con planes de formación de capacidades tanto centrales como también desconcentrados y descentralizados. La construcción de sistemas nacionales de desarrollo

⁴⁵ Bolivia ha incrementado las remuneraciones en el 2012, DS N° 1186, 9 de abril de 2012. En el caso de Ecuador, los reajustes salariales al 2013 son de 8,8% (26 dólares por mes), según mensaje presidencial. Y en Perú, se ha incrementado para el 2023 la Remuneración Mínima Vital de 600 a 750 soles por mes de acuerdo al MEF. En general los incrementos siguen siendo bajos y no dignifican el empleo público, a decir de los gremios de trabajadores estatales.



de capacidades forma parte de momentos posteriores que requieren de la maduración de otros factores como las decisiones políticas, las reformas más integrales del Estado, una institucionalidad solvente para ofertar servicios de calidad en base a un claro diagnóstico de necesidades, la dignificación del empleo público, entre otros. Sin embargo, al constituir un proceso gradual y realista, se espera que desde ahora se vayan diseñando los pasos que corresponden para establecer ese sistema, identificando las oportunidades y limitaciones para hacerlo.

No está demás reiterar que –más allá de las buenas voluntades que puedan existir en importantes sectores de diversos actores sociales, económicos y políticos– persisten situaciones de retraso en una serie de reformas públicas, en particular en lo que a la calidad del empleo público y al servicio que brinda a la ciudadanía se refiere.

2. En los últimos años se aprecia un notable incremento de la oferta de iniciativas de desarrollo de capacidades desde diversos espacios (entidades públicas, universidades y otros centros de formación, ONGs, proyectos y programas de desarrollo, agencias de cooperación, entre otros), con inversiones de diversa magnitud y con mecanismos de lo más diversos (cursos, talleres, diplomados, maestrías, pasantías, presenciales y en línea), orientadas a abordar los variados campos que comprende la función pública. Al no darse estos esfuerzos en el marco de diagnósticos de necesidades priorizadas del servicio público y al no contarse con un suficiente control de la calidad de las instituciones ofertantes, muchas iniciativas no logran los resultados formativos que se proponen, no pueden ser evaluadas convenientemente y los servidores públicos no alcanzan las mejoras académicas que necesitan para optimizar su desempeño laboral.

En muchos casos, estos mecanismos de formación han permitido, principalmente, encarar las carencias individuales de los servidores en el ejercicio de la gestión que realizan, pero no han formado parte de planes de desarrollo de capacidades que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos invertidos en el fortalecimiento institucional de procesos de desarrollo territorial determinados. Salvo el caso de Ecuador, que avanzó en la elaboración del Plan Nacional de Formación y Capacitación de los Servidores Públicos, que luego se truncó debido a que en la formulación de los planes y currículos de formación, las entidades académicas ofertantes no trabajaron con base en diagnósticos sustentados en información empírica



respecto de las necesidades a ser cubiertas, excepto algunos gobiernos descentralizados consolidados institucionalmente⁴⁶.

En Perú, en el marco de la recientemente creada Escuela de Administración Pública, se vienen realizando diagnósticos de necesidades y demandas para una mejor sustentación de los programas formativos en recursos humanos.

Es importante acotar que, aun cuando la oferta ha sido amplia, pareciera que en temas más específicos de carácter técnico, y más aún los que corresponden a las competencias de los gobiernos subnacionales, en general la oferta fue menor y proveniente de espacios de formación más especializados (casos de competencias en transportes, comunicaciones, educación, cultura, riego, entre otros)⁴⁷.

Igualmente, recién se vienen abordando diversos temas que son parte de las preocupaciones globales y que crecientemente afectan a los diversos países y, en algunos casos, mucho más a la región andina. Aspectos referidos a la seguridad alimentaria, el cambio climático, la desertificación, la sequía, la pérdida de biodiversidad, la desigualdad, la pobreza, ya aparecen en las agendas de formación, aun que de manera insuficiente.

3. Algunos esfuerzos iniciales o en camino se aprecian en los tres países respecto a un mejor ordenamiento de las acciones de desarrollo de capacidades. Perú ya posee un marco legal inicial que ordena las acciones de capacitación de acuerdo a diagnósticos de necesidades y en función de mejorar la calidad de los procesos formativos. Sin embargo, subsiste una gran cantidad de ofertas generadas por diversas instituciones académicas que carecen de certificación para garantizar el buen resultado de las acciones realizadas en beneficio del trabajador y del servicio público. En Ecuador, la oferta del IAEN como entidad de formación de los servidores públicos, atiende necesidades vinculadas a los aspectos comunes de la gestión pública con una oferta amplia que abarca la educación continua hasta la formación de postgrado y



46 Información de Fernando Buendía, Ecuador. Octubre, 2012.

47 En el caso de Ecuador, estos servicios de capacitación han provenido de entidades muy especializadas. Tal es el caso de la competencia de riego transferida a los concejos provinciales, cuya oferta ha sido asumida por las escuelas de ingeniería de universidades locales y por el Consorcio de ONGs CAMAREN, especializado en riego comunitario. En el caso de la competencia de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial, exclusivamente el IAEN ofrece formación continua para la Integración, Transporte y Territorio, con el aval de la Universidad Andina Simón Bolívar, subsele Ecuador.

se orienta a los funcionarios de las diversas instituciones del Estado, lo que muchas veces genera sobrecarga y dispersión en relación a las necesidades formativas específicas que tienen los servidores de los Gobiernos Autónomos. En Bolivia también hay avances en la formación, acompañada de experiencias y difusión de buenas prácticas, aunque no se ha establecido aún la forma en que se estructure y defina la oferta, y los objetivos y resultados que se esperan alcanzar con su desarrollo. De acuerdo a estudios realizados al respecto, se señala que la principal característica de la oferta es su sesgo académico y el énfasis en teorías, conceptos y definiciones que no son las más trascendentales para el ejercicio de la gestión pública, en particular si se refiere a los servicios públicos. Un aspecto que preocupa en Bolivia –y que pudiera extenderse a otros países de la región– es el desfase que tienen las universidades, especialmente públicas, con la realidad del país.

4. Un aspecto común a los tres países y que afecta la calidad y eficiencia de las diversas iniciativas de capacitación realizadas a los funcionarios públicos, es la ausencia de una carrera administrativa estable y segura que garantice la continuidad del trabajador en el puesto en base a normas establecidas y que le motive a capacitarse para ascender en la escala laboral. Gran parte del capital humano capacitado y empoderado en el puesto público es luego removido por decisiones políticas de turno. Esa realidad no sólo afecta al trabajador sino a la propia institucionalidad, que funciona y responde a esas características inestables y, por lo tanto, afecta negativamente el servicio que debe brindar al ciudadano. La desmotivación se origina por las razones antes señaladas de riesgos de permanente rotación, además de no existir el requisito previo de contar con carrera administrativa para ocupar diversos cargos que son de confianza o con plazos muy determinados.



En casos como Perú, se añade que muchos trabajadores poseen estabilidad laboral y su continuidad no depende de la calidad de su desempeño ni del perfeccionamiento mediante la capacitación. Al final de cuentas, ambos extremos no aportan al fortalecimiento de las entidades públicas ni de sus propios trabajadores, que limitan su interés a garantizar el puesto por razones estrictamente económicas. Lo cierto es que, en el marco de una reforma integral del Estado, el funcionario público requiere de ciertas garantías y condiciones para el ejercicio de su labor, entre ellas: capacitación y perfeccionamiento permanente, respeto a la meritocracia, remuneraciones más justas, seguridad en el trabajo a cambio de su buen desempeño, derecho

a participación en la toma de decisiones, ausencia de presiones políticas, entre otros.

5. El proceso de descentralización en curso en los países andinos ha generado diversas iniciativas a través de las autonomías existentes en los gobiernos intermedios y locales, en la búsqueda de mejorar su capacidad de gestión así como de establecer mejores relaciones de coordinación, articulación y hasta negociación con las entidades del gobierno nacional. En ese contexto se han incrementado diversas iniciativas de desarrollo de capacidades, ya sea directamente promovidas y financiadas por los gobiernos autónomos como también con el soporte de la cooperación y de las ONGs interesadas en profundizar los procesos de descentralización. Cabe destacar el activo rol de las asociaciones y redes de municipalidades de Ecuador (AME), Bolivia (FAM y AMB), Perú (AMPE y REMURPE), como impulsores de muchos esfuerzos de capacitación, información, asistencia técnica, entre otros aspectos relacionados con la mejora de las capacidades de gestión.

6. La implementación de las múltiples actividades de desarrollo de capacidades ha contado con el soporte de diversas fuentes tanto públicas como privadas y de la cooperación internacional. No se cuenta con cifras exactas sobre las inversiones en cada país para este rubro. Según datos de SERVIR, en Perú se ha invertido 370 millones de soles en capacitación durante los últimos cinco años⁴⁸. En Ecuador, sólo contabilizando los recursos de los proyectos de fortalecimiento institucional desde el inicio del proceso de municipalización en 1994, el financiamiento⁴⁹ para la capacitación de las entidades subnacionales superaba en 2005 los 150 millones de dólares⁵⁰. Como señala Fernando Buendía, un aporte significativo no cuantificado es lo que han proporcionado los gobiernos subnacionales en una serie de iniciativas de desarrollo de capacidades como contraparte a los aportes de otras fuentes públicas, privadas y de la cooperación. Las principales líneas de acción financiadas han sido las dirigidas a formación y capacitación, asistencia técnica, información y comunicación, principalmente.



48 Entrevista a Cristian León, funcionario de SERVIR, noviembre 2012.

49 Eso incluye tanto lo correspondiente a crédito como a donaciones y la contraparte que aportaban los municipios en la mayoría de los casos.

50 Cifra proporcionada por Fernando Buendía, basada en su documentación sobre proyectos de fortalecimiento institucional.

En Ecuador, tanto el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales (CONGOPE), como el AME y el CONAGOPARE, cuentan con unidades y personal dedicados a la formación y capacitación de sus miembros asociados. Han formulado planes anuales de capacitación con una oferta más ajustada al desarrollo de capacidades concretamente vinculada a las funciones y responsabilidades que asumen los gobiernos descentralizados. Para tal fin y para optimizar esfuerzos han suscrito convenios con instituciones públicas, universidades y ONGs especializadas, con una importante cobertura nacional. De igual forma han actuado en Perú organizaciones de redes de municipios como AMPE y REMURPE, y en segundo término la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, promoviendo actividades formativas en forma descentralizada en buena parte del territorio nacional con el soporte principalmente de la cooperación técnica internacional. En Bolivia parece que no hay una modalidad dispuesta por ley para asignar fondos de capacitación a las entidades subnacionales, aunque mediante diversos mecanismos estas instancias han dispuesto de recursos para este propósito desde partidas presupuestales como capacitación, asistencia técnica y fortalecimiento institucional, pero no han podido ser desagregadas por su complejidad para conocer cuál ha sido la inversión realizada. Igual que en los otros países mencionados, en Bolivia la cooperación internacional ha sido una fuente importante en las iniciativas desplegadas de desarrollo de capacidades para el sector público.

7. Aun cuando una característica que une a los países de la región andina es su diversidad cultural, este aspecto no ha sido suficientemente abordado en los contenidos de la formación y la capacitación de los servidores públicos. Se percibe un énfasis mayor en el caso de Bolivia como parte de la difusión del contenido de su Constitución Plurinacional. Aun así sigue siendo insuficiente para lograr que los funcionarios públicos cumplan con sus obligaciones de servicio al ciudadano desde políticas nacionales y locales de interculturalidad que reconozcan la naturaleza plurinacional y multicultural de los países andinos, lo cual sigue generando actitudes y prácticas de discriminación y exclusión.

Otros ejes transversales como género, generación, equidad territorial y sostenibilidad ambiental, han merecido un parcial tratamiento pero mayormente con un enfoque más sectorial que integrador.



VI. DESAFÍOS EN LA PERSPECTIVA DE UN SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO DE CAPACIDADES EN EL MARCO DE UN INTERCAMBIO REGIONAL

La situación actual de la carrera pública conduce a resaltar importantes desafíos más o menos comunes para los diversos países de la región andina:

1. Hacer de las mejoras del servicio civil un factor fundamental en los procesos de reforma de Estado que se vienen realizando, con más fuerza en Bolivia y Ecuador, o que se propone llevar a cabo en Perú. No será posible el logro de transformaciones sustanciales en la estructura del Estado para hacerlo equitativo, inclusivo, democrático y con oportunidades para todos y todas, si no se cuenta con servidores públicos con eficiencia en sus competencias y con transparencia y honestidad ante las personas. Es fundamental hacer que las políticas institucionales incorporen los procesos formativos como parte de sus objetivos, para que la gestión del conocimiento y la capacitación se asuman cada vez más como una tarea institucional.
2. En el proceso de construir un sistema de desarrollo de capacidades para el sector público de manera realista y gradual, se presenta la oportunidad de ir diseñando y formulando participativamente planes de formación de servidores públicos de carácter nacional y de manera descentralizada desde los gobiernos intermedios y locales. Estos instrumentos son posibles y es necesario promoverlos para lograr canalizar y articular la oferta con la demanda y estimular la constitución de redes de prestadores de servicios



formativos, que garanticen una adecuada y oportuna oferta de capacitación que responda a las diversas necesidades y ámbitos de intervención. Estas propuestas debieran superar las limitaciones de una oferta basada en las capacidades de las instituciones académicas ofertantes y escasamente en las demandas de los actores públicos que urgen de formas particulares y diversas de formación.

3. Los cambios en la calidad del servicio civil incluyen una revaloración del trabajador y del empleo público. Una carrera pública sustentada en la calidad profesional de las personas, en los ingresos y ascensos por meritocracia, que garantice la continuidad y estabilidad de los puestos, en la permanente formación de sus trabajadores, en la construcción de una identidad de servicio a la persona y en escalas remunerativas dignas, entre otros aspectos, debiera ser el componente principal en los actuales esfuerzos de los gobiernos de los países andinos por mejorar la calidad del Estado. La precariedad del empleo público –ingresos bajos y pocas oportunidades de aprendizaje– limita la responsabilidad, el compromiso y la identidad con la institución y con el servicio que debe brindar, así como el interés por superarse. Se trata de garantizar al trabajador público determinadas condiciones para el ejercicio de su labor, que tiene que ser de servicio al ciudadano: capacitación y perfeccionamiento permanente, respeto a la meritocracia, remuneraciones justas, seguridad en el trabajo a cambio de su buen desempeño, derecho a la participación en la toma de decisiones institucionales, respeto a su función independientemente de las motivaciones políticas de turno, entre otros. Todo esto a cambio de un desempeño de calidad y de servicio, reconocido por los usuarios, que responda a las reformas de Estado que se encaminen.



4. Los procesos de descentralización en curso en los países andinos debieran considerar como uno de sus aspectos importantes el desarrollo de capacidades en los gobiernos descentralizados, mejorando las capacidades de sus funcionarios y reduciendo cada vez más la brecha entre la formación, oportunidades y beneficios de los servidores públicos de las esferas del gobierno nacional o de las grandes ciudades respecto a los gobiernos locales e intermedios. Atender la mejora de las capacidades humanas para la gestión pública desde un rol más protagónico de los gobiernos descentralizados (intermedios o municipales) es una oportunidad para fortalecer el proceso de descentralización de forma gradual y a través de mecanismos diversos (transferencia de competencias, coordinaciones intersectoriales, convenios

de gestión, alianzas público-privadas, cooperación internacional, entre otros), en un marco que combine las orientaciones nacionales de políticas de reforma de Estado con sus aplicaciones a realidades concretas con sus particulares competencias autónomas, en función de cada país.

5. Sería necesario articular las renovadas políticas y la legislación que vienen promoviéndose en los países andinos, –favorables a atender el desarrollo de capacidades del sector público– con estrategias y planes de formación, tanto desde el nivel central como de manera descentralizada, estableciendo rigurosos procesos de identificación de necesidades, adecuados mecanismos de formación con sus correspondientes formas de seguimiento y evaluación de resultados y desempeños, aprovechando las nuevas y adaptadas metodologías e instrumentos para tal propósito.
6. Lo antes señalado implica un mejor y oportuno conocimiento de la oferta en desarrollo de capacidades para el sector público, que permita identificar el real déficit formativo que resulta de comparar los requerimientos de las competencias con las reales capacidades establecidas de los servidores públicos. Esto, a la par que contribuya a superar la desordenada y a veces excesiva oferta en formación pero con escasa calidad (y control), así como no concordada ni actualizada con las nuevas atribuciones, competencias y demandas de la gestión pública moderna. Se requiere, entre otras cosas, de mecanismos de control de calidad y de certificación de ofertas de desarrollo de capacidades coherentes con las urgencias de las reformas de Estado en curso.
7. Se hace necesario tener conocimiento de qué instrumentos disponen las entidades públicas para definir las competencias necesarias que corresponden a un determinado puesto, establecer las brechas de competencias⁵¹ y delimitar las necesidades de capacitación. Igualmente, que los gobiernos nacionales y los gobiernos descentralizados puedan contar con manuales renovados de definición y clasificación de puestos, así como de planes bien sustentados de formación y capacitación de servidores públicos. Estos instrumentos son claves y perentorios en los momentos actuales en los países andinos, en los que se pretende mejorar la calidad del empleo público en todos sus aspectos.



51 La brecha señalada es el déficit de las competencias de sus funcionarios respecto del perfil competencial de cada cargo.

8. El desarrollo de capacidades para el servicio civil también debiera organizarse a partir del reconocimiento de una serie de realidades comunes en los países andinos: la riqueza de una variedad de procesos culturales, la diversidad de territorios y potencialidades a atender y convertir en valor para construir desarrollo, los factores de género y generacionales, entre otros, no debieran ser subestimados sino, por el contrario, considerados en los enfoques, contenidos y metodologías.

9. La experiencia muestra que, en procesos como el de la construcción de un sistema nacional de desarrollo de capacidades, es más factible lograr resultados duraderos si se promueven mecanismos de red o plataformas de actores de los diversos sectores (entidades públicas, ONGs, universidades, cooperación, entre otros) que faciliten las diversas fases como el diagnóstico de oferta, demanda y necesidades, el diseño de los planes, el financiamiento de las actividades, el seguimiento de los resultados y, quizás lo más importante, el consenso entre actores para asumir los compromisos necesarios. Es fundamental que cada país cuente con políticas, normas e instituciones que respondan a una actuación responsable de los gobiernos frente a la reforma de la carrera pública. Pero es mejor aún lograr que las autoridades tengan la capacidad de convocar a las demás instituciones de la sociedad y del sector privado para que aporten en las soluciones. Ecuador está mostrando avances en esta estrategia de articulación y coordinación de actores mediante la Red de Formación y Capacitación Continuas del Servicio Público, y en el caso de Bolivia se propone la creación de redes y alianzas para el logro de acuerdos y resultados concretos, conjuntamente entre las Entidades Territoriales Autónomas, las universidades, los centros de capacitación e investigación, ONGs, sector privado y otras instituciones relevantes.

10. Los planes de desarrollo de capacidades requieren de un diagnóstico de la situación nacional de la formación de los servidores públicos a todo nivel, que defina con claridad el punto de partida de lo que se construya como sistema descentralizado y que facilite los mecanismos de seguimiento y evaluación, sumamente necesarios para medir avances y resultados en un tema clave para la reforma del Estado, como la mejora de la calidad del servidor público. Este diagnóstico debiera incluir lo correspondiente a las ofertas y capacidades formativas de las diversas instituciones académicas, estableciendo sistemas de acreditación que permitan un control de la calidad



formativa y su correspondiente acompañamiento de desempeño. Hace falta también un sistema de evaluación para el seguimiento de la formación y capacitación relativa a los funcionarios de los gobiernos descentralizados, y no existe ningún instrumento que valide, acredite y evalúe los procesos formativos concretos, y que sirva para el conjunto de los ofertantes.

11. Se reitera como una tarea perentoria en los diversos países el fortalecimiento del talento humano como bien se está impulsando en Ecuador. No sólo por la necesidad de cumplir con los servicios que la población demanda, sino porque se requiere de funcionarios capaces y probos para encarar tareas tan importantes como la de la descentralización, la lucha contra la pobreza, la generación de oportunidades de desarrollo económico local y la construcción de ciudadanía. Esa prioridad requiere una responsable voluntad política de los que toman decisiones así como una estrecha coordinación y suma de competencias entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los municipios.
12. Es necesario establecer los costos reales de los planes de desarrollo de capacidades así como garantizar las fuentes de financiamiento público para su implementación. De lo contrario, todo esfuerzo de diseño y formulación de planes no tendrá mayor concreción y perderá interés o motivación al no poder ejecutarse. En los países de la región andina se vienen generando nuevas fuentes de ingresos provenientes de la extracción de recursos naturales no renovables (mayormente minerales e hidrocarburos) que podrían servir para el financiamiento de iniciativas de formación adecuadamente articuladas a los procesos de planificación territorial que se promueven en los mencionados países. Adicionalmente, se debería ordenar los aportes que la cooperación internacional proporciona para diversas actividades de desarrollo de capacidades, que se han caracterizado por ser dispersas y de limitado efecto. Las autoridades competentes, tanto nacionales como regionales y locales, deberían liderar y convocar a las diversas organizaciones dispuestas a contribuir en el diseño e implementación de planes de formación de servidores públicos con una agenda consensuada y articulada.
13. Nuevos contenidos debieran incorporarse o reforzarse en los planes de formación que se vienen promoviendo con el fin de configurar gradual y realistamente sistemas de desarrollo de capacidades. Un punto de partida es



la consideración transversal y persistente del enfoque de interculturalidad en las diversas líneas de acción ejecutadas por las autoridades, lo que implica una intensa labor de formación y sensibilización al respecto. El desarrollo sostenible que se pretende lograr requiere incluir una clara comprensión de los procesos culturales que los países andinos viven históricamente, para forjar la necesaria identidad cultural y el respeto a las diversas opciones de vida existentes. No es fácil, menos aún si se trata de superar visiones extendidas de modelos estereotipados de desarrollo impuestos por la modernidad, que restringen la participación de otras alternativas socioeconómicas.

De igual forma, habría que revisar los contenidos de la formación a los servidores públicos para incluir transversalmente los enfoques de equidad de género, intergeneracional y sostenibilidad ambiental, superando su tratamiento sectorial y, con frecuencia, hasta marginal. Finalmente, la revisión de los contenidos de formación debiera profundizar temas que han empezado a abordarse y parecieran no tener relación directa con los fines del servicio público, tales como los efectos del cambio climático, la desertificación, la degradación de suelos y recursos hídricos, la sequía, la pérdida de biodiversidad, la deforestación y pérdida de cobertura vegetal, la defensa del patrimonio cultural en sus diversas manifestaciones, entre otros aspectos, que ya forman parte de las preocupaciones globales y que muchas de ellas están afectando el desarrollo de diversos territorios en los países andinos y, por tanto, debilitando también las posibilidades del buen vivir y de construir Estados modernos, incluyentes y democráticos.



VII. RECOMENDACIONES PARA EL LOGRO DE UN SISTEMA DE DESARROLLO DE CAPACIDADES⁵²

Palabras finales

El propósito de este documento es contribuir a la comprensión del estado actual de la oferta y demanda de la capacitación y formación del servidor público, definiendo algunos criterios para la gran tarea de construir sistemas de desarrollo de capacidades para el servicio civil en un contexto de necesarias reformas del Estado, para transformarlo en más organizado, eficiente, equitativo, inclusivo y democrático.

A continuación, y considerando lo que implica un sistema de desarrollo de capacidades, se procede a esbozar algunas recomendaciones al respecto.

Para lograr un sistema nacional y descentralizado de desarrollo de capacidades para el servicio civil se podría ir tomando en cuenta las siguientes líneas de acción:

- Profundizar sobre el marco conceptual y normativo existente, a fin de que establezca un mejor orden de los componentes del sistema y brinde una articulación apropiada de la oferta y la demanda, con una visión inclusiva, integral y complementaria. El sistema de desarrollo de capacidades debiera ser entendido como contribuyente a la realización de reformas integrales del Estado en cada uno de los países y enmarcado en los mandatos de las grandes

⁵² Se han tomado en cuenta los aportes de los estudios realizados por Fernando Buendía, Marcelo Renjel y Carlos Herz en Ecuador, Bolivia y Perú respectivamente.



políticas nacionales. El sentido de un sistema de este tipo es el desarrollo de las capacidades para una mejor gestión pública y el logro de los objetivos de las políticas públicas, así como su impacto en el bienestar de los ciudadanos y en el desarrollo del país; en concreto, un mejor desempeño de la administración pública y su impacto en la provisión de bienes y servicios públicos.

- El sistema de desarrollo de capacidades debiera concebirse como una complejidad que en su interior alberga varios subsistemas por sectores y niveles de gobierno. Coherentes con la profundización de la reforma de descentralización, se debería dar una especificidad al subsistema de formación de los servidores públicos de los gobiernos subnacionales (intermedios y locales).
- Para la estructuración del sistema debe aprovecharse de la mejor forma el andamiaje institucional que se ha venido creando a partir de las nuevas Constituciones (en el caso de Bolivia y Ecuador) y de Acuerdos Nacionales (en Perú) y su correspondiente aparato normativo. Se aprecia una mayor convocatoria y participación de las autoridades subnacionales en un conjunto de estructuras nacionales, lo cual es un avance en comparación a períodos anteriores y muestra un mayor reconocimiento y respeto a los gobiernos locales y regionales como entes con competencias de Estado. A su vez, son mayores los mecanismos de coordinación, articulación y concertación en los que están presentes los tres niveles de gobierno. Este escenario configura un clima más propicio para incorporar acuerdos, mecanismos y acciones tendientes a crear condiciones para un sistema de desarrollo de capacidades, considerando los diversos niveles, territorios y sectores, así como sus respectivas necesidades formativas, para asumir más eficientemente las nuevas competencias que devienen de los procesos de descentralización.



- Como un paso necesario y previo, se debería priorizar la formulación participativa del plan nacional de formación de los servidores públicos, como un marco orientador general que facilite los procesos de elaboración de los planes descentralizados de formación de servidores públicos de los gobiernos intermedios, respondiendo a sus realidades y demandas más específicas.
- Asimismo, debiera darse prioridad a la conformación y fortalecimiento de iniciativas de red o plataforma nacional que asuman el compromiso de la formación de los servidores públicos, con roles y competencias claramente determinadas y complementarias. Específicamente deberían también conformarse redes territoriales de formación de servidores públicos, ya sea desde los gobiernos intermedios como desde las mancomunidades municipales.

- Desde el marco normativo nacional, debería promoverse la elaboración y aprobación por las entidades competentes del gobierno nacional, en coordinación con los gobiernos subnacionales, de los procedimientos legales para la definición y clasificación de puestos y la formulación de sus planes de formación y capacitación basados en el análisis de los déficits o brechas existentes en cada puesto, incluyendo los posibles programas de actualización y profesionalización que correspondan, para articularlos a los planes de formación que se elaboren.
- Otro componente del servicio público, cuya defección afecta negativamente a la creación de un sistema de desarrollo de capacidades, es la mejora de la calidad y estabilidad de los servidores públicos a todo nivel y en particular de los gobiernos subnacionales o descentralizados. Eso implica realizar las reformas del caso para consolidar la carrera administrativa, que supere la remoción y alta rotación de funcionarios, mejore las escalas de remuneraciones, y cuente con sistemas de evaluación de desempeño y de las condiciones laborales de los trabajadores. Estas medidas no sólo benefician al servidor público sino que hacen posible avances sustanciales en la reforma integral del Estado.

“Los Estados deben asumir que la implementación de los Servicios Civiles como sistemas autónomos en base a la medición de profesionalización, mérito, carrera funcionaria, transparencia, equidad, eficiencia y eficacia, es un pilar fundamental para su desarrollo dentro de la administración del recurso humano, así como también al proceso de consolidación democrática, ya que los estándares de gobernabilidad y gobernanza se verían beneficiados por la funcionalidad de estos principios, sin embargo, si la toma de decisiones y designaciones se basa netamente en criterios de confianza político-partidista de apoyo a los gobiernos de turno, producto de la desconfianza en la propia institucionalidad y en la efectividad del recurso humano, hará que las reformas y sistemas instaurados nunca generen los objetivos deseados por los Estados”.

“La idea de repensar y articular de otra manera la dimensión desarrollada por el Enfoque de la Nueva Gestión Pública y los enfoques democratizantes y de generación de valor público, pueden resultar extraordinariamente fecundos. Aún más, si se logra colocar nuevamente el debate, no siempre acabado e inconcluso sobre el tipo de Estado y función pública que queremos”.

Panorama de los sistemas de RRHH en AL. CEPAL, 2010





REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKOFF, Russel L. El paradigma de Ackoff: Una administración sistémica. Limusa. México, 2002.
- ALMOND, Gabriel. 1988. El estudio de la cultura política. En: Revista de Ciencia Política. Vol. 10, N° 2. México.
- ALMOND, Gabriel. 1976. A functional approach to comparative politics. Nueva Jersey, 1976.
- BANCO MUNDIAL. Del padrinazgo al Estado profesional. Tomos I y II. Banco Mundial, 2001.
- CEPAL. Panorama de los Sistemas de RRHH en AL. Santiago de Chile, 2010.
- EASTON, David. The Political System. New York, 1969.
- ECHEBARRÍA, Koldo y CORTÁZAR, Juan Carlos. Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina. BID, 2000.
- FIDA. Guía para el S y E. Roma, 2002.
- HUNTINGTON, Samuel P. El orden político en las sociedades en cambio. Connecticut, 1968.
- LEIVA, Alicia. Avances en la construcción de una base de datos del Sector Público. Costa Rica. Empleo Público e Indicadores de Planificación del Desarrollo. ILPES. CEPAL. Santiago de Chile, 2010.
- LUHMANN, Niklas. Sistemas Sociales. Barcelona: Antrhopo-UIA-CEJA, 1984.
- MIKLOS, Tomás. Las decisiones políticas: de la planeación a la acción. Siglo XXI Editores. México D.F., 2001.



PNUD. Plan de Acción del Programa de País 2012-2016. Entre el gobierno de la República del Perú y el PNUD. Perú, 2012.

PREVAL. Plan Estratégico de PREVAL III. Diagnóstico del funcionamiento de los sistemas de seguimiento y evaluación y medición del desarrollo de capacidades. Serie Documento de Trabajo N° 3. Lima, 2009. Guía para el desarrollo de capacidades. Perú, 2009.

SEN, Amartya. Capital humano y capacidad humana. Bogotá, 1997.

TRANSPARENCIA. La reforma del empleo público. El servicio como profesión. Perú, 2007.

USFS Programa Perú. 2010. "Towards a long term strategy for capacity building in the natural resources sector in Peru". Perú. Draft 10/28/10.

Ley N° 070. Ley de la Educación Avelino Siñani y Elizardo Perez. Título II. Capítulo III, Sección IV. Artículo 64.

Decreto Supremo N° 021-2006-ED. "Competitividad, competencia y oportunidad para el desarrollo de los recursos humanos del país".

Decreto Supremo N° 0212, julio de 2009.

Decreto Supremo N° 23215.

Páginas web

Contraloría General del Estado:

<http://www.contraloria.gob.bo/PortalCGR/inicio.aspx?indice=7&grupo=20&indiceSubGrupo=15&subGrupo=177>

Escuela de Gestión Pública Plurinacional:

<http://www.egpp.gob.bo/>

Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia):

<http://www.fam.bo/>

Naciones Unidas para el Desarrollo:

<http://web.undp.org/execbrd/pdf/UNDAF-PERU%20Anexo%201%20Matriz%20de%20Resultados.pdf>

Servicio Estatal de Autonomías:

www.sea-autonomias.gob.bo/

<http://aprendeonline.udea.edu.co/lms/moodle/mod/resource/view.php?id=9599>

<http://www.contraloria.gob.bo/PortalCGR/inicio.aspx?indice=7&grupo=20&indiceSubGrupo=15&subGrupo=177>



<http://ebookbrowse.com/2573-ecuador-suba-a-455-mil-numero-de-empleados-publicos-pdf-d385866593>

<http://www.hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=47904>

http://www.institutodelperu.org.pe/descargas/presentacion_usm_beatriz_robles.pdf

<http://inst.servir.gob.pe/files/GDCR%20-20Preguntas%20frecuentes%20y%20respuestas%20-%202010-06-14.pdf>

<http://www.monografias.com/trabajos7/sisinf/sisinf.shtml#ixzz2JmZmaAkG>

http://pppue.undp.2margraf.com/es/21_3.htm

http://www.udb.edu.sv/dialogos/PDF/ArtD5_4.pdf

<http://www.unicef.org/argentina/spanish/EDUPAScuadernillo-5.pdf>





**ESTUDIO SOBRE SISTEMAS NACIONALES DE
DESARROLLO DE CAPACIDADES HUMANAS
EN BOLIVIA**



Marcelo Renjel Retamozo



ROTACIÓN



INTRODUCCIÓN

Pese al buen momento económico y, en general, la estabilidad política por la que atraviesa Bolivia, el gobierno actual no ha podido avanzar en la solución de los problemas relacionados con el desempeño del sector público. Igual que en el pasado, persisten el clientelismo y la informalidad, afectando la ejecución de las políticas públicas y, en última instancia, la prestación de los servicios y la generación de oportunidades para los bolivianos. La vigencia de la Constitución Política del Estado (CPE) promulgada el 2009 y la aplicación de las principales reformas institucionales y administrativas contenidas en ella, se suman a la presencia de una reglamentación pasada que, indistintamente de que en muchos casos no fue aplicada en su totalidad, generan un escenario difícil para encarar procesos de capacitación y formación de los funcionarios del sector público así como reformas que permitan el desarrollo de una burocracia estatal competente y eficiente. Los cambios en conceptos y lineamientos de política permiten una nueva visión de Estado que debiera traducirse en reformas profundas en la administración pública y, de manera particular, en las subnacionales. Ese es un nuevo debate que debiera darse en el escenario político para buscar caminos viables que permitan superar las viejas trabas como la informalidad, el clientelismo y padrinazgo y el manejo partidario de las instituciones públicas.

A nivel subnacional, el cuadro se torna complejo con la vigencia del régimen autonómico que determina la CPE y las implicancias políticas, sociales e



institucionales que se desprenden del mismo y la disponibilidad extraordinaria de recursos por transferencias intergubernamentales provenientes de la venta de minerales e hidrocarburos (gas). A su vez subsisten problemas de gestión de alcaldías y gobernaciones que no sólo tienen que ver con deficiencias en la planificación, en la elaboración de presupuestos y en la ejecución de inversiones sino, sobre todo, con la administración y calidad de los servicios que entregan a la ciudadanía.

Los indicadores de calidad y satisfacción de los servicios públicos y la poca variación en la composición del gasto público, además de los saldos en caja y bancos de los gobiernos subnacionales al margen del incremento extraordinario en las transferencias de los últimos años, muestran las falencias de la oferta de capacitación destinada a los funcionarios públicos. Ésta debiera encarar, primero, soluciones prácticas a problemas en la provisión y prestación de servicios públicos y, en segundo lugar, aspectos estructurales y estratégicos.





I. CONTEXTO EN QUE SE ABORDA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS

A continuación compartimos algunos aspectos normativos, institucionales y financieros sobre la oferta y demanda del desarrollo de capacidades de los servidores públicos en Bolivia.

1. Instancias nacionales para el desarrollo de capacidades

La Contraloría General del Estado (CGE) y la Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP) son las dos instituciones nacionales encargadas del desarrollo de capacidades de los funcionarios del sector público en Bolivia. La CGE es la institución responsable de la capacitación a los funcionarios públicos, tal como lo determina la Ley de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO) y sus sistemas, normativa que permanece vigente a pesar de su aplicación parcial y los reiterados anuncios de modificación o sustitución por parte del gobierno. Por su parte, la CPE y los cambios institucionales a los que ha dado lugar su aplicación definen un propósito y alcances bastante ambiciosos para la EGPP, como *“contribuir a la construcción y consolidación de la nueva gestión pública del Estado”* y *“desarrollar la formación y capacitación de servidoras y servidores públicos para los diferentes niveles de gobierno”*.

La creación de la EGPP se realiza sobre la base de lo que constituyó el Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP)², creado en 1997 como el organismo técnico especializado en la administración y desarrollo del personal de servicio civil de la administración pública, a través del cual debía impulsarse el Sistema de Administración de Personal (SAP)³ que contempla la Ley SAFCO y cuya rectoría recaía, entonces, en el Ministerio de Hacienda, hoy Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP).

El SNAP, a través de su Dirección de Capacitación y Desarrollo del Servidor Público, se ocupó de la formación de los funcionarios de la administración pública y de formular las políticas, planes y directrices de capacitación aunque, en la práctica, su cobertura se limitó a los servidores del servicio civil, funcionarios que no llegaron a representar siquiera el dos por ciento de la planilla de la administración pública en el nivel central. La constitución del SNAP obedeció, en gran medida, a la necesidad de contar con una institución responsable de la aplicación del Estatuto del Funcionario Público (EFP), promulgado en 1999⁴. Entre los principios de esta norma se establecía la capacitación y el perfeccionamiento de los servidores públicos y, en el objeto o propósito, la "regulación de la relación del Estado con sus servidores públicos para garantizar el desarrollo de la carrera administrativa y asegurar la dignidad, transparencia, eficacia y vocación de servicio a la colectividad en el ejercicio de la función pública, así como la promoción de su eficiente desempeño y productividad"⁵.

De la misma manera, entre los derechos de los funcionarios de carrera disponía la capacitación y perfeccionamiento técnico o profesional⁶, aunque también dejaba en claro que la misma dependía de la disponibilidad de recursos económicos en cada entidad, la selectividad y pertinencia de los beneficiarios y la mensurabilidad en las evaluaciones de desempeño. EL EFP creaba también una Superintendencia del Servicio Civil (SSC) cuyo objetivo era supervisar el régimen y gestión de la carrera administrativa en las entidades públicas que quedaban en su ámbito de aplicación; pero al igual que el SNAP, sus actividades se circunscribieron al seguimiento de unos cuantos procesos de institucionalización de entidades clave en la administración pública como aduanas, caminos, impuestos internos y



2 Título I. Capítulo II. Artículo 4, Decreto Supremo 26115, 2003.

3 Para una descripción del SAP y sus subsistemas, ver en anexos matriz resumen SAP/SAFCO.

4 Ley 2027 del "Estatuto del Funcionario Público", octubre 1999, modificada posteriormente por la Ley 2104 de junio de 2000.

5 Art. 2, Ibid.

6 Ibid. Título II. Capítulo II. Parágrafo II. Inciso b. Véase también: Título III. Capítulo IV.

los fondos de desarrollo que, precisamente por este carácter, fueron priorizados por el Programa de Reforma Institucional (PRI).

Con la nueva CPE y la legislación y políticas priorizadas para aplicarla, el SNAP es reemplazado por la EGPP, que tiene el objetivo de "contribuir a la construcción y consolidación de la nueva gestión pública del Estado"⁷, debiendo para ello encargarse de la formación y capacitación de los servidores públicos en los diferentes niveles de gobierno como el nacional, departamental, municipal y el correspondiente a las Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC).

Los objetivos estratégicos⁸ de la EGPP son bastante ambiciosos si comparamos con los que tuvieron las instituciones que la precedieron, constituyéndose en verdaderos desafíos. Además de contribuir al desarrollo de un nuevo perfil para los servidores públicos, mejorar la eficacia, eficiencia y la calidad de los proyectos y servicios de la administración pública, y otros que podríamos considerar propios de este tipo de entidades, estipulan que deberá articularse con las organizaciones sociales para ejercer un control social de calidad a la administración pública y contribuir a reducir desigualdades de acceso a la función pública de la diversidad étnica y cultural del país.

En el caso del control social, la articulación con las organizaciones sociales implica, primero, un problema de no diferenciación entre el rol de la sociedad civil y el del Estado, toda vez que éste no puede ser parte del ejercicio de este derecho. Por el contrario, debería garantizar el cumplimiento de disposiciones y funciones que promuevan la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas sobre las políticas, programas y proyectos de las diferentes instituciones de la administración pública, desarrollando para ello la reglamentación necesaria, instrumentos y las capacidades en servidores públicos y autoridades.

En lo que respecta al acceso de la diversidad étnica y cultural del país al servicio público, si bien el propósito es coherente con los preceptos y derechos que establece la CPE, es un objetivo que requiere un esfuerzo conjunto con otras instituciones del Poder Ejecutivo, pero sobre todo tiempo para ir generando y cumpliendo una serie de condiciones como, por ejemplo, el acceso y calidad de los servicios de educación para la población con estas características y, por supuesto, oportunidades para que puedan aprovecharlos.



7 Artículo 4, Decreto Supremo No. 0212, julio de 2009.

8 Publicación de la Unidad de Auditoría Interna y Planificación Estratégica de las Gestiones 2011 y 2012.

Los esfuerzos deberían concentrarse en los objetivos propios de una institución como la EGPP, así como en otros más puntuales como mejorar la coordinación, la pertinencia y la calidad del Sistema Plurinacional de Capacitación para el Sector Público (SPCSP), y contribuir al diseño, desarrollo e implantación de nuevas prácticas de gestión para el sector público y de un nuevo sistema de carrera administrativa. No así en tareas que trascienden sus posibilidades y capacidades institucionales actuales.

Además de informar a los servidores públicos sobre la CPE y su alcance y efectos en el funcionamiento de las diferentes instituciones, capacitándolos para ello en sus contenidos y conceptos base (descolonización, interculturalidad, vivir bien, entre otros), y ampliar esta información a las organizaciones o movimientos sociales y sus líderes que, en buena medida, han pasado a formar parte de la administración pública, la EGPP tendría que concentrarse en aspectos relacionados a la gestión pública, procurando sobre todo generar resultados en la provisión y prestación de servicios públicos.

Gran parte de su estructura, incluso ideada y dispuesta a nivel subnacional, ha estado dedicada a actividades de información y capacitación como las mencionadas y no a la generación y desarrollo de capacidades de gestión que le permitan cumplir con objetivos puntuales, como la introducción de nuevas prácticas de gestión para el sector público o, mejor aún, un nuevo sistema de carrera administrativa, ambos determinantes para mejorar la eficiencia y eficacia de las intervenciones del sector público y el logro de los objetivos de las diferentes políticas públicas (PP).

74



Otro aspecto a destacar es el cambio de tuición de la EGPP que, a diferencia de su antecesora que dependía del Ministerio de Hacienda, es regida ahora por el Ministerio de Educación. Dicho cambio responde a uno de los principales objetivos de la nueva Ley de Educación⁹ que busca alentar la formación de postgrado de los servidores públicos. Sin embargo deja de lado aspectos centrales como el desarrollo de las capacidades para una mejor gestión pública y el logro de los objetivos de las PP, así como su impacto en el bienestar de los ciudadanos y en el desarrollo del país.

9 Ley N° 070 "Ley de la Educación Avelino Siñani y Elizardo Pérez". Título II. Capítulo III, Sección IV. Artículo 64.

La oferta de capacitación de la EGPP está dirigida a profesionales, no profesionales y a la sociedad civil, como un derecho a la educación permanente¹⁰ que imparte procesos formativos no escolarizados que respondan a sus necesidades, expectativas e intereses y de las organizaciones que se desarrollan en ella, tal como determina la nueva ley educativa que, entre sus objetivos, espera contribuir a la formación integral y la conciencia crítica de la sociedad civil¹¹.

La estructura mediante la cual la EGPP desarrolla sus objetivos y programas comprende una dirección general ejecutiva y tres unidades: administrativo-financiera, de desarrollo del servidor público y de investigación y desarrollo.



Fuente: *Elaboración propia, en base a la información de la EGPP.*

Las unidades de desarrollo del servidor público y de investigación y desarrollo buscan coadyuvar al desarrollo de competencias y al cambio de actitudes de los servidores públicos del nivel central, departamental, municipal, AIOC y empresas públicas, para un correcto desempeño de sus funciones a través de procesos de formación y capacitación, así como desarrollar capacidades y competencias en los servidores públicos para mejorar el servicio público, al igual que en las organizaciones sociales para participar en la gestión y el control social al sector público.

La Contraloría General del Estado (CGE), en el marco de lo establecido en la normativa vigente¹², desarrolla procesos de capacitación y especialización en los Sistemas de Administración y Control Gubernamental¹³ a través del Centro Nacional de Capacitación (CENCAP), que forma parte de esta institución. Entre estas dos instituciones y sus unidades o áreas mencionadas, no existe una relación

10 Ibid. Título II. Capítulo II. Sección I. Artículo 24.

11 Ibid. Título II. Capítulo II. Art. 17.

12 Artículo 213 de la Constitución Política del Estado, las competencias determinadas en el art. 23 de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales y Art. 56 del DS. 23215 de Atribuciones de la CGE.

13 <http://www.contraloria.gob.bo/PortalCGR/inicio.aspx?indice=7&grupo=20&indiceSubGrupo=15&subGrupo=177>



que permita una acción coordinada para la formación de los servidores públicos y tampoco una oferta integral basada en las atribuciones de cada una de ellas; por lo tanto, falta complementariedad para contribuir a la conformación de un sistema nacional de capacitación del sector público o del SPCSP que figura entre los objetivos de la EGPP.

Si bien esta situación responde, en parte, a que en el pasado tampoco se logró una relación fluida entre el CENCAP y el extinto SNAP, principalmente por la aplicación parcial de la ley SAFCO y las mencionadas razones estructurales que han impedido la modernización de la gestión pública y la reforma del Estado¹⁴, es también atribuible a una suerte de incertidumbre y vacío legal e institucional generado por la aplicación de la nueva CPE y la normativa que inaugura su aplicación a nivel subnacional.

Ejemplo de ello es la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) o el anuncio de nuevas normas de *gestión pública y del servidor público* que, si fuera el caso, por su urgencia y relevancia para la gestión pública y las políticas públicas propuestas por el gobierno, ya deberían existir cuando menos borradores o, en su defecto, haberse planteado un marco de transición para permitir no sólo un funcionamiento más claro de instituciones como la EGPP, sino sobre todo un mejor desempeño de la administración pública y su impacto en la provisión de bienes y servicios públicos.

II. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

El marco normativo que sustenta el fortalecimiento de capacidades de los servidores públicos en Bolivia no guarda relación con su aplicación. Leyes como SAFCO y del EFP plantearon, en su momento, un esquema razonablemente coherente e integral para la modernización de la gestión pública y el desempeño y desarrollo de sus recursos humanos. No obstante, una serie de factores estructurales y otros

14 Para una mayor comprensión de la concepción de la Ley SAFCO, problemas en su aplicación y relevancia para la construcción democrática en el país, consultar el interesante texto del ex contralor de la República "Accountability in the transition to democracy", Antonio Sánchez de Lozada en "Towards Democratic Viability The Bolivian Experience", John Crabtree and Laurence Whitehead (Editors), Palgrave in association with St Antony's College, Oxford, 2001.

de orden administrativo e institucional a lo largo de su vigencia, han impedido que se alcancen estos objetivos, cuya vigencia permanece intacta.

A esto se suma un escenario legal difícil con normas que permanecen vigentes, pero limitadas en su aplicación, tanto por antecedentes propios como por la espera de la legislación que, en cumplimiento a la CPE promulgada en 2009, deberá reemplazarlas.

La Ley SAFCO es la norma que orienta el desarrollo de capacidades en Bolivia a partir de 1990. Pese a la demora de más de siete años que tuvo la reglamentación de sus sistemas y sus escasos resultados, precisamente en ámbitos como el de la administración de personal, ésta, en términos generales, no ha perdido importancia y sigue siendo utilizada en los procesos generales de administración y control gubernamental, a pesar de los anuncios del gobierno para reemplazarla por una nueva ley de la gestión pública.

Complementando a la ley SAFCO, la Ley de Municipalidades¹⁵ (LM) establece la capacitación de los funcionarios de carrera dentro de cada municipio de acuerdo a la pertinencia y disponibilidad de recursos económicos. Esta ley también continúa vigente, aunque el Ministerio de Autonomías (MA) informó recientemente que estaba en proceso de concluir una Ley de Autonomías Municipales que luego sería concertada y promulgada y que, por lo tanto, establecería la legislación que deberá guiar el desarrollo de este tipo de autonomías. En la misma línea, la LM contempla programas de capacitación que tendrían que ser promovidos y proporcionados por los gobiernos municipales para los funcionarios de carrera, así como el desarrollo de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PDIM) que permita al gobierno municipal mejorar su desempeño y desarrollo.

En el 2004 se creó la Escuela Nacional de Gobierno (ENG) con el objetivo de ofrecer capacitación y adiestramiento a las autoridades y funcionarios del Estado para el fortalecimiento de la gestión pública. Ésta no llegó a consolidarse, aunque trabajó de la mano con la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) y el CENCAP de la CGE, creando el Centro de Capacitación Municipal (CECAM) que llegó a ejecutar algunos cursos de capacitación para funcionarios municipales en unos cuantos departamentos del país.

¹⁵ Ley 2028 de Municipalidades, octubre 1999.



El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2011 propone refundar la educación a través de la capacitación y formación de los recursos humanos dedicados al "servicio del pueblo boliviano para consolidar y profundizar la transformación de las estructuras de gestión del Estado en los diferentes niveles de gobierno", sentando así las bases para impulsar la nueva gestión pública que, como ya vimos, queda a cargo de la EGPP que, además de alcanzar a los distintos niveles de gobierno, deberá también abarcar a las organizaciones de la sociedad civil.

En síntesis, la normativa que orienta el desarrollo de capacidades del sector público en Bolivia configura un escenario de transición en el que coexisten la legislación pasada y la que emerge de la nueva CPE, todavía inicial o por desarrollar. En anexos, se encuentra un resumen de ésta.

1. Las fuentes de financiamiento del desarrollo de capacidades en el sector público

No existe una modalidad dispuesta por ley para asignar fondos de capacitación a las entidades subnacionales. Sin embargo, por la aplicación de la normativa referida a la descentralización que estuvo vigente hasta la aprobación de la LMAD como la Ley de Participación Popular (LPP) y LM y las normas de inversión pública, los gobiernos subnacionales programan recursos para este propósito en partidas como capacitación, asistencia técnica y fortalecimiento institucional. Lamentablemente, estas partidas presupuestarias forman parte de un sector denominado multisectorial en el clasificador presupuestario en el que se contabilizan gastos similares y otros que no pueden ser clasificados, por lo que es difícil establecer el gasto real que realizan los gobiernos municipales y gobernaciones en la generación y desarrollo de capacidades de sus funcionarios.

No obstante, si sólo contabilizáramos los recursos de los diferentes proyectos de fortalecimiento institucional desde el inicio del proceso de municipalización que inauguró la LPP en 1994, tanto lo correspondiente a crédito como a donaciones y la contraparte que aportaban los municipios en la mayoría de los casos, el financiamiento destinado a la capacitación de las entidades subnacionales superaba en 2005 los 150 millones de dólares¹⁶.



¹⁶ Cifra basada en documentación del autor sobre proyectos de fortalecimiento institucional.

III. LA OFERTA Y DEMANDA EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA EL SERVICIO CIVIL

1. Determinación de las competencias y atención de la demanda de capacitación

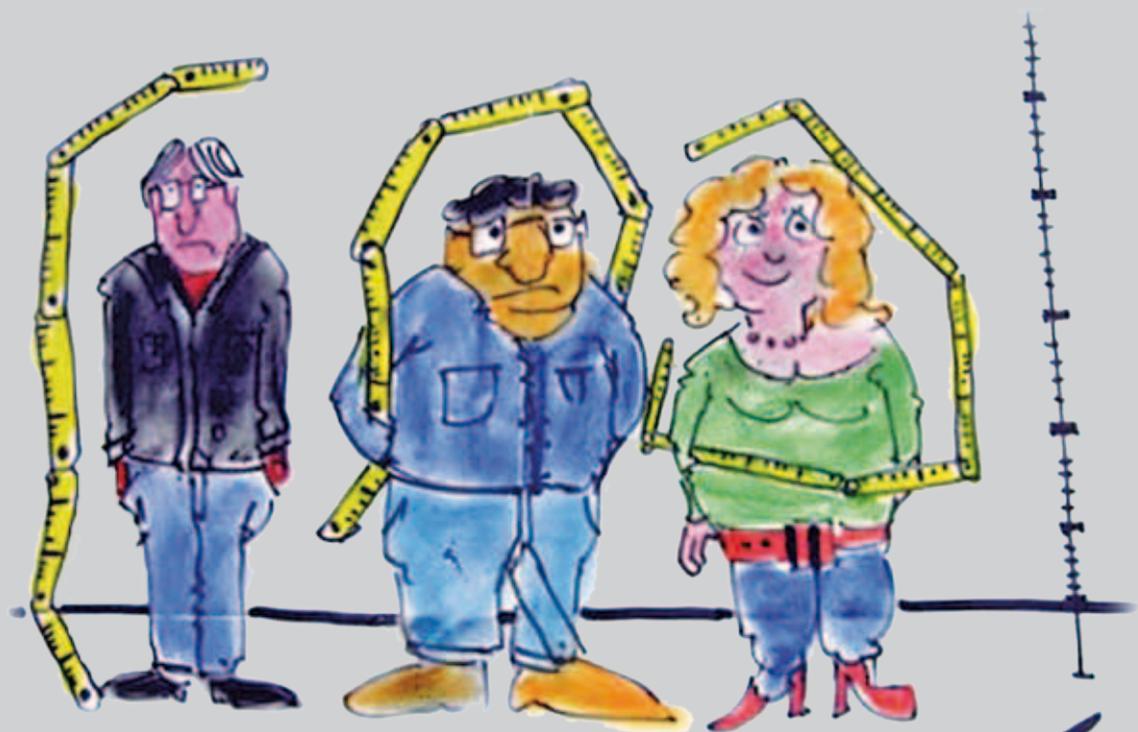
La aplicación del SAP contemplado en la ley SAFCO debió permitir a las entidades públicas determinar, en primer lugar, los perfiles y, seguidamente, las competencias necesarias y las que se requerían desarrollar en sus funcionarios. Pero la reglamentación y aplicación tardía de los sistemas que forman parte de esta norma, además del hecho de que sólo fue aplicada en el nivel nacional y no en todas las reparticiones, impidió que se identifiquen las necesidades de capacitación y el desarrollo de un sistema o, cuando menos, de mecanismos e instrumentos para detectar y atender la demanda de capacitación de los funcionarios públicos.

A nivel subnacional sólo algunos municipios de capitales de departamento e intermedios y una que otra gobernación –cuando todavía funcionaban como prefecturas de departamento– se beneficiaron de iniciativas destinadas a identificar las brechas en las competencias del personal y las necesidades de capacitación para atenderlas. Sin embargo, éstas fueron, y son todavía, parte de intervenciones de proyectos o programas específicos, generalmente financiados con recursos de organismos multilaterales que requerían o requieren competencias específicas en el personal a cargo de los mismos, y que son contratados bajo la modalidad de consultoría, ya sea para asegurar el logro de los objetivos o para garantizar la gestión adecuada de los recursos, o ambas, generando una suerte de islas de eficiencia cuyas ventajas y desventajas han sido ampliamente analizadas en el marco de las propuestas de servicio civil y reforma del sector público desde fines de los 90¹⁷.

La situación descrita es una extensión de una práctica mucho más acentuada en el nivel nacional, particularmente en los ministerios sectoriales, aunque con el actual gobierno este tipo de funcionarios forma parte de un régimen de consultor de línea que busca evitar que queden al margen de la legislación laboral y previsional, pero con niveles salariales mucho menores a los que tenía antes este tipo de personal y, probablemente también, con menores calificaciones y competencia.



17 Ver los estudios de gobernabilidad e institucionalidad del Banco Mundial de 2000 y 2006.



EVALUACIÓN Y MEDICIÓN

Pese a los problemas señalados y a los factores estructurales que resultan de las malas prácticas de la cultura política boliviana, como el clientelismo y la informalidad, han existido esfuerzos por conocer el perfil de los funcionarios públicos y sus principales demandas de capacitación¹⁸. Recientemente, el gobierno ha impulsado una iniciativa dirigida a generar un análisis crítico y estratégico de las principales políticas públicas y su ciclo (diseño, ejecución y evaluación) que promueve la EGPP y que tendría que ser profundizada desde una perspectiva más práctica o gerencial y sistemática, para lo que debería convocarse a las diferentes instituciones públicas y privadas involucradas en iniciativas de capacitación.

Precisamente, un mecanismo del que disponen actualmente los gobiernos subnacionales y que posiblemente responda más a criterios de oferta que de demanda, es el que suministran ONGs, universidades e incluso empresas privadas, cuyas iniciativas –al margen de las buenas intenciones– están sesgadas por sus propios objetivos e intereses institucionales, no necesariamente contrarios a los de las instituciones públicas, pero que no aportan a un esfuerzo sistemático y continuo de desarrollo de las competencias de los funcionarios y mejora de la gestión pública y, por ende, a la provisión de servicios y generación de oportunidades para los ciudadanos. Sin embargo, sus diagnósticos y experiencia deberían ser aprovechados para contribuir a determinar las brechas entre las competencias y las necesidades de capacitación de las Entidades Territoriales Autónomas (ETA).

2. Las Escuelas de Administración Pública y la oferta de capacitación

En Bolivia, la EGPP es la entidad responsable de la capacitación de los servidores públicos, así como de otros objetivos mayores relacionados con la vigencia del modelo de Estado (plurinacional, descentralizado y con autonomías) que determina la CPE y la tuición que ahora tiene sobre ésta el Ministerio de Educación.

Para conseguir los objetivos de los programas se ha definido una estructura operativa mediante la cual se espera mejorar la pertinencia y acceso a los servicios de formación y capacitación de los funcionarios y autoridades de los gobiernos autónomos y líderes de las organizaciones sociales. Para ello, la EGPP estableció una plataforma virtual de capacitación que permite que la oferta de universidades nacionales y centros de investigación y postgrado pueda llegar al nivel subnacional,

¹⁸ Es el caso del primer censo de funcionarios municipales, realizado a mediados de la década del 90 al inicio de la municipalización, y un estudio de evaluación de capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos municipales, realizado el 2002, que identifica los temas estratégicos y transversales para el desarrollo de capacidades y proponía lineamientos de una estrategia de fortalecimiento de la gestión municipal.



estableciendo para ello Escuelas de Gestión Pública Plurinacional Departamentales y en las Autonomías Indígenas Originario Campesinas.

En el Anexo N° 4 de esta sección, se describen brevemente los objetivos, destinatarios y modalidades de ejecución de los diferentes programas y servicios que proporciona la EGPP. Esta cuenta también con actividades de asistencia técnica para responder a demandas específicas de instituciones públicas y con iniciativas de investigación en gestión pública, que están siendo estructuradas a través del Programa de Alta Dirección Pública (PADP). Por último, canaliza la oferta de becas que distintos países y organismos de cooperación ponen a disposición de profesionales bolivianos para cursos de especialización, maestría y doctorado.

Por su parte, la CGE brinda capacitación a los funcionarios públicos en los sistemas de la ley SAFCO y los contenidos teóricos relacionados con esta norma, como la responsabilidad por la función pública y gestión por resultados, entre otros.

Con el propósito de responder de mejor manera a las necesidades de capacitación de los servidores públicos de las entidades pertenecientes a la administración departamental, el CENCAP de la CGE, al igual que la EGPP, ha venido descentralizando sus actividades de capacitación. Esto se hace tanto en la modalidad en cascada (capacitación y certificación de capacitadores) como directa, ampliando además sus contenidos a temas como estructura del Estado Plurinacional y Autonomías y Competencias, y profundizando otros, como inversión pública, programación de operaciones y administración de bienes y servicios. A diferencia de la EGPP, el CENCAP define y publica, en su sitio de internet, una programación de cursos y seminarios de capacitación y los requisitos para recibir certificación, cuando corresponde.

82



El CENCAP brinda también asistencia técnica a solicitud de las instituciones públicas, aunque de acuerdo a la información consultada, no queda claro cuál es el mecanismo y los criterios para hacerla efectiva.

Desde el inicio de la municipalización y con la evolución de la normativa que siguió a la LPP, como las leyes de Municipalidades y Diálogo Nacional (LDN), la repartición a cargo de esta política impulsó una serie de programas de fortalecimiento institucional que se han ido modificando en el tiempo para procurar responder a las diversas demandas de capacitación de los municipios y, en menor medida, de las prefecturas, hoy gobernaciones. Entre éstos, destacan el Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR) y el Programa de Apoyo a la Gestión de la Inversión Pública Municipal (GESPRO).

El PDCR actualmente ofrece un programa de diplomados en desarrollo económico local, gestión integral territorial, autonomías y descentralización y en proyectos de inversión productiva; mientras que el GESPRO, a través de operadores privados, presta una serie de servicios para gestionar la inversión pública municipal, que representan más actividades de asistencia técnica que de capacitación propiamente dicha.

Por último, existen programas como el Fondo Concursable para Capacitación y Asistencia Técnica Municipal (FOCAM), y otros puntuales de apoyo a la gestión de servicios específicos, mayormente en el área social, apoyados por ONGs e incluso empresas privadas que, si bien difieren un poco del resto de la oferta descrita, no terminan de incidir en la gestión de los servicios públicos y la mejora de las condiciones de vida y oportunidades para la población en los territorios en los que realizan sus intervenciones. Esto no sólo por temas de cobertura, sino sobre todo por la debilidad institucional de los gobiernos subnacionales para asimilar las capacidades y competencias desarrolladas en su personal e institucionalizarlas, deficiencia que claramente no puede atribuirse a estas organizaciones o empresas.

3. La oferta de capacitación y su organización

La oferta, en su mayoría, es definida por las organizaciones e instituciones y no contempla mecanismos explícitos de consulta a sus destinatarios, aunque todas señalen que responden a la demanda de los gobiernos subnacionales. En el mejor de los casos, proporcionan respuestas a solicitudes puntuales, por lo que no puede considerarse que éstas sean parte de un sistema o, cuando menos, de un enfoque integral y sistemático de capacitación y desarrollo de competencias de los funcionarios públicos.

En el caso de las universidades, tanto públicas como privadas, que ejecutan actividades de capacitación y formación mayormente financiadas por instituciones públicas, que cuentan con financiamiento de agencias de cooperación para este tipo de actividades, la situación no es distinta. La oferta refleja la prioridad de los proyectos de las instituciones y agencias de cooperación que la financian, y los esfuerzos de especialización de profesionales, absolutamente válido, pero no necesariamente pertinente, porque gran parte de ésta se realiza desde una perspectiva más teórica que gerencial. Una revisión a los contenidos de los diferentes programas pone en evidencia la carga que se otorga a conceptos antes que a competencias gerenciales.

Los indicadores de calidad y satisfacción de los servicios públicos y la poca variación en la composición del gasto público, además de los saldos en caja



y bancos de los gobiernos subnacionales que superan los dos mil millones de dólares, –al margen del incremento extraordinario en las transferencias de los últimos años–, desnudan las falencias de la oferta de capacitación destinada a los funcionarios públicos. Ésta debiera encarar, primero, soluciones prácticas a problemas en la provisión y prestación de servicios públicos y, en segundo lugar, aspectos estructurales y estratégicos, como sistemas integrales de tratamiento de residuos sólidos o el apoyo al sector privado para mejorar la productividad y competitividad de los territorios, por citar algunos.

Queda claro que no existen mecanismos de relación entre la oferta y la demanda, al menos no desde una perspectiva integral y sistemática que, valga la aclaración, no tiene que ver con la necesidad de un sistema como tal, pero sí con la forma en la que se recoge e integra las necesidades de capacitación y define y complementa las respuestas a éstas. Pero, además, con la pertinencia y calidad con la que se imparte la oferta de capacitación para generar mejoras e impactos sostenibles en el desempeño de las funciones de los servidores públicos y, por consiguiente, en los servicios que prestan a los ciudadanos.

En lo que respecta a la organización de la oferta entre las instituciones del gobierno central y las gobernaciones, si bien existe coordinación, especialmente cuando hay afinidad política, no está clara la división y la forma en la que podrían especializarse las intervenciones en uno y otro nivel ni las ventajas con las que cuentan sobre la base de la experiencia. Pero tampoco lo están las necesidades de las gobernaciones que, dicho sea de paso, están en función de las otras entidades territoriales de su jurisdicción como autonomías municipales, indígenas originarias y campesinas (AIOC) o regionales, según corresponda.



4. Calidad de la oferta y mecanismos de evaluación

La mayoría de los programas cuenta con modalidades de evaluación que se circunscriben al proceso y no al impacto esperado de las competencias desarrolladas en los funcionarios públicos, y menos aún en la entrega y prestación de servicios. Esta situación se deriva de la ausencia de un procedimiento o mecanismo adecuado que permita recoger la demanda de capacitación de los funcionarios públicos, y también del incumplimiento y la debilidad institucional de las entidades públicas para aplicar la normativa y los sistemas que establece la ley SAFCO, como el SAP o, en su defecto, disposiciones transitorias que cumplan con este propósito.

La oferta de la EGPP ha tenido hasta ahora un carácter informativo y de respuesta a demandas o iniciativas específicas de gobiernos subnacionales y organizaciones y movimientos sociales que no le han permitido iniciar, de manera general y prioritaria, políticas que le permitan cumplir con sus objetivos como consolidar una nueva gestión pública del Estado, mediante la formación y capacitación de los servidores públicos de los diferentes niveles de gobierno o, mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de los proyectos y servicios de la administración pública, políticas para las que la calidad de sistemas o mecanismos de evaluación son centrales.

El PADP de la EGPP constituye una iniciativa importante para aportar a la calidad de la oferta de capacitación y formación de los servidores públicos, y establecer sistemas o procedimientos de evaluación de la misma, aunque para su ampliación y consolidación requiere de una estrategia que le permita ampliar su cobertura a los gobiernos subnacionales y encarar la formulación y aplicación de las normas de gestión pública y del servidor público que reemplazarían a la SAFCO y EFP¹⁹.

5. Independencia de las instancias de capacitación

La CGE es una entidad que preserva, en gran medida, su competencia técnica e independencia, aunque esto probablemente se deba más a la naturaleza de las funciones y capacidades que requiere su personal para desarrollarlas, que a la convicción y decisión de sus autoridades para que esta situación se mantenga o mejore. Sin embargo, mientras no actualice los contenidos de capacitación del CENCAP, y establezca mecanismos y herramientas para la aplicación de aquellos que resultan relevantes para encarar los problemas y desafíos de la gestión pública en el país, es difícil pensar en que su actuación, soportada en la normatividad y relativamente librada de la injerencia política, pueda aportar al desarrollo de capacidades de los funcionarios públicos, especialmente a nivel subnacional.

A manera de propuesta, sería altamente favorable que la CGE promueva el debate en torno a las dificultades que reporta el cumplimiento de los procedimientos de administración financiera y control gubernamental, y la manera de simplificarlos, sin poner en riesgo la transparencia en la gestión pública y las decisiones que deberían adoptarse, por ejemplo, para agilizar la ejecución de los recursos de los que disponen ahora los gobiernos subnacionales. Esto no deja de lado la responsabilidad que tiene esta institución en la formulación de



19 Entrevista a Iván Iporre y José Luis Ramírez, Director Ejecutivo y Jefe de la Unidad de Desarrollo del Servidor Público de la EGPP, respectivamente.

la norma de gestión pública que debería sustituir a la ley SAFCO, pero su labor no puede quedar reducida a esta tarea o a las de rutina, como la elaboración de informes y ejecución de auditorías programadas.

En la misma dirección, la CGE a través del CENCAP, podría proponer contenidos y herramientas que contribuyan a la adopción de prácticas de gestión por resultados en políticas públicas relacionadas con determinados servicios públicos, ampliando y cualificando de esta manera los informes públicos que realizan distintas reparticiones estatales para "rendir cuentas". En éstos, básicamente, se proporciona información sobre la programación y ejecución presupuestaria anual y la situación de uno que otro plan, programa o proyecto, que no permite explicar y verificar mejoras en los servicios públicos que se prestan a la ciudadanía. Ésta podría ser una iniciativa interesante de control externo posterior que, sin duda, superaría a las auditorías y la revisión del cumplimiento de procedimientos administrativos que se realizan actualmente.

En el caso de la EGPP, podría y debería esperarse que adquiriera un mayor desarrollo técnico, pero también que su funcionamiento quede libre de presiones o injerencia política. Para conseguirlo, la EGPP debería priorizar el desarrollo de capacidades y competencias técnicas, y transferir la capacitación de determinados contenidos a universidades, centros de capacitación y ONGs que cuentan con experiencia y capacidad instalada para impartirla, así como privilegiar la ejecución de programas como el PADP y otros similares, que apunten al desarrollo de capacidades técnicas y gerenciales para la gestión de servicios públicos, especialmente a nivel subnacional.



IV. ASPECTOS POSITIVOS Y LOGROS EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA EL SERVICIO CIVIL

Existen avances operativos y normativos. En el primer caso, tanto el CENCAP como la EGPP han desconcentrado o descentralizado la ejecución de sus principales programas, recurriendo incluso al uso de tecnologías de información y comunicación (TIC) para desarrollar sus contenidos y ampliar su cobertura; propósitos que el extinto SNAP, por ejemplo, no pudo lograr. Producto de la coordinación con otras reparticiones del Poder Ejecutivo a nivel central, la EGPP

también ha conseguido avanzar en la definición de contenidos y la conformación de un grupo de capacitadores para desarrollarlos y ampliar su cobertura a ETA que demandan capacitación e información en temas puntuales y otros relacionados con la aplicación de la CPE como interculturalidad, descolonización, autonomías, etc. Sin embargo, la respuesta y abordaje que se ha dado a esta demanda tiene más un carácter reactivo y conceptual que propositivo y gerencial, aspectos en los que se debería trabajar para contribuir al desarrollo de la oferta de la EGPP y a su proyección y consolidación institucional.

Por su parte, el PADP se presenta como una excelente iniciativa y oportunidad para encauzar la discusión, definición y acciones necesarias para mejorar la gestión pública y ejecución de las políticas públicas, siempre y cuando se consiga priorizar su intervención en no más de tres o cuatro políticas nacionales y ampliarlo a las ETA, atendiendo los territorios con menores capacidades y ciudades intermedias en las que su impacto, además de ser significativo, pueda generar un efecto de demostración y arrastre para las AIOC y las entidades municipales y regionales.

En el ámbito normativo, claramente los avances se encuentran en la CPE que, en las funciones de control, defensa de la sociedad y defensa del Estado, incorpora todo un capítulo sobre los servidores públicos y, de la misma manera, el régimen autonómico en la estructura y organización territorial del Estado, configurando de esta manera un marco normativo propicio para el desarrollo de capacidades de los servidores públicos y la carrera administrativa en el sector público. La norma que crea la EGPP representa también un avance, aunque su alcance a organizaciones de la sociedad civil en temas como control social, sin una delimitación adecuada, podría generar dificultades no sólo al desempeño de las funciones de los servidores públicos, sino también a las propias instituciones y a la gestión pública en general.



V. PROBLEMAS Y LIMITACIONES EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES DEL SERVICIO CIVIL

Escasa relación entre oferta y demanda en el desarrollo de capacidades, a menos no de una manera estructurada y sistemática, lo cual es un déficit que persiste en el tiempo. La mayoría de los programas y proyectos –e incluso

reformas mayores, como la del servicio civil- no establecieron mecanismos o, por lo menos, instrumentos periódicos de recolección de información sobre la demanda de capacitación de los servidores públicos. Esto podría corregirse adicionando, por ejemplo, un formulario a la declaración jurada de bienes y rentas que actualizan los funcionarios públicos anualmente tras haber realizado una primera declaración al momento de ingresar a trabajar en el sector público. Éste podría incluso ampliarse para recoger otro tipo de información indispensable para la formulación de normas, como la del servidor público y gestión pública que el gobierno ha anunciado que planea encarar.

Se requiere una mayor preocupación por la calidad de la oferta. Falta establecer de manera objetiva o sustentada en evaluaciones o estudios, la forma en que se estructura y define la oferta, y los objetivos y resultados que se espera alcanzar con su desarrollo. Los estudios parciales que existen al respecto coinciden en que su principal característica es su sesgo académico y la profusión de un sinnúmero de teorías, conceptos y definiciones irrelevantes para la gestión pública, especialmente cuando se trata de la gerencia de servicios públicos. En el mejor de los casos, se ha conseguido acompañar estos conceptos con experiencias o buenas prácticas mayormente internacionales para aterrizar en la realidad de las funciones y tareas que deben hacer frente los servidores públicos en las ETA.

No obstante, este problema es parte de uno mayor como el desfase que tienen las universidades, especialmente públicas, con la realidad social, económica, política, cultural, etc. del país, fenómeno que además se extiende a toda la región. Las universidades no han conseguido acompañar las distintas reformas que han encarado los países y las diversas políticas públicas que derivan de las mismas con investigación, debate y propuestas que permitan evaluarlas y mejorarlas. Mucho menos aún con análisis de escenarios y prospectivas nacionales y regionales que posibiliten establecer los riesgos y desafíos del país, por ejemplo, en temáticas como seguridad alimentaria, cambio climático, desigualdad, pobreza, desarrollo productivo o económico, por citar algunas.



Existe una oferta amplia y una gran demanda por satisfacer en el campo del desarrollo de capacidades; además, en ambas existen otros atributos que pueden servir de estímulos o incentivos para conseguir resultados tangibles; quizás en un primer momento sin una vinculación directa con la idea de un sistema nacional de capacitación, pero sí como una contribución para su constitución o fortalecimiento en el mediano y largo plazo. Se trata, por ejemplo, de propuestas interesantes como el PADP de la EGPP o el GESPRO

que, con un mayor grado de focalización y efectividad, podrían aportar soluciones e impactos susceptibles de medición, difusión y aporte futuro al debate sobre la necesidad y urgencia de la carrera pública y la modernización de la administración del Estado.

VI. HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO DE CAPACIDADES

1. Conclusiones

- **No se cuenta con un sistema de capacitación.** Aunque sí están presentes los elementos para su constitución, sin que ello signifique apelar a un diseño normativo y menos institucional para constituirlo, ya que –como en el pasado– una apuesta de esta naturaleza lo haría inviable. Se trata de articular los elementos en torno a objetivos y resultados concretos, como la mejora de determinados servicios públicos, la optimización de determinadas políticas públicas y un desarrollo institucional gradual de las instituciones que integran o integrarían un concepto de sistema, más que una norma o institución.
- **Las instituciones de capacitación para servidores públicos requieren mejorar enfoques y procedimientos y mayor independencia.** La CGE y la EGPP son las instituciones públicas a cargo del desarrollo de la capacitación a los servidores públicos. El CENCAP de la CGE cuenta con un desarrollo importante, aunque los contenidos de la capacitación que imparte, además de actualizarse, tendrían que encontrar condiciones institucionales que promuevan su aplicación, especialmente en temas como gestión por resultados y responsabilidad de la función pública. No obstante, en ambos debe superarse el énfasis procedimental para dar paso a un enfoque más instrumental, que permita verificar la capacidad de respuesta y de rendición de cuentas del Estado sobre sus propuestas (PP), acciones y resultados en una forma clara, medible y demostrable.

Si bien el desarrollo de la EGPP es reciente, programas como el PADP y otros como el de inducción al servicio público y el de control social y



participación ciudadana, constituyen una buena base para el desarrollo de la capacitación a los servidores públicos, siempre y cuando se generen condiciones institucionales y alianzas estratégicas con universidades, centros de capacitación, ONG e incluso empresas privadas. La mayoría de estas instituciones y organizaciones han estado desarrollando procesos de capacitación y formación dirigidos a gobiernos subnacionales; sin embargo, es necesario mejorar sus mecanismos de identificación de la demanda, ajustar y desarrollar la oferta existente, definir mecanismos y modalidades de capacitación que permitan atender la demanda de manera diferenciada y pertinente y, finalmente, determinar los resultados e impacto de las intervenciones en la vida de los ciudadanos.

Hay que mantener el foco en estos aspectos y en otros que resultan también imprescindibles para contribuir al funcionamiento de un Sistema Nacional de Desarrollo de Capacidades de los servidores públicos, que suelen dejarse de lado porque no resultan tangibles, como la necesidad de realizar una crítica o valoración de las actividades hasta ahora desarrolladas, abrirse a la coordinación, la integración y complementariedad de esfuerzos institucionales, establecer acuerdos concretos y, por lo tanto, susceptibles de medición y, la evaluación de las intervenciones acordadas. Sólo así se permitirá generar condiciones para un desarrollo adecuado e independiente de las escuelas o centros de capacitación de los funcionarios públicos como la EGPP y el CENCAP de la CGE.

- ***Está pendiente actualizar los estudios sobre nuevas competencias para los funcionarios a fin de atender las transferencias en el marco de la descentralización.*** El último estudio en esta materia formó parte del reporte de gobernabilidad e institucionalidad que realizó el Banco Mundial (BM) en 2006²⁰ cuando tenía lugar el debate previo al proceso constituyente. Una iniciativa de esta índole tendría que haber sido retomada durante la realización de la Asamblea Constituyente, pero sobre todo en la concertación política que incluyó al régimen autonómico y en la elaboración posterior de la LMAD.

Este es un tema pendiente y de importancia capital si se desea respaldar la aplicación del régimen autonómico y avanzar en el desarrollo de capacidades técnicas y gerenciales de los servidores públicos de las ETA. De acuerdo a



20 Hacia una descentralización incluyente. Análisis de la situación institucional y de gobernabilidad. Tomos I y II, Banco Mundial, 2006. Bolivia.

información proporcionada por el MA²¹, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco del Informe de Desarrollo Humano (IDH) se encuentra realizando un estudio sobre brechas regionales que incluye una sección sobre competencias de las ETA que resulta oportuna para las políticas y programas del propio MA, EGPP y CGE, en cuanto al desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional de los distintos tipos de autonomías.

- **Las competencias y roles de cada nivel de gobierno y de las entidades centrales en el tema del desarrollo de capacidades, son claras** más allá de algunas observaciones como las planteadas líneas arriba, en menor medida, también los roles. El vacío que siempre existió, es en el ámbito subnacional, especialmente en el caso de las gobernaciones y ahora también en las AIOC y autonomías regionales²². No obstante, es posible y deseable avanzar sobre las competencias y roles ya establecidos en las normas, pero también sobre la experiencia forjada, que no necesariamente se adecúa o responde a las reglamentaciones y que sugiere más bien un accionar sensible y práctico para responder a las necesidades de las ETA y sus servidores públicos para conseguir resultados de gestión.
- **Los resultados del censo de población marcarán y precipitarán las decisiones sobre temas complejos** que se han estado dejando de lado, como la urgencia de un pacto fiscal. Los cambios demográficos y en los niveles de pobreza impulsarán un debate que debe abordarse crítica y proactivamente, reconociendo las limitaciones de lo hecho hasta ahora en materia de desarrollo de capacidades de los funcionarios públicos y la trascendencia que pueden tener propuestas prácticas y, sobre todo, de impacto verificable.
- **Cambios institucionales favorables han sido propuestos por el gobierno.** A nivel de políticas, el gobierno ha señalado reiteradamente su intención de reemplazar la SAFCO y el EFP por normas de gestión pública y del servidor público, respectivamente, y también su impulso a la aplicación del régimen autonómico, aunque sus primeros pasos en este sentido resultan contradictorios, como es el caso de la ley de clasificación y definición de impuestos y la regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio de los gobiernos autónomos²³ que no incide en la capacidad de generación de ingresos propios de las ETA, y la suspensión temporal de



21 Conversación sostenida por el autor con funcionarios de esta repartición.

22 La LM establecía la facultad que tenían los municipios en esta materia e incluso el mandato para que elaboren un PDIM. En tanto no se conozca la ley que reemplazará a esta norma, queda un vacío o incertidumbre legal.

23 Ley 154, julio de 2011.

autoridades electas subnacionales a sola acusación formal²⁴ prevista en la LMAD. Esta última, además de haber generado problemas de gobernabilidad en gobernaciones y municipios de capitales de departamento e intermedios importantes, sin duda debilita las iniciativas de fortalecimiento institucional que está llevando adelante el MA y resta impulso al proceso autonómico y a los resultados que la ciudadanía espera del mismo.

- ***Es posible que emerjan propuestas puntuales de fortalecimiento a las ETA***, como efectivamente ya está ocurriendo con las AIOC y el apoyo a la formulación de sus estatutos, pero que deberán precisarse en términos de gestión de políticas públicas y sus resultados concretos en bienes y servicios públicos que deben proporcionar a los bolivianos. Lo propio debería esperarse a nivel de los municipios y gobernaciones, aunque en un esfuerzo más coordinado y efectivo que exige la puesta en práctica de los principios dispuestos en la propia LMAD, entre ellos el de subsidiariedad –por citar al más repetido en políticas de descentralización– y de bien común, autogobierno, preexistencia de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, lealtad institucional, transparencia, participación y control social, etc. Éstos ejemplifican la marca que el gobierno ha querido imprimir al proceso autonómico inaugurado en el país y sobre los cuales no se tiene objeción, siempre y cuando se traduzcan en bienes y servicios públicos de calidad y oportunidades para los ciudadanos.

2. Recomendaciones operativas

En base al análisis realizado y tomando en cuenta que el estudio debe aportar, también, elementos de orden operativo, se presentan las siguientes recomendaciones para contribuir a los esfuerzos actuales de desarrollo de capacidades y logro de un sistema nacional funcional y consolidado.

- La concentración o foco de las actividades de capacitación que se ajusten e impulsen debe recaer en herramientas y capacidades gerenciales y no en conceptos o sistemas, menos aún si éstos están por desarrollarse.
- La coordinación y la conformación de redes y alianzas para el logro de acuerdos y resultados concretos, conjuntamente con las ETAs, universidades, centros de capacitación e investigación, ONGs, sector privado y otras instituciones relevantes, debe ser la expresión de la voluntad política de las escuelas y centros



24 Artículo 144 LMAD.

nacionales de capacitación para constituir un Sistema Nacional de Desarrollo de Capacidades de los servidores públicos y los requisitos o criterios de partida para el apoyo de programas y proyectos que se orienten a ese propósito.

- La búsqueda de nuevas modalidades, metodologías y herramientas para el desarrollo de capacidades y no así la definición o elaboración de las mismas por parte de las EGPP, el CENCAP de la CGE, sus socios o beneficiarios, debe ser un criterio operativo que guíe las intervenciones de los programas y proyectos en el apoyo a las escuelas o centros públicos de desarrollo de capacidades. Debe echarse mano de modalidades, metodologías y herramientas ampliamente utilizadas y probadas, y pensar más bien en su pronta aplicación y adecuación práctica en las actividades de capacitación.
- Para conseguir los resultados que se vayan a definir, es clave el intercambio de experiencias entre las diferentes instituciones involucradas, así como de buenas prácticas existentes, con planes de acción debidamente formulados y aprobados, y una definición de política institucional para garantizar su ejecución y evaluación.

3. Desafíos

- El escenario de transición entre la normatividad vigente y la que demanda la aplicación de la CPE, y la incertidumbre e indefiniciones que genera, constituyen el principal problema de la situación actual. Éste posterga la atención de temas centrales para el funcionamiento y mejora de la gestión pública, como la capacitación de los funcionarios públicos y la adopción de reglamentaciones y prácticas de gestión que permitan cumplir y mejorar los objetivos de las diferentes políticas y programas públicos y, principalmente, la entrega de bienes y servicios de calidad a la ciudadanía, contemplando mecanismos o procedimientos administrativos o de opinión pública que permitan medir el grado de satisfacción sobre los mismos.
- En ese escenario, si de lo que se trata es de propiciar un proceso estratégico que permita identificar las necesidades y expectativas puntuales a satisfacer de la ciudadanía, pero desde una óptica o enfoque de las políticas públicas que guíen la gestión y gobernanza de los Estados en el actual siglo y que persigue, precisamente, encarar sus principales desafíos sin perder de vista que el fin es brindar una mayor calidad de vida y oportunidades a sus ciudadanos²⁵.



25 Al respecto, ver los textos de Luis F. Aguilar Villanueva, "Política pública una visión panorámica", Programa de Fortalecimiento Democrático y Gobernanza y gestión política.

- Se trata de apuntar a las acciones de gobierno que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que deberían realizarse con eficacia y aun eficiencia²⁶ y que, como señala Aguilar Villanueva, tienen una doble dimensión: política y técnica. En consecuencia, los desafíos están vinculados a la mejora de la gestión pública para asegurar resultados en políticas públicas que tienen que ver, en términos generales, con la reducción de la pobreza y, de manera específica, con mayores niveles de inclusión, equidad y oportunidades para los ciudadanos.
- Se debe identificar y priorizar entre las principales políticas públicas del actual gobierno y sus respectivos programas y proyectos, las intervenciones destinadas a mejorar el acceso y calidad de determinados servicios públicos como los de salud, educación, agua y saneamiento básico, vivienda social y gestión social, y los relacionados con la generación de empleo. El gobierno actual cuenta, por ejemplo, con el programa más amplio de transferencias condicionadas a ciudadanos que haya tenido hasta ahora el país, pero lamentablemente no está vinculado a actividades o iniciativas de otras políticas públicas dirigidas a mejorar la calidad de los servicios públicos; así, las mejoras en cobertura, cuando se presentan, quedan limitadas por la calidad de las prestaciones, generando, por supuesto, insatisfacción en el ciudadano.
- La insatisfacción asociada a la calidad de los servicios o incluso a las dificultades para acceder a los mismos, sumada a la debilidad y falta de efectividad para atender otras áreas de políticas públicas constantemente descuidadas o atendidas de manera inadecuada, como la mejora de la productividad y diversificación de la producción y sus resultados, en la generación de empleo y mejora del ingreso de los ciudadanos, son los desafíos ineludibles e inaplazables de cualquier proceso de desarrollo de capacidades en los servidores públicos que persiga resultados y crédito por su aporte a la mejora de la gestión pública²⁷. Finalmente, se trata de aportar capacidades técnicas y gerenciales para la gestión de determinados servicios públicos y de asumir que lo administrativo e institucional, es decir, los procedimientos, sistemas y regulaciones, son un medio y no un fin para la ejecución de las políticas públicas y las reformas estatales en curso.

Se hace imprescindible un diálogo entre las diferentes instituciones y organizaciones sobre la mejor manera de recoger y atender la demanda de capacitación de las ETA y los principales desafíos que afrontan como la gestión de servicios públicos,



26 Concepto de políticas pública en "Política pública una visión panorámica", Luis F. Aguilar Villanueva.

27 "Cultura política de la democracia en Bolivia, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades, Ciudadanía (Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública) y LAPOP (Proyecto de Opinión Pública en América Latina), International Idea, Embajada de Suecia, Barómetro de las Américas, LAPOP y Vanderbilt University, 2012.

reconocida por el propio presidente, y hasta ahora descuidados, en gran medida, por falta de capacidades gerenciales. Es el caso de los residuos sólidos, el tratamiento de aguas, la electrificación rural, la gestión social y los servicios no financieros de apoyo a la producción, entre otros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Colección Antologías de Política Pública. M.A. Porrúa, México 1991.
El estudio de las políticas públicas.
La hechura de las políticas.
Problemas públicos y agenda de gobierno.
La implementación de las políticas.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica. México, 2006.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Política pública: Una visión panorámica. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012.
- Banco Mundial, Bolivia. Del padrinazgo al Estado profesional, Análisis de la situación institucional y de gobernabilidad, tomos I y II, 2000.
- Banco Mundial. Hacia una descentralización incluyente, Análisis de la Situación institucional y de gobernabilidad, tomos I y II, 2006.
- CRABTREE, John and WHITEHEAD, Laurence (Editors). Towards Democratic Viability, The Bolivian Experience, Palgrave in association with St Antony's College. Oxford, 2001.
- Ciudadanía -Comunidad de Estudios Sociales y Acción Política- y LAPOP -Proyecto de Opinión Pública en América Latina-. Cultura política de la democracia en Bolivia, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades, 2012.
- Instituto Internacional de Gobernabilidad. El desarrollo posible, las instituciones necesarias. Plural Editores. España, 2003.
- Ministerio de Desarrollo Municipal, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal. Estudio de evaluación de capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos municipales. Bolivia, 2002.
- Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Coordinación Gubernamental. Estudio de competencias, capacidades y recursos sectoriales. Bolivia, 2002.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo. Plan Nacional de Desarrollo. Bolivia, 2006.



Normativa consultada

Ley Nº 1178 de Administración y Control Gubernamentales, julio 1990.
Ley Nº 2027 del Estatuto del Funcionario Público, octubre 1999.
Ley Nº 2028 de Municipalidades, octubre 1999.
Ley Nº 2104 Modificatoria del Estatuto del Funcionario Público, junio 2000.
Ley Nº 2656 de Creación de la Escuela Nacional de Gobierno (Centro de Capacitación Municipal), abril 2004.
Ley Nº 3351 de Organización del Poder Ejecutivo, febrero 2006.
Decreto Supremo Nº 29272, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, septiembre 2007.
Decreto Supremo 26115, Norma Básica del Sistema de Administración de Personal, 2003.
Decreto Supremo Nº 0212, julio 2009.
Constitución Política del Estado Plurinacional, 2008.
Ley Nº 031 Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez", julio 2010.
Ley Nº 070 Educación Avelino Siñani y Elizardo Pérez, diciembre 2010.
Ley Nº 154, julio 2011.

Páginas web consultadas

Contraloría General del Estado

<http://www.contraloria.gob.bo/PortalCGR/inicio.aspx?indice=7&grupo=20&indiceSubGrupo=15&subGrupo=177>

Escuela de Gestión Pública Plurinacional

<http://www.egpp.gob.bo/>

Servicio Estatal de Autonomías

www.sea-autonomias.gob.bo/

Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia)

<http://www.fam.bo/>



Anexo N° 1

Matriz legislación relativa al desarrollo de capacidades del sector público en Bolivia (en orden cronológico)

Norma	Artículos	Contenido
Ley N° 1178 Ley de Administración y Control Gubernamentales, 20 de julio de 1990	Capítulo II, Artículo 9	"El Sistema de Administración de Personal, en procura de la eficiencia en la función pública, determinará los puestos de trabajo efectivamente necesarios, los requisitos y mecanismos para proveerlos, implantará regímenes de evaluación y retribución del trabajo, desarrollará las capacidades y aptitudes de los servidores y establecerá los procedimientos para el retiro de los mismos".
	Capítulo IV, Artículo 23	"...En igual forma promoverá el establecimiento de los sistemas de contabilidad y control interno y conducirá <i>los programas de capacitación y especialización de servidores públicos</i> en el manejo de los sistemas que trata esta ley".
Ley N° 2027. Ley del Estatuto del Funcionario Público, 27 de Octubre 1999 Ley N° 2104 modificatoria de la Ley del Estatuto del funcionario público, 4 de agosto 2002	Título II, Capítulo II, Sección I De los derechos, deberes y prohibiciones, Artículo 9 (Programas de capacitación)	<ol style="list-style-type: none"> I. Los funcionarios de carrera tendrán derecho a la <i>capacitación y perfeccionamiento técnico profesional</i>, en el marco y conforme a las condiciones establecidas en el <i>Estatuto del Funcionario Público y las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal</i>. II. Los servidores públicos señalados en los incisos b) y c) del artículo 4 de la presente disposición reglamentaria podrán acceder a programas de instrucción, entrenamiento y mejoramiento de sus especialidades profesionales y técnico administrativas. La máxima autoridad ejecutiva de la entidad será la responsable de autorizar las designaciones correspondientes, adecuándose a las previsiones establecidas en el Estatuto del Funcionario Público y las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal. III. El personal de programas y proyectos podrá acceder a actividades de capacitación relacionadas específicamente con las funciones que desempeñen, previa justificación y aprobación de la máxima autoridad ejecutiva, siempre y cuando los costos sean asumidos por el programa o proyecto conforme a previsiones presupuestarias aprobadas y convenios de financiamiento que los regulen.

Ley N° 2028. Ley de Municipalidades, 28 de octubre de 1999	Título IV, Capítulo V, Artículo 69	"Los Gobiernos Municipales organizarán <i>programas de capacitación de los funcionarios de carrera</i> , tomando en cuenta su disponibilidad de recursos económicos, la selectividad, pertinencia de los beneficiarios y la mensurabilidad en las evaluaciones de desempeño".
	Título IV, Capítulo VI, Artículo 81	"Los Gobiernos Municipales formularán, en el marco del Plan de Desarrollo Municipal, un Programa de Desarrollo Institucional, el cual obedecerá a los lineamientos estratégicos definidos mediante <i>reglamentación especial</i> "
Decreto Supremo N° 26115 Norma Básica del Sistema de Administración de Personal, 2003	Título II, Capítulo V, Artículo 33	"La capacitación productiva es el conjunto de procesos mediante los cuales los servidores públicos adquieren nuevos conocimientos, desarrollan habilidades y modifican actitudes, con el propósito de mejorar constantemente su desempeño y los resultados de la organización para una eficiente y efectiva prestación de servicios al ciudadano".
Ley N° 2656. Ley de Creación de la Escuela Nacional de Gobierno (Centro de Capacitación Municipal), 23 de abril de 2004	Artículos 1 al 4	"La Escuela Nacional de Gobierno, como Entidad Pública del Estado Boliviano, cuyo objetivo principal será ofrecer capacitación y adiestramiento a las autoridades y funcionarios del Estado para mejorar la calidad de la gestión pública".
Ley N° 3351 de Organización del Poder Ejecutivo, 21 febrero 2006	Título II, Capítulo I, Artículo 4, Ministerio de Hacienda, inciso c)	"Ministerio de Hacienda b) Ejercer las facultades de autoridad fiscal y órgano rector de los Sistemas de Programación de Operaciones, Organización Administrativa, Presupuesto, <i>Administración de Personal</i> , Administración de Bienes y Servicios, Tesorería y Crédito Público y Contabilidad Integrada".
Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 Decreto Supremo N° 29272, 12 de septiembre de 2007	Capítulo II Bolivia Digna, Generador de Activos Sociales, Educación, Política Transformación del Sistema Educativo	"Refundar la educación, <i>promover la participación de todos los actores sociales, en el marco de una democracia inclusiva</i> ". El PND contempla como parte de sus lineamientos, la <i>capacitación y formación de los recursos humanos dedicados al servicio del pueblo boliviano para consolidar y profundizar la transformación de las estructuras de gestión del Estado en los diferentes niveles de gobierno</i> ".

Constitución Política del Estado Plurinacional, Octubre 2008	Segunda Parte "Estructura y organización funcional del Estado", Título V, Capítulo cuarto, Artículo 232	"La <i>Administración Pública</i> se rige por los principios de legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, calidez, honestidad, responsabilidad y resultados".
Decreto Supremo N° 0212 Creación de la Escuela de Gestión Pública Plurinacional Julio 2009	Artículo 4	"La Escuela de Gestión Pública Plurinacional tiene como objetivo <i>contribuir a la construcción y consolidación de la nueva gestión pública del Estado, mediante la formación y capacitación de servidoras y servidores públicos, para los diferentes niveles de gobierno</i> (central, departamental, municipal y entidades territoriales indígena campesinas), que sirvan al pueblo boliviano".
Ley N° 031 Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez", 19 de julio de 2010	Título VI, Capítulo V, Artículo 113	<p><i>"Administración Pública"</i></p> <p>I. La administración pública de las entidades territoriales autónomas se regirá por las normas de gestión pública emitidas en el marco de la Constitución Política del Estado y disposiciones legales vigentes.</p>
	Título VII, Capítulo III, Artículos 125 al 129	Se crea el Servicio Estatal de Autonomías como entidad pública descentralizada bajo tuición del Ministerio de Autonomía, con personalidad jurídica de derecho público, con jurisdicción nacional, autonomía de gestión técnica, administrativa y presupuestaria. El Servicio Estatal de Autonomías es un organismo de consulta, apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales autónomas y al nivel central del Estado en el proceso de implementación y desarrollo del régimen de autonomías establecido en la CPE.



Ley N° 070 Ley de la Educación “Avelino Siñani- Elizardo Pérez”, 20 de diciembre de 2010	Título I, Capítulo I, Artículo 1	Toda persona tiene derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación.
	Título II, Capítulo II, Artículo 17	Contribuir a desarrollar la formación integral y la conciencia crítica de los movimientos sociales e indígenas, organizaciones ciudadanas y de productores, con políticas, planes, programas y proyectos educativos no escolarizados, directamente ligados con la vida cotidiana, sustentados en concepciones y relaciones interculturales de participación social y comunitaria.
	Título II, Capítulo II, Sección I, Artículo 24	La educación permanente está destinada a toda la población y ofrece procesos formativos no escolarizados que respondan a necesidades, expectativas e intereses de las organizaciones, comunidades, familias y personas, en su formación socio-comunitaria, productiva y política.
	Título II, Capítulo III, Sección IV, Artículo 64	La <i>formación post gradual en sus diferentes grados académicos tendrá como misión la cualificación de profesionales en diferentes áreas y el desarrollo de la ciencia y tecnología, a través de procesos de investigación y generación de conocimientos, vinculados con la realidad y la producción para coadyuvar al desarrollo integral de la sociedad y el Estado Plurinacional.</i>

Anexo N° 2

Matriz resumen SAP/SAFCO

Componentes del SAP (subsistemas)	Concepto	Objetivos
Subsistema de Dotación de Personal	El Subsistema de Dotación de Personal es un conjunto de procesos para dotar técnicamente de personal a la entidad, previo establecimiento de las necesidades de personal identificadas y justificadas cualitativa y cuantitativamente a partir de la Planificación de Personal, en concordancia con la Planificación Estratégica Institucional, la Programación Operativa Anual, la estructura organizacional y los recursos presupuestarios requeridos.	<ul style="list-style-type: none"> a. Mejorar la gestión de personal en las entidades públicas, articulando las cualidades y calificaciones del personal con las funciones y responsabilidades específicas de cada puesto de trabajo necesario. b. Preservar los puestos necesarios para el logro de los objetivos institucionales y la calidad de los servicios públicos.
Subsistema de Evaluación del Desempeño	La evaluación del desempeño es un proceso permanente que mide el grado de cumplimiento de la Programación Operativa Anual Individual, por parte del servidor público en relación al logro de los objetivos, funciones y resultados asignados al puesto durante un período determinado.	<ul style="list-style-type: none"> a. Evaluar a los servidores públicos de carrera en el desempeño de sus funciones y registrar la productividad de los funcionarios públicos que no están sujetos a la carrera. b. Servir como un parámetro de otorgamiento de incentivos. c. Proveer de información para mejorar el desempeño de la entidad en términos de eficiencia, honestidad, efectividad y calidad en el servicio. d. Constituir el instrumento para detectar necesidades de capacitación. e. Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para tomar medidas correctivas, las mismas que podrán determinar la separación de los funcionarios públicos de carrera conforme al artículo 39 de la Ley del Estatuto de Funcionario Público.



Subsistema de Movilidad de Personal	<p>La movilidad es el conjunto de cambios a los que se sujeta el servidor público desde que ingresa a la Administración Pública hasta su retiro, para ocupar otro puesto en función a la evaluación de su desempeño, su adecuación a las especificaciones de un nuevo puesto, a la capacitación recibida y en función a las demandas y posibilidades presupuestarias de la entidad.</p>	<p>Son objetivos de este subsistema:</p> <ol style="list-style-type: none"> Propiciar la adecuación permanente del servidor público a las demandas institucionales, buscando optimizar su contribución a la sociedad, así como potenciar su capacidad. Permitir la separación laboral de los funcionarios de comprobada ineficiencia. Permitir la promoción de los servidores públicos de carrera.
Subsistema de Capacitación Productiva	<p>La capacitación productiva es el conjunto de procesos mediante los cuales los servidores públicos adquieren nuevos conocimientos, desarrollan habilidades y modifican actitudes, con el propósito de mejorar constantemente su desempeño y los resultados de la organización para una eficiente y efectiva prestación de servicios al ciudadano.</p>	<p>Los objetivos que busca la capacitación productiva son:</p> <ul style="list-style-type: none"> Mejorar la contribución de los servidores públicos al cumplimiento de los fines de la entidad. Contribuir al desarrollo personal del servidor público y prepararlo para la promoción en la carrera administrativa.
Subsistema de Registro	<p>La información y registro, es la integración y actualización de la información generada por el Sistema de Administración de Personal que permitirá mantener, optimizar y controlar el funcionamiento del Sistema. Estará a cargo de la unidad encargada de administración de personal de cada entidad.</p>	<p>El Subsistema de Registro tiene por objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Registrar y controlar la información y acciones relacionadas con el personal de la entidad, así como los cambios que éstas generen. Disponer de una base de datos que permita obtener información referente a la vida laboral de los funcionarios públicos, que facilite la toma de decisiones. Desarrollar un sistema de generación de estadísticas e información, sobre las principales características de los recursos humanos de cada entidad pública. Proveer al Servicio Nacional de Administración de Personal información para la actualización del Sistema de Información de Administración de Personal (SIAP), que permita evaluar el desarrollo de la función de personal en los sectores sujetos a la aplicación de la Ley del Estatuto del Funcionario Público y las presentes Normas Básicas.

Fuente: Elaboración propia en base a la Norma Básica del Sistema de Administración de Personal

Anexo N° 3

Contenidos de capacitación del CENCAP

Contenidos	Publico meta
<ul style="list-style-type: none">• Introducción al modelo gerencial de la Ley N° 1178.• Sistemas de administración del modelo gerencial de la Ley 1178.• Bases técnicas del modelo de administración de la Ley N° 1178.• La planificación institucional en el sector público.• La programación presupuestaria en la gestión pública.• La eficiencia en la función pública en el marco del SAP.• La programación financiera en el sector público.• La contabilidad integrada bajo el enfoque de un sistema integrado de gestión.• Tratamiento contable en la administración de activos fijos.• Fundamentos técnicos de auditoría gubernamental.• Control interno en el sector público.• Ejercicio de la auditoría interna.• Auditoría financiera.• Auditoría de los sistemas SAFCO.• Auditoría ambiental.• Nociones básicas de los sistemas de administración y control gubernamentales.	<p>Los cursos y seminarios están dirigidos a:</p> <ul style="list-style-type: none">- Autoridades superiores.- Mandos medios, técnicos operativos y apoyo administrativo.



**Anexo N° 4****Principales programas y servicios de la EGPP**

Programa	Objetivo	Público meta	Contenido	Cobertura
Programa de desarrollo de competencias para el ejercicio del puesto	<ul style="list-style-type: none"> - Perfeccionar y profundizar las competencias de cada uno de los puestos. - Mejorar la calidad del servicio público. - Incrementar las capacidades, conocimientos y competencias relacionadas al ejercicio del puesto que ocupan. - Constituir espacios de reflexión. 	<ul style="list-style-type: none"> - Servidores públicos de las entidades. - Profesionales, técnicos y de apoyo a la administración pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desburocratización, descolonización e instalación de la transparencia de las entidades públicas. - En sus cuatro programas se desarrolla con distinto contenido: Gestión política, Marco jurídico, Planificación del desarrollo, Administración financiera y no financiera. 	Nivel central y subnacional
Programa de tele-educación "Construyendo un nuevo Estado"	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la capacidad teórica y técnica de participación y control social de los ciudadanos en general. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cualquier miembro de la sociedad civil (estudiantes, universitarios, profesionales, servidores públicos, amas de casa, jubilados, dirigentes sociales, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión pública. - Constitución del Estado Plurinacional. - Leyes fundamentales de la transición al Estado Plurinacional. 	Todo ciudadano que vive dentro del Estado Plurinacional.
Programa de capacitación para el control social y la participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar las capacidades teóricas y prácticas de control social. - Construir colectivamente espacios de discusión en temas de control social y participación ciudadana. 	<ul style="list-style-type: none"> - Organizaciones sociales, indígenas, originarias y campesinas de todo el territorio nacional. - Ciudadanos en general y de la sociedad civil organizada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión pública. - Marco teórico fundacional del Estado Plurinacional. - Gestión política. - Marco jurídico. - Área administrativa y financiera. - Planificación de desarrollo. - Intra e interculturalidad, plurilingüismo. 	Todo ciudadano que vive dentro del Estado Plurinacional.

<p>Programa de Alta Dirección Pública (PADP)</p>	<p>- Lograr la incorporación de altos ejecutivos nacionales en procesos de actualización de conocimientos, capacidades y competencias.</p>	<ul style="list-style-type: none">- Ministros, viceministros, miembros de directorio, directores generales, directores ejecutivos, presidentes ejecutivos, gerentes generales, asambleístas plurinacionales, magistrados, vocales y asesores.- Gobernadores, secretarios generales, secretarios departamentales, directores departamentales, asambleístas departamentales y asesores departamentales.- Alcalde, oficiales mayores, concejales municipales y asesores municipales.	<ul style="list-style-type: none">- Gestión del desarrollo.- Análisis y gestión de las políticas públicas.- Gestión del cambio.- Planificación institucional y gestión por resultados.- Gestión del financiamiento e inversión.- Gestión de la calidad de los servicios públicos.- Asesoramiento de equipos de trabajo.- Articulación de la planificación nacional con planificación sectorial, territorial e institucional.- Gestión dinámica de los recursos humanos.- Participación en la gestión del desarrollo.- Gestión política.- Teorías del Estado y Estado Plurinacional.- Construcción de hegemonía.- Análisis político.- Nueva gobernanza mundial, relaciones internacionales, y cooperación internacional.- Estrategias de comunicación.- Gestión de conflictos y de la participación de la sociedad en la gestión política.	<p>Autoridades ejecutivas nacionales y sub nacionales.</p>
---	--	---	---	--





Programa de capacitación de inducción al servicio público	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar las capacidades y competencias necesarias para el ejercicio de puestos en la administración pública. - Fortalecer las capacidades teóricas y prácticas de los ciudadanos en general y particularmente de la sociedad civil organizada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dirigentes y bases de las organizaciones sociales, indígenas, originarias y campesinas de todo el país. - Personas particulares (profesionales y no profesionales), que quieran postularse al servicio público en alguna institución del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión política. - Marco jurídico. - Área administrativa y financiera. - Planificación del desarrollo. - Intra e interculturalidad, plurilingüismo. 	<p>Nivel central y sub nacional</p>
Programa de formación política	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar conocimientos con metodologías y herramientas prácticas para la acción política en el proceso de cambio, la reorganización del instrumento y el proyecto político. - Actualizar a los participantes en temas relacionados a los pilares fundamentales de la construcción del Estado Plurinacional a través de la Constitución Política del Estado. - Profundizar el análisis crítico de la realidad y de la coyuntura política en la que se desenvuelven el Estado y la sociedad. - Establecer círculos de estudio y de trabajo para la reflexión, discusión y profundización de las temáticas abordadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dirigentes y bases que sean designados por las organizaciones sociales y por las direcciones departamentales del Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP). 	<ul style="list-style-type: none"> - Teoría política. - Constitución Política del Estado. - Herramientas de análisis político. - Plan Nacional de Desarrollo. - Vivir bien. - Historia del proceso de cambio. - Descolonización. - Democracia. - Economía política. 	<p>Directivos del IPSP dentro del Estado Plurinacional.</p>



**ESTUDIO SOBRE SISTEMAS NACIONALES DE
DESARROLLO DE CAPACIDADES HUMANAS
EN ECUADOR**



Fernando Buendía Gómez de la Torre



EL SUEÑO CON LA CARRERA



INTRODUCCIÓN

Ecuador posee en su Constitución Política, aprobada en octubre del 2008, un marco nacional para sus políticas públicas sustentadas en el enfoque del Buen Vivir o Sumak Kawsay, orientado a generar las necesarias transformaciones que permitan la recuperación de lo público y de la confianza ciudadana en el Estado y sus instituciones. Igualmente incluye la búsqueda de caminos renovados en lo económico que superen el tradicional modelo de acumulación.

Desde esa visión de país, Ecuador pretende realizar profundas reformas para lograr un servicio civil que sea coherente con los cambios propuestos, en particular que garantice el desarrollo de capacidades en los trabajadores y funcionarios públicos para construir un Estado con equidad, inclusión, justicia, solidario y de protección plena de los derechos básicos de las personas y su ambiente.

Para conocer mejor la situación de formación y capacitación de los servidores públicos en Ecuador, se consideró necesario contar con elementos de análisis referencial, de carácter empírico, a partir de la percepción de funcionarios públicos de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) respecto a la situación de formación y capacitación. Para tal objetivo se aplicó una encuesta a 32 funcionarios pertenecientes a diez municipios y a informantes clave calificados. Analizados los resultados, se identificó la situación de enorme disparidad existente entre los funcionarios de municipios mayores a 300 mil habitantes respecto de los que tienen menos de 50 mil, por lo que para contar con información relevante a los



propósitos del presente estudio, se acotó la encuesta y se enfocó en el estudio de los municipios de menos de 50 mil habitantes, correspondientes a más del 85% de los municipios del Ecuador, al 25% de los concejos provinciales y a la totalidad de las juntas parroquiales rurales.

Para el análisis de la demanda, se recogieron 18 encuestas de percepción a funcionarios de gobiernos autónomos descentralizados municipales (alcaldes, técnicos, procuradores, entre otros) de cantones de menos de 50 mil habitantes, a los cuales se les pidió que catalogaran el dominio de normas aplicables a los gobiernos descentralizados, el nivel de competencia en temas administrativos, el nivel de competencia en temas de gestión pública y el nivel de competencia en los ejes transversales de la política pública¹.

Se escogió al nivel de gobierno municipal porque, al ser intermedio, sirve para extrapolar estos resultados a un nivel de gobierno mayor en extensión, como es el caso de los concejos provinciales, y a un nivel inferior en el caso de las juntas parroquiales.

Para complementar el estudio, considerando la problemática de los funcionarios públicos de las parroquias y las provincias, se utilizó también el documento *"Propuesta de lineamientos estratégicos para la capacitación de las y los integrantes de Juntas Parroquiales del Ecuador"*².

Igualmente, el presente estudio incluye una importante información sobre las instituciones ofertantes de capacitación y formación diversa para los funcionarios y autoridades públicas, la misma que se ha sintetizado en una matriz que se comparte en el Anexo N° 1 de esta sección.



1 La categorización se hizo a través de calificar los dominios y capacidades en una escala del 1 al 5, donde 1 equivalía a total desconocimiento, 2 insuficiente, 3 deficiente, 4 aceptable y 5 a dominio suficiente.
2 Elaborado por el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador (CONAGOPARE) en junio de 2009.



I. CONTEXTO EN QUE SE ABORDA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS

A la fecha, Ecuador no cuenta con un plan nacional de capacitación y formación de los servidores públicos de manera expresa, aun cuando posee un conjunto de elementos normativos que constituyen un gran soporte jurídico para formular una propuesta que oriente el desarrollo de capacidades para el sector público³. Estos componentes normativos se examinarán más adelante.

Sin embargo, el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) aplicó una encuesta a los trabajadores del sector público para que sirva de sustento empírico a la formulación de un Plan Nacional de Formación y Capacitación de Servidores Públicos del Ecuador. A pesar de que el plan no ha llegado aún a concretarse, se logró organizar una importante información parte de cuyo análisis se comparte.

1. Resultados preliminares sobre la situación de los servidores públicos

A partir de la sistematización de una encuesta de percepciones aplicada por el consultor a funcionarios de municipios menores a 50.000 habitantes, respecto de la situación de las capacidades propias e institucionales para responsabilizarse

3 En junio de 2009, el Decano General de Investigaciones del IAEN reunió a representantes de diversas instituciones para proponer una encuesta nacional orientada a diagnosticar las necesidades de formación y capacitación de los servidores públicos y que sirva para generar el Primer Plan Nacional de Formación y Capacitación de Servidores Públicos del Ecuador, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Laborales, a fin de impulsar procesos de educación sistemáticos, sostenidos, rigurosos y, sobre todo, acreditados nacional e internacionalmente. Por situaciones que desconocemos, esta iniciativa no llegó a culminarse.

de los presentes y nuevos ámbitos de intervención municipal, se obtuvo los siguientes resultados:

1.1 Sobre el conocimiento de la normativa jurídica aplicable a los gobiernos descentralizados

La mayoría de las personas encuestadas (72%) posee un insuficiente o nulo conocimiento de las leyes. Este desconocimiento de las normas para ejercer las competencias municipales dificulta su adecuada ejecución y limita a los GAD en los procesos de descentralización. Los funcionarios afirman tener un conocimiento más aceptable sobre la Constitución Política, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, la Ley de Contratación Pública y la Ley de Servicio Público. Las leyes en las que señalan un menor conocimiento son las más recientes, como la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Ley Orgánica de Economía Solidaria, el Código de la Producción, la Ley de Empresas Públicas y el Código Tributario⁴.

Esta información coincide con las necesidades de capacitación a nivel parroquial donde, según el censo realizado por el CONAGOPARE en diciembre de 2008, la demanda de capacitación en leyes se encuentra como tercer tema más importante en los funcionarios parroquiales que solicitan capacitación en esta área⁵.

1.2 Sobre el dominio de capacidades relativas al área administrativa

Al respecto, el nivel de competencia es de deficiente a nula en un 48% y aceptable a suficiente en 52%; sin embargo, el nivel de dominio de suficiencia es de apenas un 10%. Esta capacidad de los municipios de ejercer sus competencias en el área administrativa se explica porque se trata de temas cotidianos y necesarios para su funcionamiento, así como de los demás GAD; son actividades básicas como el pago de salarios, la contratación o la contabilidad institucional, que cuentan además con el seguimiento de la contraloría a través de los departamentos de auditoría y del Ministerio de Relaciones Laborales. En gran medida, la calidad de los servicios de los GAD y de su funcionamiento institucional depende de manejar el área administrativa, de ahí la importancia de la formación y capacitación en esta área. Se debe considerar que las competencias inmediatas son relativamente limitadas, así como la escala de los asuntos administrativos que deben atender.



4 Este último ha constado desde siempre dentro de la ley pero en la actual Constitución fue modificado, cambiando el sistema de tributación.

5 Fuente y elaboración: Censo CONAJUPARE-GTZ. Diciembre 2008.

Las competencias administrativas en que los funcionarios expresan mayor nivel de dominio (aceptable, aunque no suficiente) son: contabilidad pública, régimen tributario nacional y municipal, procesos de contratación pública y gestión de recursos humanos. Las competencias administrativas que tienen un nivel medio de dominio (igualmente, sólo aceptables) son: régimen administrativo municipal (uso de suelo, tasa de contribuciones, cobro de impuestos municipales, etc.), procedimiento parlamentario, elaboración de ordenanzas, comunicación interna y externa.

Según el censo del CONAGOPARE para presidentes, vicepresidentes y vocales de juntas parroquiales, la gestión administrativa se encuentra en el segundo lugar de necesidad de capacitación con un porcentaje de 25,6%⁶. Esto se explica por la importancia que tiene la buena administración en el mantenimiento de las juntas parroquiales.

1.3 Sobre las capacidades de gestión para el ejercicio de sus competencias

En el área de gestión para ejercitar sus competencias, el 64% de las personas encuestadas mostraron niveles deficiente a nulo y un 36% entre los niveles de aceptable a suficiente. Sólo un 5% afirmó tener un dominio suficiente sobre la gestión.

Dentro del ámbito de la gestión, los aspectos en los que los funcionarios encuestados señalaron tener un nivel de competencia aceptable son: diagnóstico de los sistemas locales, planificación estratégica, planificación operativa, ordenamiento territorial, diseño y elaboración de convenios. La percepción sobre estos aspectos de la gestión se debe a que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en vigencia desde el año 2010, ordena que todos los niveles de gobiernos autónomos y descentralizados deben contar con un plan de desarrollo y ordenamiento territorial, por lo que se vieron obligados a capacitarse y asesorarse en los temas relacionados con la elaboración de dichos planes.

Los temas de gestión que los funcionarios encuestados categorizan con un nivel medio (e insuficiente) fueron: presupuesto, diseño y elaboración de proyectos, gestión de procesos comunicacionales, tecnología y sistemas informáticos,



⁶ Fuente y elaboración: Censo CONAJUPARE-GTZ. Diciembre 2008.

sistema de información geográfica, gestión constructiva de conflictos, administración por procesos y resultados y ofertas de cooperación (ONGs y agencias de cooperación).

Para los presidentes, vicepresidentes y vocales de las juntas parroquiales, un área de gran importancia en la capacitación es la gestión, por lo que el primer lugar de los temas para capacitación –según el censo del CONAGOPARE– lo ocupa la elaboración, diseño y gestión de proyectos sociales con un 38,5%. Esto se debe a que la inversión estatal y los fondos de cooperación, ya sean ONGs o agencias de cooperación nacional o internacional, son adjudicados a través de formato de proyectos, para lo cual es indispensable un manejo adecuado de las herramientas para el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de proyectos.

1.4 Sobre la situación de la formación y capacitación en los ejes transversales de la política pública (interculturalidad, género, medio ambiente, otros)

De los funcionarios encuestados, el 56% manifestó tener un manejo de deficiente a nulo de los ejes transversales, mientras que el 44% tendría un dominio de aceptable a suficiente. El porcentaje relativamente positivo es resultado de la acción permanente sobre estos ejes en las capacitaciones efectuadas para los GAD, independientemente del área o el ámbito de la capacitación. Temas como la participación o el cuidado ambiental deben constar en los planes de desarrollo de todos los niveles de gobierno. Sin embargo, aún no contamos con un nivel óptimo en el manejo de estos temas, ya que apenas un 9% de los encuestados perciben que en su institución se maneja óptimamente los ejes transversales de la política pública.



Los ejes transversales que mayor nivel de competencia dicen tener los funcionarios encuestados, son: sistema de participación social, inclusión social y diversidad étnico-cultural, es decir, manejo aceptable. Los ejes transversales en los que se tiene un manejo deficiente e insuficiente son: investigación participativa, igualdad de género e inclusión generacional, y sostenibilidad ambiental.

Existe una sobrevaloración en la percepción del dominio en estos ejes transversales, ya que cultural e ideológicamente aún falta camino por recorrer en la comprensión de ciertos temas que tienen que ver más con un cambio de actitud que con el cumplimiento de las normas. Esta actitud de minimizar los ejes transversales se manifiesta también a través del censo del CONAGOPARE, donde el tema de la

participación ciudadana tiene una necesidad de capacitación de apenas el 0,5% y el de enfoque desarrollo y género cuenta con un 1,5% de necesidad⁷.

1.5 Sobre la capacidad de los servidores públicos para el ejercicio de nuevas competencias exclusivas

Además de las ya otorgadas a los GAD, existen nuevas competencias exclusivas que están en proceso de transferencia y que en un futuro cercano se espera estén totalmente descentralizadas. El nivel de capacidad técnica que tienen los funcionarios para responsabilizarse de estas nuevas competencias se puede inferir de las encuestas. El 61% de los funcionarios encuestados percibe que tiene un nivel de deficiente a nulo de capacidades para asumir sus nuevas competencias exclusivas; mientras que un 39% percibe que tiene un nivel de aceptable a suficiente. Apenas un 8% se siente calificado para asumir estas competencias.

Las competencias con un nivel aceptable a suficiente de capacidad para ser asumidas son: agua potable, saneamiento y registro de la propiedad. Las competencias con un nivel deficiente a nulo para ser asumidas son: gestión ambiental, gestión de riesgos, vialidad urbana, tránsito y transporte y desarrollo económico. Cabe mencionar que en el tema de tránsito y transporte la categoría se califica como insuficiente, de lo cual se infiere que es una competencia que requiere de un proceso profundo de capacitación antes de ser entregada a los GAD municipales. Estos son temas especializados que necesitan de expertos para que coordinen y capaciten a los respectivos departamentos y así los GAD tengan las herramientas para responsabilizarse y manejar las competencias transferidas.

1.6 De la capacitación individual al fomento de las capacidades institucionales

El Consejo de Gobiernos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), como asociación de GAD provinciales, señaló como temas de su interés y necesidad el fortalecimiento de capacidades institucionales que van más allá de fortalecer capacidades individuales⁸. La visión institucional hace referencia a crear sistemas de capacitación continua con seguimiento directo en las áreas de planeación y ejecución de actividades. Este enfoque tiene que ver con las capacidades para gobernar e incidir en la política pública más que con fortalecer el rol del



⁷ Fuente y elaboración: Censo CONAJUPARE-GTZ. Diciembre 2008.

⁸ Entrevista al Director del área de capacitación del Consejo de Gobiernos Provinciales del Ecuador (CONGOPE).

funcionario para su provecho personal. En este sentido, el fortalecimiento de capacidades institucionales se diferencia de la línea del Ministerio de Relaciones Laborales, rector de la formación y la capacitación del talento humano.

Por otra parte, la demanda de formación en los servidores públicos de los concejos provinciales es diversa en lo referente al nivel académico, pues se cuenta con un porcentaje considerable de funcionarios que no tienen estudios superiores. En este contexto, el IAEN no cubre toda la demanda de capacitación a servidores públicos porque se especializa en postgrado.

Además, señala que un problema grave para la formación y capacitación de los funcionarios en los gobiernos autónomos y descentralizados es la ausencia de una carrera administrativa estable, que motive a los funcionarios a capacitarse para ascender en la escala laboral. Existe cierta desazón en los procesos de capacitación, ya que un tiempo después de fortalecer el capital humano éste es removido. Los cargos superiores en los GAD son justamente aquellos que no necesitan carrera administrativa, por ser cargos de libre remoción. La visión institucional responde a las características de discontinuidad de los funcionarios de los GAD. Finalmente, otro factor que desmotiva a la capacitación es una escala salarial que casi no da oportunidad de superación.

Conclusiones sobre la percepción de los funcionarios respecto a sus capacidades para ejercer las competencias

- En general, el nivel de dominio de los conocimientos y capacidades necesarios para responder a las competencias actuales que tienen los GAD de menos de 50 mil habitantes es insuficiente, y con las nuevas competencias exclusivas que –de acuerdo con el Plan Nacional de Descentralización– deberán asumir en los próximos cuatro años, la situación de déficit podría agravarse.
- El ámbito en el que los funcionarios expresan mayor nivel de desconocimiento son las leyes, sobre todo aquellas que han sido creadas o reformadas significativamente a partir de la nueva Constitución aprobada en 2008. El área de capacidades administrativas tiene un nivel de dominio relativamente aceptable, entre otras cosas, por estar vigilado por la Contraloría, el Ministerio de Relaciones Laborales, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Sistema de Rentas Internas (SRI), y por constituir éstas, actividades cotidianas necesarias para el funcionamiento institucional.
- En el área de gestión técnica y operativa, la capacidad es deficiente y los temas en los que se detecta mayor necesidad de formación son los relacionados con el diseño



y elaboración de proyectos. De las capacidades de gestión depende la adecuada elaboración del plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD, instrumento indispensable para su buen desempeño.

- Existe una sobreestimación respecto al manejo de los ejes transversales de la política pública debido, entre otras cosas, a la falta de comprensión sobre los enfoques que tiene cada uno de los ejes transversales (interculturalidad, género, ambiente, grupos etarios, etc.) y aún más de su aplicación.
- La transición de nuevas competencias a los GAD debe ir de la mano con un proceso de fortalecimiento institucional que implica principalmente formación, capacitación, seguimiento y asesoría.
- El enfoque de la capacitación debe ir más allá de la preparación del talento humano, debe promover la formación institucional, fortaleciendo las capacidades de gobernar y de incidir políticamente.
- Para lograr resultados efectivos en la capacitación es necesario cambiar el modelo de carrera administrativa discontinua por uno que genere oportunidades de crecimiento laboral y salarial a los funcionarios de los GAD.
- La demanda de capacitación es diversa en el campo académico, pues existen funcionarios de nivel básico, medio y superior, por lo que a la hora de ofertar modelos de capacitación se debe tomar en cuenta esta característica. Según cifras del Censo Nacional del 2000 y de las Encuestas de Condiciones de Vida 2007, existían 395.267 servidores públicos, que representan alrededor del 9,6% de la PEA, de los cuales 76.143 eran servidores de los gobiernos autónomos descentralizados (19% del total de servidores públicos). En promedio, únicamente el 35,6% tienen título de tercer nivel, cifra que para los gobiernos descentralizados de menos de 50 mil habitantes será considerablemente menor. Es evidente que una propuesta de formación y capacitación deberá integrar servicios de profesionalización, postgrado y capacitación continua, para cubrir las necesidades específicas de los servidores.
- De acuerdo con la percepción respecto a la oferta de servicios de capacitación, la mayor parte de los encuestados identifica a sus asociaciones seccionales y a las universidades como generadores de esta oferta y, en menor medida, a otras entidades públicas, incluidos el IAEN.
- La modalidad predominante de capacitación es presencial y el tipo mayoritario de capacitación corresponde a la educación continua, que constituye un desafío para la introducción de modalidades que utilicen tecnología virtual y para la construcción de oferta que incorpore educación de segundo y tercer nivel, y postgrado.
- Finalmente las metodologías formativas utilizadas en la mayor parte de casos adolecen de "teoricismo", se presentan descontextuadas de las realidades concretas donde deben aplicarse, son repetitivas y están llenas de lugares comunes que no se superan ni actualizan.



II. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

1. Elementos constitucionales relativos a la formación y capacitación de los servidores públicos de los gobiernos autónomos descentralizados

Los artículos 52 y 53 de la Constitución establecen el derecho de las personas a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y que las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos incorporen sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras. En virtud de este derecho, el artículo 227 señala que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. Para lograr un servicio público que garantice este derecho, la Constitución instituye la "carrera administrativa" (art. 228), cuyo ingreso, ascenso y promoción deberá efectuarse mediante concurso de méritos y oposición, con la lógica excepción de los funcionarios de elección popular y de libre nombramiento. Sin embargo, de acuerdo con la norma constitucional (art. 229), se considera servidor público a toda persona que, en cualquier forma o cualquier título, trabaje, preste servicios o ejerza un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Además, la ley valorará la remuneración de acuerdo a la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia; definirá el organismo rector en materia de recursos humanos para todo el sector público y también regulará la promoción –que incluye la formación y capacitación– de los servidores públicos.



A fin de lograr que el servicio público pueda alcanzar los objetivos y principios constitucionales, el art. 234 manda que el Estado garantice la formación y capacitación continua de los servidores públicos, otorgándole el carácter de obligación de todas las entidades del sector público y de un derecho para los servidores públicos. Asimismo, el mencionado artículo establece que la formación y capacitación se efectuarán a través de las escuelas, institutos, academias y programas del sector público y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales que operen bajo acuerdos con el Estado, dando origen con ello al concepto de Red Pública de Formación y Capacitación del Servicio Público.

Desde ese marco constitucional nacional, el art. 238 prevé que los gobiernos autónomos descentralizados –que forman parte del Estado– gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y además se regirán por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Por tanto, el servicio y los servidores públicos de las entidades subnacionales de gobierno deberán desempeñar sus funciones, pero en el marco del mandato constitucional y sin menoscabo de la autonomía política y administrativa de su gobierno. El marco para la adecuación y armonización de competencias, facultades y atribuciones entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados es, sin duda, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, instituido en el art. 279 de la Constitución. Será responsable de organizar la planificación para el desarrollo y estará conformado por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará de manera tripartita a miembros del gobierno central, a los distintos niveles de gobierno, y a representantes de la Asamblea Plurinacional de Participación Ciudadana, y que tendrá una secretaría técnica que lo coordinará. Según el art. 280, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos de todos los niveles de gobierno, y coordinará las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados, siendo su observancia de carácter obligatorio para el sector público.

Para lograr los objetivos, estrategias y metas que componen el “Plan Nacional del Buen Vivir” (PNBV), en lo relativo a la aplicación del reparto constitucional y la transferencia de las competencias entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, el art. 269 de la Constitución establece la creación de un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, denominado Consejo Nacional de Competencias (CNC) que tendrá, entre otras, las funciones de regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas que, de forma obligatoria y progresiva, deberán asumir los gobiernos descentralizados, debiendo hacerlo inmediatamente quienes acrediten tener capacidad operativa para ello. Sobre las competencias adicionales y residuales se deberá operar de la misma manera.

Asimismo, para dejar sentada la posibilidad de la articulación y coordinación de las competencias, el art. 260 establece que el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.



Por otra parte, el art. 343 de la Constitución instituye el Sistema Nacional de Educación, que tendrá como finalidad el desarrollo de capacidades y potencialidades individuales y colectivas de la población. Se propone promover el aprendizaje y la generación y utilización de conocimientos, técnicas, saberes, arte y cultura, teniendo como centro al sujeto que aprende. El Sistema funcionará de manera flexible y dinámica, incluyente, eficaz y eficiente, integrando una visión intercultural. De acuerdo con el art. 344, este sistema comprende las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, cuya rectoría ejercerá el Estado a través de la autoridad educativa nacional, quien formulará la política nacional de educación; regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema, que estará articulado con el sistema de educación superior, entre otros mecanismos, a través de la Planificación Nacional (art. 279).

Las instituciones que brindan servicios de educación, de acuerdo con el art. 345 podrán ser públicas, fiscomisionales o particulares (art. 345), y el Estado tendrá la responsabilidad de garantizar la existencia y acceso a modalidades de educación formales y no formales (art. 347, numeral 3).

Junto a la educación general, la Constitución reconoce específicamente al Sistema de Educación Superior que, de acuerdo con el art. 350, tiene como finalidades, entre otras, la formación académica y profesional y la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con el régimen de desarrollo. Deberá mantenerse articulado con el Plan Nacional de Desarrollo y regirse, entre otros, por los principios de autonomía responsable, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, en el marco del diálogo de saberes (art. 351). Estará regido por un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna y de relación entre sus distintos sectores con la función ejecutiva (art. 353, primer numeral). La Constitución reconoce, entre otras entidades proveedoras de servicios de educación superior, a las universidades e institutos superiores técnicos que estén debidamente acreditados y evaluados, públicos o particulares, y que no tengan fines de lucro (art. 352).



2. La normatividad más trascendente orientada al desarrollo de las capacidades del sector público

- **La Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP)**

Esta norma desarrolla el marco jurídico para garantizar el derecho ciudadano al servicio público contemplado en la Constitución y regula la carrera administrativa de los servidores públicos como el medio idóneo para alcanzar los objetivos del desarrollo profesional, técnico y personal de los funcionarios estatales, así como para un mejoramiento permanente de la eficiencia, eficacia, calidad y productividad de las instituciones del Estado (art. 2). De acuerdo con la Constitución, esta ley tiene jerarquía superior en materia de recursos humanos en toda la administración pública, incluidos los gobiernos autónomos descentralizados y las entidades que sean creadas por acto normativo de los mismos (art. 3)⁹. Sus disposiciones regulan el desempeño de las personas que, en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicio o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público (art. 4).

Derecho de los servidores públicos a la formación y capacitación

Para garantizar el mejoramiento del servicio y en cumplimiento del mandato constitucional, la LOSEP establece como uno de los derechos de los servidores públicos, recibir formación y capacitación continua por parte del Estado, para lo cual las instituciones prestarán las facilidades, entre las cuales consta la autorización para realizar estudios¹⁰ (art. 23, lit. q), desempeñar actividades vinculadas a éstos durante el tiempo fijado para sus labores (art. 24, lit. b), obtener licencias sin remuneración con sujeción a los intereses institucionales para efectuar estudios regulares de posgrado en instituciones de educación superior hasta por dos años, cumplidos los requisitos de antigüedad en el puesto (art. 28 lit. b), y permisos hasta por dos horas diarias para estudios regulares¹¹.

De la administración del talento humano de los servidores públicos

Para la administración del talento humano, la LOSEP entrega la responsabilidad nacional al Ministerio de Relaciones Laborales y a las Unidades de Administración del talento humano en cada organismo público (art. 50). El Ministerio, entre otros, tendrá la competencia de establecer las políticas nacionales y normas

9 Como las empresas públicas, por ejemplo.

10 O ejercer la docencia en las universidades e instituciones politécnicas del país.

11 Siempre y cuando se acredite matrícula y regular asistencia a clases.



técnicas de capacitación, así como coordinar la ejecución de programas de formación y capacitación (art. 51). La Ley deja salvada la competencia de las unidades de administración del talento humano de los gobiernos autónomos descentralizados, quienes administrarán el sistema integrado de desarrollo del talento humano en sus instituciones, bajo dependencia administrativa, orgánica, funcional y económica de sus respectivos gobiernos, pero observando las normas técnicas expedidas por el Ministerio de Relaciones Laborales como órgano rector de la materia, quien no interferirá en los actos relacionados con dichas administraciones (art. 51, inciso final).

De la formación y capacitación

La LOSEP define a la formación como el subsistema de estudios de carrera y de especialización de nivel superior que otorga titulación según la base de conocimientos y capacidades, que permitan a los servidores públicos de nivel profesional y directivo obtener y generar conocimientos científicos y realizar investigación aplicada en las áreas de prioridad para el país, definidas en el Plan Nacional de Desarrollo. La formación no profesional se alinearán también a las áreas de prioridad para el país establecida en el Plan Nacional del Buen Vivir (art. 69). Y relativo a la capacitación y desarrollo personal, los define como el subsistema orientado al desarrollo integral del talento humano vinculado al servicio público, mediante procesos de adquisición y actualización de conocimientos, desarrollo de técnicas, habilidades y valores para la generación de una identidad tendiente a respetar los derechos humanos, practicar principios de solidaridad, calidez, justicia y equidad, reflejados en su comportamiento y actitudes frente al desempeño de sus funciones de manera eficiente y eficaz, que les permita realizarse como seres humanos y ejercer de esta forma el derecho al Buen Vivir (art. 70).



Sobre los prestadores de servicios de formación y capacitación

La LOSEP señala que la formación y capacitación, fundamentadas en el Plan Nacional de Capacitación de los Servidores Públicos, se efectuará a través de la Red de Formación y Capacitación Continuas del Servicio Público, tomando el criterio del IAEN (art. 71). Para el efecto, el Ministerio de Relaciones Laborales coordinará con las Redes de Formación y Capacitación de los Servidores Públicos y con las Unidades de Administración del Talento Humano de cada institución, la ejecución del Plan Nacional de Formación y Capacitación de los Servidores Públicos, que deberá ser desconcentrado y descentralizado, acorde a los preceptos constitucionales, pero en el caso de los Gobiernos Autónomos

Descentralizados, sus entidades y regímenes especiales se sujetarán a lo que determina la correspondiente ley (art. 72).

Sobre la carrera del servicio público

En aplicación de la norma constitucional, la LOSEP establece dentro del sector estatal, la carrera del servicio público con el fin de obtener eficiencia en la función pública, mediante la implantación del sistema de méritos y oposición que garantice la estabilidad de los servidores idóneos (art. 81). Asimismo, define la carrera de servidor público como el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a motivar el ingreso y la promoción de las personas para desarrollarse profesionalmente dentro de una secuencia de puestos que pueden ser ejercidos en su trayectoria laboral, sobre la base del sistema de méritos, garantizando la estabilidad, ascenso y promoción de sus servidores de conformidad con sus aptitudes, conocimientos, capacidades, competencias, experiencia, responsabilidad en el desempeño de sus funciones y requerimientos institucionales (art. 82).

- **El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)**

Establece principalmente la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano, con el fin de garantizar la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y desarrolla el modelo de descentralización obligatoria y progresiva previsto en la Constitución, a través del sistema nacional de competencias (art. 1). Integra en una sola norma todo el régimen jurídico relativo a los gobiernos subnacionales, incorporando a la misma su régimen administrativo, organizativo, financiero, etc., que anteriormente se encontraba disperso en varias leyes parciales.

Para clarificar y desarrollar el precepto normativo relativo a la autonomía de los gobiernos descentralizados, pertinente para el análisis sobre la formación y capacitación de los servidores seccionales, el COOTAD señala que la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados –prevista en la Constitución–, comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes (art. 5, inc. 1 y 4). Por ello, ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa



y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes de la República, y está especialmente prohibido a cualquier autoridad o funcionario ajeno a los gobiernos autónomos descentralizados, entre otros asuntos, interferir en su organización administrativa (art. 6, literal I).

Sobre las competencias y facultades de los gobiernos autónomos descentralizados

El COOTAD desarrolla el marco constitucional respecto al régimen de competencias, para lo cual instituye el Sistema Nacional de Competencias (art. 108) y las define como capacidades de acción de un nivel de gobierno dentro de un sector de intervención estatal (art. 113), que se ejercen a través de las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y ejecución (art. 116). Las competencias pueden ser exclusivas cuando la titularidad pertenece a un solo nivel de gobierno, aunque su gestión pueda efectuarse de manera concurrente (art. 114), y concurrentes cuando la titularidad de la misma pertenezca a dos o más niveles de gobierno y se gestionará en forma concurrente (art. 115).

A su vez, el COOTAD establece una hoja de ruta para la descentralización a través del proceso progresivo, obligatorio y definitivo de transferencia de competencias desde el gobierno central o los gobiernos subnacionales (art. 105) y determina la creación del Consejo Nacional de Competencias para que organice e implemente el proceso de descentralización (arts. 117, 118, 119).

Sobre el fortalecimiento institucional de los gobiernos autónomos descentralizados

Con el objetivo de generar condiciones necesarias para que los gobiernos autónomos descentralizados ejerzan sus competencias con eficiencia, eficacia, participación, articulación intergubernamental y transparencia, el COOTAD señala que se desarrollará de manera paralela y permanente un proceso de fortalecimiento institucional, a través de planes de asistencia, capacitación y formación, en áreas de planificación, finanzas públicas, gestión de servicios públicos, tecnología, entre otras (art. 151).



Sobre la organización asociativa de los gobiernos descentralizados y su intervención en el fortalecimiento de los mismos

El COOTAD reconoce la organización asociativa de carácter nacional que tiene cada uno de los niveles de gobierno descentralizado y otorga a las mismas el carácter de entidades de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera, patrimonio propio, y con financiamiento proveniente del 5 por mil del total de las transferencias que realiza el gobierno central a los gobiernos provinciales y cantonales y del 3 por mil en el caso de los gobiernos parroquiales, cuyos recursos se distribuirán en el 1% para la asociación nacional y el 2% para las asociaciones provinciales (art 313). Entre otras responsabilidades se incluye brindar la asistencia técnica que requieran sus asociados, incluyendo servicios de capacitación (art. 314, lit. a).

Sobre los servidores públicos de los gobiernos autónomos descentralizados

Respecto al régimen aplicable a los servidores públicos de cada gobierno autónomo descentralizado, el COOTAD establece que éstos se regirán por el marco general que señala la ley que regule el servicio público y su propia normativa. Sin embargo, en ejercicio de su autonomía administrativa, los gobiernos autónomos descentralizados, mediante ordenanzas o resoluciones para el caso de las juntas parroquiales rurales, podrán regular la administración del talento humano y establecer planes de carrera aplicados a sus propias y particulares realidades locales y financieras (art. 354). Para la administración del talento humano de los GAD, prevé que ésta será autónoma y se regulará por las disposiciones que, para el efecto, se encuentren establecidas en la ley y en las respectivas ordenanzas o resoluciones para el caso de las juntas parroquiales rurales (art. 360).

- **Ley Orgánica de Educación Superior (LOES)**

En lo relacionado con la formación y capacitación de los servidores públicos, la LOES, sobre los fines de la educación superior, establece que ésta constituye un "bien público social" que responderá al interés público (art. 3). Asimismo señala que la educación superior tendrá, entre otros, los fines de *"Aportar con el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo previsto en la Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo"; "Constituir espacios para el fortalecimiento del Estado Constitucional, soberano, independiente,*



unitario, intercultural plurinacional y laico” y “Contribuir en el desarrollo local y nacional de manera permanente, a través del trabajo comunitario o extensión universitaria” (art. 8, literales e, g y h).

En cuanto al financiamiento del sistema y las instituciones de la Educación Superior, provendrá principalmente de las asignaciones que consten en el Presupuesto General del Estado y las rentas establecidas en la Ley del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO), ingresos de matrículas, derechos y aranceles, con las excepciones previstas en la ley y otros ingresos propios.

Respecto al principio de pertinencia, la LOES señala que la educación superior debe responder a las expectativas y necesidades de la sociedad, a la planificación nacional, al régimen de desarrollo y a la diversidad cultural (art. 107). En aplicación del principio de integralidad se distingue a las instituciones de docencia y las de educación superior continua, cuyas carreras se determinarán según su definición (art. 117), y se reconoce a las instituciones de educación superior la capacidad de realizar programas y cursos de vinculación con la sociedad guiados por el personal académico.

Asimismo establece que el IAEN es la universidad de postgrado del estado, con la misión de formar, capacitar y brindar educación continua, principalmente a los servidores públicos, investigar y generar pensamiento estratégico, con visión prospectiva sobre el Estado y la Administración Pública, desarrollar e implementar conocimientos, métodos y técnicas relacionados con la planificación, coordinación, dirección y ejecución de las políticas y la gestión pública (Disposición General Novena). El IAEN gozará de la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica que se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas del país.



3. Los procesos institucionales en curso sobre desarrollo de capacidades

3.1 Acciones del Consejo Nacional de Competencias para el fortalecimiento institucional de los GADs

Una vez aprobado el COOTAD en octubre de 2010, en el plazo previsto en la ley, las autoridades de cada nivel de gobierno eligieron a sus representantes al Consejo Nacional de Competencias (CNC), que se instaló en los primeros meses del 2011, empezando su labor organizacional, financiera, institucional y jurídica, razón por

la cual debieron apoyarse en las capacidades instaladas de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) para afinar su secretaría técnica.

En el cortísimo período de funcionamiento y con las limitaciones señaladas, el CNC apenas ha podido formular y aprobar un Plan emergente 2011-2012 de transferencia de competencias, que básicamente contempló aquellas que tenían prioridad –riego y registro de la propiedad (2011), vialidad y fomento productivo (2012)–, elaborar en forma participativa y aprobar el Plan Nacional de Descentralización 2013-2015 en septiembre 2012, y desarrollar la metodología para regular el proceso de transferencia de las competencias prevista en el COOTAD, así como su coste.

3.2 El rol de las asociaciones y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el desarrollo de capacidades para la mejor gestión pública

En un menor número, los gobiernos autónomos descentralizados del nivel provincial y municipal, en cumplimiento de la LOSEP, han elaborado sus Planes Anuales de Formación y Capacitación del Talento Humano con enfoque de competencias laborales. En su mayor parte mediante la contratación de consultorías y como un mero formalismo para cumplir con la ley, antes que como un esfuerzo comprometido con el mejoramiento de la calidad de sus funcionarios, pues, en muchos de los casos, el mencionado plan se ha quedado rezagado respecto al cronograma de ejecución.

Debido a las deficiencias de las unidades de talento humano, sólo en los casos de gobiernos autónomos de mayor tamaño –como el Distrito Metropolitano de Quito– existen normativas claras relativas a la definición, clasificación y valoración de cargos según las competencias necesarias para su desempeño y la determinación de las deficiencias del personal actualmente ocupado, como base de sustentación de sus planes formativos. En la mayor parte de casos, con algunas excepciones, los planes son sólo un recuento, resultado de consultas internas, de las deficiencias que supuestamente existirían al interior de los gobiernos, respecto a un deber ser ideal para el ejercicio eficiente de las competencias propias, sin una base de análisis empírica y suficiente que sustente sus propuestas.

Desde su creación y a través de los años, las asociaciones de gobiernos autónomos descentralizados han construido una institucionalidad importante



como instancias de interlocución con las demás funciones del poder público, principalmente con el gobierno central y la Asamblea Nacional. Igualmente, han desarrollado una importante experiencia en la asistencia y capacitación a sus miembros asociados, que se ha visto fortalecida a partir del año 2008 cuando se establece un rumbo claro para el proceso de descentralización y autonomía de los gobiernos locales.

Las asociaciones de GADs, frente al nuevo marco institucional y normativo de la descentralización, pretenden asumir un rol más activo en la provisión de servicios de formación y capacitación, con las limitaciones propias de su capacidad institucional. Han impulsado propuestas y acciones formativas orientadas a resolver las necesidades de capacitación emergentes sobre las competencias comunes y las nuevas que el CNC está transfiriendo a favor de los gobiernos descentralizados.

Es así que tanto el CONGOPE como la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y el CONAGOPARE, cuentan con unidades y personal dedicados a la formación y capacitación de sus miembros asociados. Han elaborado planes anuales de capacitación con una oferta centrada en el desarrollo de capacidades concretas, directamente vinculadas a las funciones y responsabilidades que están asumiendo los gobiernos descentralizados. Para ello han establecido convenios con otras instituciones públicas, universidades y ONGs especializadas, y han podido ejecutar sus actividades formativas en forma descentralizada, cubriendo una parte de regiones donde cuentan con miembros asociados.

128



Este esfuerzo, que es valioso, sin embargo no alcanza a cubrir las demandas estructurales que están más allá de la capacitación continua, como la formación de segundo y tercer nivel y la de postgrado, dejando un vacío que –habiéndose acumulado a través de los años– limita los impactos positivos de su intervención formativa.

Es de resaltar que, desde la experiencia que han podido impulsar, se ha generado cierta claridad respecto al desafío formativo que tienen por delante, de cubrir necesidades de capacitación que consoliden a los gobiernos descentralizados para el ejercicio con la mayor autonomía posible que, como efecto del modelo de descentralización, deberán asumir en los próximos años.

Los GAD que, en una buena parte, cuentan con las Unidades de Gestión del Talento Humano y con sus planes anuales de formación y capacitación,

aprovechan la oferta formativa de sus asociaciones y establecen convenios directos con universidades locales y otras entidades especializadas para responder puntualmente a algunas propuestas del Plan. Pero en la generalidad de los casos, estas acciones se han quedado cortas, son discontinuas y poco sistemáticas. El vínculo con el IAEN es débil y en el caso de que individualmente algún funcionario esté cursando estudios de la oferta que tiene la universidad de postgrado, será por iniciativa personal, antes que por vínculos más estructurados.

La actitud de los GAD, principalmente de aquellos que cubren poblaciones menores a 50 mil habitantes, frente a la necesidad de capacitación y formación han tenido respuestas más reactivas que proactivas, de manera que sus autoridades se han concentrado en resolver los problemas inmediatos para atender el período de su gestión, antes que trabajar en esfuerzos de más largo aliento, en correspondencia con la misión protagónica que deberán asumir conforme se profundice la descentralización. Es así que, por ejemplo, en el caso de la competencia de tránsito, transporte y seguridad vial que empiezan a asumir los municipios de mayor tamaño –como Quito, Guayaquil y Cuenca–, los demás deberán hacerlo en cuatro años. El criterio de la mayor parte de gobiernos cantonales es que prefieren dejar la competencia en manos del gobierno central hasta más adelante.

3.3 Papel de las universidades y el IAEN en la formación de servidores públicos de GAD

Habiéndose convertido el IAEN en la universidad de postgrado del estado, ha experimentado en tres años una total reestructuración, de haber sido una institución especializada en asuntos de seguridad nacional hasta asumir la misión de elevar los niveles de formación de los servidores públicos en todos los niveles de gobierno.

Ha producido una amplia variedad de oferta formativa para funcionarios públicos, desde cursos abiertos hasta maestrías, orientada principalmente a la generación de masa crítica que pueda pensar estratégicamente en el sector público¹². La mayoría de las ofertas de capacitación son parte del Programa presidencial Germánico Salgado, el cual abarca a todas las regiones del país.

¹² Como similares universidades de Europa y EEUU, la Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA), por ejemplo.



De acuerdo con los resultados del sondeo realizado, las universidades son actores estratégicos potenciales en la formación y capacitación de los GAD, que han venido cumpliendo un rol importante en las provincias donde están asentadas y podrían ser mejor aprovechados a la hora de realizar convenios de capacitación y formación para funcionarios, por su experticia en el dominio de la problemática territorial o de temáticas específicas¹³.

No existe una base de datos de los organismos, programas y proyectos, públicos o privados, que puedan ser aprovechados para la capacitación de los servidores públicos.

El aprovechamiento de la oferta de capacitación para funcionarios depende, hasta el momento, en gran medida del interés del empleado público y de su compromiso con la institución en la que trabaja. Sin embargo, también deberá contar con la disponibilidad de recursos económicos, ya que la mayoría de talleres y cursos tiene un costo, además de los gastos de transporte, y si se desea acceder a una especialización o maestría, los costos son elevados.

Como dos referentes del aporte de instituciones académicas, en febrero de 2009 se creó la Red Ecuatoriana de Formación y Capacitación del Servidor Público mediante la convocatoria del IAEN, a la que se suscribieron alrededor de 65 instituciones entre estatales, civiles y de los gobiernos seccionales, quienes podrán contar con un sistema de acreditación de los cursos y programas de formación que realicen. La conformación de la Red, de acuerdo con sus promotores, se considera como una estrategia adecuada para coordinar, cooperar, comunicar, propiciar la complementariedad y ensamblar de manera orgánica, programas y recursos humanos, financieros y físicos¹⁴.



Asimismo, el IAEN y el CONAGOPARE, ante la necesidad de procesos de capacitación que respondan a las necesidades de las juntas parroquiales, crean el Proyecto de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo de Capacidades de los Gobiernos Parroquiales del Ecuador, que se empezaría a ejecutar a partir de enero del 2013. Este proyecto, destinado a servidores de gobiernos parroquiales, tiene un enfoque de educación popular acorde a las características de formación de este sector que en gran medida es personal con educación inconclusa.

13 Es el caso de la Universidad Andina y del Instituto de Movilidad y Transporte, señalado en este documento.

14 Entre otras entidades, forman parte de la Red, el Instituto de Capacitación Municipal (ICAM); el Centro de Capacitación de la Contraloría General del Estado; el Centro de Estudios Fiscales; la Academia Diplomática del Ecuador; la Corte Nacional de Justicia y el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOPI).

TRANSPARENCIA



MILAGEO • TRUCO?



4. Las fuentes de financiamiento del desarrollo de capacidades en el sector público

Existen diversas fuentes de financiación para la formación y capacitación, siendo un derecho de los servidores públicos que cada entidad estatal deberá garantizar a través de su presupuesto institucional. Sin embargo, el rebasamiento de responsabilidades de las instituciones, producto del cambio que experimenta el ordenamiento institucional nacional, ha provocado una significativa desatención y por ello un menor presupuesto para atender la demanda formativa potencial. Por otro lado, de acuerdo con la definición de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) de que la cooperación internacional se concentre en los ámbitos de la transferencia y asistencia técnica, desde la Unión Europea, la AECL, la CTB, la GIZ y otras instituciones de cooperación presentes en el país, han manifestado su predisposición de apoyar con recursos financieros y técnicos para impulsar la reforma del Estado, en particular respecto del fortalecimiento de los GAD.

III. LA OFERTA Y DEMANDA EN EL PROCESO DE DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA EL SERVICIO CIVIL

Sobre las instituciones ofertantes de servicios de formación y capacitación para servidores públicos se ha elaborado una matriz que sintetiza la información básica correspondiente (ver Anexo N° 1).

132



1. La percepción sobre la oferta de capacitación

En cuanto a las modalidades de la capacitación, el modelo tradicional de instrucción es el de mayor uso, cuyo mérito es el aprovechamiento de la presencia de los funcionarios para su formación de valores y ejercitación de sus destrezas. Pero, considerando que los municipios no pueden prescindir del trabajo de los funcionarios durante períodos largos, su presencia física se convierte en una limitación para que participen en actividades de formación sostenidas. De hecho, la mayor parte de los encuestados se quejó de que las actividades formativas en la modalidad presencial se realizaban en las capitales provinciales, en Quito o en Guayaquil, lo cual es un obstáculo para su participación.

Por otra parte, el uso minoritario de modalidades de capacitación virtual demuestra la baja penetración y utilización de las tecnologías de la información y comunicación como herramienta de instrucción en las poblaciones más pequeñas, principalmente en las zonas rurales. Aunque la telefonía celular y el internet ya tienen una cobertura en la mayor parte del territorio nacional, sus límites de acceso –sean éstos los costos del servicio o de la inversión para adquirir las computadoras, o el dominio básico de la tecnología– han impedido que puedan utilizarse en mayor medida los medios virtuales para la capacitación de los servidores públicos.

En cuanto a los tipos de formación, la mayor parte de la oferta de capacitación utilizada es de educación continua, probablemente proveniente de la asociación gremial, y que seguramente otorgará una certificación simple del evento. Sin dejar de ser relevante el esfuerzo realizado, contrastado con la información de que menos del 65% de los funcionarios públicos del país tiene título de tercer nivel¹⁵, muestra que no se están cubriendo las necesidades estructurales de formación y capacitación, que para el caso de las juntas parroquiales es aún mayor, pues su déficit formativo llega a la obtención de título de segundo nivel de estudios.

Finalmente las metodologías formativas utilizadas en la mayor parte de casos parecieran adolecer de "teoricismo", descontextuadas de realidades concretas donde deben aplicarse, repetitivas y llenas de lugares comunes que no se superan ni actualizan.

2. La oferta para cubrir el déficit estructural de capacidades existente en el servicio público nacional

Para lograr una modernización democrática del Estado, capaz de garantizar el derecho constitucional al servicio público de calidad y eficiencia, debe restablecerse una institucionalidad estatal, gravemente afectada por un modelo desestructurador de corte oligárquico y neoliberal, que se implementó durante varias décadas. Ello implica afrontar la debilidad formativa, la disminuida autoestima y la falta de compromiso de más de 395 mil servidores públicos, que se han mantenido en la esfera pública por la falta de oportunidades y hasta por sus propias limitaciones para migrar al sector privado. Es evidente que las entidades estatales responsables del talento humano tienen una misión de



¹⁵ De acuerdo con el censo de Población y Vivienda del año 2000 y la encuesta de condiciones de vida del año 2007.

grandes proporciones, que difícilmente podría resolverse en un período corto.

Ante un desafío de estas proporciones se comprende que el Ministerio de Relaciones Laborales y la Universidad de Postgrado (IAEN) se encuentren retrasadas en la producción del Plan Nacional de Formación y Capacitación del Servicio Público y que hayan articulado una respuesta implementando un Plan Emergente de Capacitación y Formación, que responde a una estrategia de cubrir las competencias comunes a todo el sector público, incluidos los gobiernos locales, con una oferta general de formación de postgrado (maestrías, especializaciones y diplomados) y de educación continua, para el caso del IAEN, y de acciones puntuales en el caso del Ministerio de Relaciones Laborales.

También es evidente que el Consejo Nacional de Competencias, con apenas un año y medio de conformado y limitadas capacidades institucionales y de recursos, no podría asumir las responsabilidades que le entrega el COOTAD para formular las políticas, estrategias y planes de fortalecimiento institucional necesarias para que los gobiernos descentralizados puedan asumir sus competencias garantizando la calidad del servicio público.

Es comprensible que las instituciones que están realizando acciones de formación y capacitación a los servidores públicos de los GAD, estén desarrollando acciones para cubrir necesidades emergentes, dejando de lado los temas estructurales, como el déficit de formación de segundo nivel y de pregrado en los funcionarios, pues aun con los esfuerzos que realizan, apenas se cubre una porción de la demanda inmediata¹⁶.

3. Programas y cursos que ofertan los prestadores de servicios formativos y de capacitación a los funcionarios de los GAD¹⁷

La oferta formativa dirigida a los funcionarios de los GAD, proporcionada por las asociaciones de gobiernos seccionales y por otras instituciones públicas, es del tipo de educación continua que se orienta a cubrir necesidades emergentes que resuelvan déficits puntuales en los procesos de gestión de los servicios públicos y que complementa, pero no suple, los déficits formativos estructurales que adolece el servidor público de los gobiernos descentralizados. Está orientada a cubrir necesidades comunes y específicas de cada nivel de gobierno según sus

¹⁶ Como es el caso de la prestación del servicio de registro de la propiedad que asumieron los municipios en el 2012 y que se convirtió en el tema principal de la capacitación realizada.

¹⁷ Tipo de programas, temario de los principales cursos, público meta.

competencias exclusivas, aunque con un enfoque principalmente operativo. El público meta de esta formación son los funcionarios de los GAD.

La oferta del IAEN como entidad de formación de postgrado de los servidores públicos, se orienta en general a los servidores de todas las funciones del Estado, lo cual produce una sobrecarga y una dispersión en relación a las necesidades formativas específicas que tienen los servidores de los GAD. Cubre necesidades vinculadas a los aspectos comunes de la gestión pública, pero con una oferta más amplia que abarca desde la educación continua hasta la formación de postgrado, alcanzando todo el espectro potencial de la demanda formativa. Aunque el Centro de Educación Continua (CEC) se ha desconcentrado hacia las regiones administrativas del país, sin embargo, por su formato generalista asiste en menor medida a los servidores de los GAD.

Las universidades y los centros de investigación y capacitación localizados en los territorios ofertan servicios de formación y capacitación a los GAD que están en su área de influencia, que pueden cubrir necesidades formativas específicas a través de modalidades de pregrado y educación continua, pero orientado hacia un público meta más amplio, incluyendo a particulares interesados.

4. La correspondencia entre oferta y demanda de formación y capacitación de los servidores de los GAD

Ante la paralización del proceso de elaboración del Plan Nacional de Formación y Capacitación de los Servidores Públicos, es evidente que para la formulación de los planes y currículos de formación, las entidades prestadoras de servicios educativos no han trabajado con diagnósticos sustentados en información empírica respecto de las necesidades a ser cubiertas, excepto algunos gobiernos descentralizados consolidados institucionalmente¹⁸.

Salvo pocas excepciones, la metodología que se ha generalizado para la formulación de los planes y currículos formativos es la deconstrucción teórica de los dominios correspondientes a las competencias de las entidades del sector público y específicamente de los gobiernos locales, soslayando los estudios de la demanda concreta, empíricamente sustentados, incluyendo una línea de base respecto a las capacidades existentes e instaladas en los gobiernos descentralizados que serán asistidos con la capacitación.



¹⁸ Corresponden a provincias y municipios con población superior a los 300 mil habitantes.

Es decir, que partiendo de las competencias que poseen los diversos niveles de gobierno, se ha procedido a desdoblarse e identificar los dominios de capacidades necesarios para su ejercicio y en función de ello se han elaborado las propuestas educativas, considerando los conocimientos, destrezas y valores necesarios para el desempeño eficiente de los servidores, en el ejercicio de las competencias que cumple el gobierno en el que laboran.

Dentro del conjunto de potestades competenciales que ejercen los diversos niveles de gobierno, por su naturaleza se pueden identificar un conjunto de dominios temáticos que son comunes a todos, tales como: uso de marcos legales aplicables a los GAD; administración de recursos humanos, gestión financiera de los GAD, gestión de compras públicas; gestión de tecnologías, comunicación interna y externa, planificación estratégica y operativa, etc. Sobre estos dominios se ha centrado la mayor parte de ofertas formativas, tanto del IAEN como de las demás universidades, las asociaciones corporativas de los GAD y también de las instituciones de investigación y capacitación.

Pero, para los dominios específicos de carácter técnico, correspondientes a las competencias exclusivas actuales y nuevas que deben asumir los GAD, en general la oferta es limitada y proviene desde universidades y centros especializados. Tal es el caso de la competencia de riego transferida a los concejos provinciales, cuya oferta ha sido asumida por las escuelas de ingeniería de universidades locales y por el Consorcio de ONGs CAMAREN, especializado en riego comunitario. En el caso de la competencia de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial, exclusivamente el IAEN ofrece formación continua para la Integración, Transporte y Territorio, con el aval de la Universidad Andina Simón Bolívar, subsección Ecuador.

136



Los tipos y modalidades educativas igualmente corresponden, antes que a las condiciones y necesidades de la demanda, a las posibilidades de la oferta, que se ha concentrado en las ciudades capitales, principalmente en Quito. La modalidad dominante ha sido presencial y el tipo de oferta es sobre todo en estudios de postgrado, limitando su acceso a la mayor parte de los servidores públicos de los gobiernos descentralizados.

5. Sobre los mecanismos de detección de la demanda a nivel subnacional

Es necesario conocer de qué instrumentos disponen las entidades para definir las competencias necesarias para un determinado puesto, establecer las brechas de competencias y definir las necesidades de capacitación. Son pocos

los gobiernos descentralizados consolidados institucionalmente¹⁹, que cuentan con su manual de definición y clasificación de puestos aprobados mediante ordenanza propia, y que han elaborado los planes de formación y capacitación de sus servidores públicos, estableciendo el déficit de las competencias de sus funcionarios respecto del perfil competencial de cada cargo. El 85% de gobiernos autónomos descentralizados –que tienen una población inferior a 50 mil habitantes– no cuenta con una norma propia de definición y clasificación de puestos, de tal forma que los planes de capacitación son formulados de manera empírica, considerando las necesidades generales que pudieran existir.

Sin embargo, la totalidad de propuestas sólo considera y atiende el nivel de capacitación continua, pues las necesidades de formación dura, vía educación regular de segundo y tercer nivel, implicaría esfuerzos que rebasan sus posibilidades²⁰. En el caso de los gobiernos descentralizados más grandes, siendo el nivel de profesionalización de su personal inclusive superior a la media del gobierno central²¹, la necesidad de formación de tercer nivel es mínima y se ha venido cubriendo mediante la iniciativa personal de los servidores. Pero en el caso de los servidores de los gobiernos de menor tamaño, el déficit de profesionalización puede alcanzar hasta el 90% de su personal, lo cual afecta, además, la asimilación en las actividades de educación continua, pues, por ejemplo, ¿cómo se podría profundizar en contabilidad pública cuando no se tiene dominio de la contabilidad general?

En los niveles nacionales y subnacionales, las entidades ofertantes trabajan con un modelo de estructuración curricular, apegado a la producción de una oferta construida desde una coherencia teórica basada en el análisis de las capacidades requeridas para el ejercicio de las competencias, en función de sus potencialidades institucionales educativas, dejando a un lado la situación concreta de la demanda.

Cada entidad, según su conveniencia institucional, ha elaborado su propuesta formativa, sin considerar la articulación y complementariedad con respecto a las demás, mostrando la ausencia de un plan nacional que canalice y articule la oferta con la demanda y la ausencia de una red de prestadores de servicios formativos, que armonice las ofertas para evitar paralelismos y duplicidades, y

19 Corresponden a provincias y municipios con población superior a los 300 mil habitantes.

20 Es probable que otras instituciones del nivel local, ONGs y universidades cuenten con información empírica para formular su oferta de capacitación, cuyo conocimiento demandaría una mayor profundización.

21 En el caso de Quito y Guayaquil.



que integre en una lógica sistémica la formación de talentos con competencias estratégicas, de medio nivel y operativas²².

6. Sobre el control de calidad de la oferta formativa y de capacitación de los servidores de los GAD

En el caso de las universidades, en correspondencia con la Ley de Educación Superior, cada institución en ejercicio de su autonomía cuenta con sus mecanismos propios de evaluación de la calidad de sus procesos educativos. Además, de acuerdo con la Constitución y la ley, desde el año pasado está conformado y funcionando el Consejo de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA), que realiza periódicamente evaluaciones integrales de la calidad educativa de las instituciones del sistema de educación superior.

En el caso de las entidades de formación y capacitación públicas, no universitarias, tanto de las asociaciones de gobiernos autónomos como también de las entidades ministeriales y de otras funciones, que emiten certificados de acreditación institucionales sin valor académico, la evaluación de sus actividades formativas está incorporada en la auditoría interna de sus instituciones. Sin embargo, respecto a un sistema de evaluación específica para el seguimiento de la formación y capacitación relativa a los funcionarios de los gobiernos autónomos descentralizados, no existe ningún instrumento acordado que valide, acredite y evalúe los procesos formativos concretos, y que sirva para el conjunto de los ofertantes, lo cual es otra manifestación de la ausencia de la Red Nacional de Formación y Capacitación.

7. Sobre los grados de independencia política de las instituciones demandantes y oferentes de la formación y capacitación de los GAD

Considerando que la competencia de formación y capacitación es concurrente, existe un nivel significativo de interdependencia política de todas las entidades que deberían integrar el Sistema Nacional de Formación y Capacitación de los servidores públicos, en el marco de la autonomía política, administrativa y financiera que tienen los GADs, de la autonomía académica y administrativa responsable que poseen las universidades y de la autonomía jurídica y

²² Únicamente a manera de ejemplo, podría pensarse que para formular, ejecutar y dar seguimiento a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se requieren de alrededor de un mil ciento cincuenta equipos de profesionales con experticia en planificación territorial, de los cuales al menos veinticinco deben tener un nivel de postgrado para hacer planificación de nivel provincial; al menos doscientos veinte deben tener formación de especialización para planificar en espacios cantonales y ochocientos ochenta deben tener al menos formación de nivel técnico superior para planificar a nivel parroquial.

administrativa que poseen las demás entidades públicas. La injerencia política, posible de producirse, dependería de la intervención de las autoridades de las entidades señaladas con afán de distorsionar o afectar el proceso, pero aun en ese caso la lógica sistémica podría atenuar los efectos de tal pretensión, a menos que las piezas principales del sistema actúen en connivencia.

IV. ASPECTOS POSITIVOS Y LOGROS EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA EL SERVICIO CIVIL

• Creación de un nuevo marco jurídico constitucional y legal

El nuevo marco jurídico-normativo otorga una racionalidad y coherencia sistémica global al conjunto de la institucionalidad pública, tanto a nivel del gobierno central como de los subniveles nacionales, superando el modelo "frankenstein" de una institucionalidad fragmentada, atomizada, parcelada en pequeños feudos de poder. La obligatoria sujeción de todos los actores públicos al mandato constitucional y legal y al Plan Nacional del Buen Vivir, deberá garantizar la centralidad de todas las políticas, programas, proyectos y acciones que sean impulsados desde cualesquiera de los actores estatales.

• Creación de la Ley Orgánica del Servicio Público

El establecimiento de un nuevo marco normativo que regule el manejo de los recursos humanos y remuneraciones del sector público, incluidos los gobiernos autónomos descentralizados, y que contribuya a la superación de los problemas analizados, constituye un avance importante.

• Creación del COOTAD

Su aprobación, que ya lleva dos años desde su promulgación para los gobiernos autónomos descentralizados, constituye una hoja de ruta para su desarrollo autonómico y descentralizado, y establece todos los mecanismos generales y específicos necesarios para su efectivización²³. En lo relativo a la formación



²³ Como ha dicho una autoridad municipal, el COOTAD es el vademécum de los GAD.

y capacitación de los servidores públicos seccionales, el COOTAD establece el marco institucional y las responsabilidades concretas para la garantía del derecho a la formación de los servidores públicos y para desenvolver un proceso de transferencia competencial responsable.

- **Constitución del Consejo Nacional de Competencias**

Es otro hito importante para el avance de la reforma democrática del Estado, en particular para acelerar e impulsar el fortalecimiento institucional de los GAD, como lo establecen la Constitución y el COOTAD. El despegue del proceso a través del Plan emergente de transferencia de competencias, y luego la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Descentralización 2013-2017, establece un rumbo claro para determinar cuáles son las capacidades competenciales presentes e inmediatas que, de acuerdo al Plan, deberán fortalecerse para que los GAD puedan asumir de manera progresiva y obligatoria sus nuevas competencias.

- **Establecimiento de la carrera del servicio público**

Esto constituye otro avance importante para lograr una acumulación sostenida de capacidades. Para el caso de los gobiernos autónomos descentralizados que tienen un tamaño superior a los 300 mil habitantes, conforma un espacio atractivo de desarrollo y promoción de los servidores públicos, pero en el caso de los gobiernos de un tamaño menor a los 50 mil habitantes, la carrera del servicio público ofrece limitadas oportunidades, que afectan significativamente la estabilidad de los cargos, produciendo un constante cambio del personal.

140



- **Reestructuración del IAEN como universidad de formación del servidor público**

La reestructuración del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), con la visión de elevar los niveles de formación de los servidores públicos en todos los niveles de gobierno, es un logro importante para atender la oferta formativa de los trabajadores del Estado. Desde su reorientación como universidad de postgrado de los servidores públicos, a través de un decreto ejecutivo en el 2009, el IAEN ha dado pasos agigantados para ofertar una propuesta más o menos importante de servicios formativos, aunque todavía emergente pues hasta hoy no cuenta con el Plan Nacional de Formación y Capacitación del talento humano. Sin embargo, aún no ha logrado generar una oferta que

se corresponda con las demandas del sector y que resuelva las necesidades formativas de los GAD, aunque ha empezado a aplicarse un proyecto dirigido a los miembros de juntas parroquiales, pero principalmente en el ámbito de la capacitación.

Considerando que su misión como universidad de postgrado del servicio público se orienta a un universo superior a 395 mil servidores públicos, y que por tanto estaría más que rebasada si pretendiera por sí misma responsabilizarse del conjunto de acciones formativas, es necesario establecer una división y especialización de ámbitos junto con las demás instituciones vinculadas a la competencias del servicio público. De acuerdo con el enfoque de la oferta, siendo evidente que el IAEN pretendería convertirse en la institución formadora de los cuadros superiores del servicio público²⁴, existen espacios de formación del nivel intermedio y operativo, así como de formación técnica, que pueden ser complementados bajo la noción de una red inclusiva y complementaria.

- **Creación de la Red de Formación y Capacitación**

La concretización de un espacio de convergencia, con 65 actores del sector público vinculados a la formación y capacitación, constituye sin duda un paso trascendente hacia la conformación de la Red Nacional de Formación y Capacitación del Servicio Público, así como la sinergia que se ha empezado a generar mediante la combinación de las capacidades en ofertas integradas de propuestas de capacitación, que han llegado hasta el nivel de formación de postgrado según se observa en la oferta del IAEN. Pese a las debilidades y al poco tiempo de su conformación, la Red ha dado lugar a procesos de articulación, complementación y potenciación de las capacidades de cada uno de sus asociados. Ejemplo de ello es la creación de ofertas formativas que integran a varios miembros de la red, como es el caso de la Maestría de Cooperación Internacional que integra a la Escuela de Formación del Servicio Exterior con el IAEN y otras.



24 Similar al rol de Escuela Nacional de Administración (ENA) en Francia.

V. PROBLEMAS Y LIMITACIONES EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES DEL SERVICIO CIVIL

- **Ausencia del Plan Nacional de Formación y Capacitación de Servidores Públicos**

Dicha ausencia ha impedido la articulación y concentración de las capacidades y potencialidades del conjunto de actores del sistema y, por el contrario, ha dado origen a la dispersión y atomización de la oferta formativa. Se debe concebir al Plan Nacional como el resultado de un análisis que se sustente en la contrastación entre las competencias identificadas mediante la definición y clasificación de puestos con la situación real de las competencias de los servidores públicos, considerando la misión institucional específica de cada entidad estatal. Por ello, debe establecer los marcos más generales, referidos a los objetivos, estrategias, políticas, metas y programas macro, dejando el espacio para que puedan desarrollarse los planes específicos por sectores y territorios.

- **Ausencia de un plan de formación de los servidores públicos seccionales**

De igual manera, la ausencia de una propuesta de Plan Nacional de Formación y Capacitación de los Servidores Públicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, consensuada entre éstos a través del Consejo Nacional de Competencias y articulada con el Plan Nacional de Formación de los Servidores Públicos, ha dado lugar a la dispersión general en un conjunto de iniciativas impulsadas por cada asociación gremial y hasta por cada gobierno autónomo, con resultados bastante limitados, que no resuelven la necesidad correspondiente al desafío de la descentralización progresiva y obligatoria.

- **No existe una red para la generación de una oferta de formación**

Además de la ausencia de los elementos de orientación que podría brindar un plan de formación, tampoco hay iniciativas para la conformación de una red especializada en la generación de una oferta apropiada para la formación y capacitación de los servidores de los GAD y para los gobiernos descentralizados, lo cual genera una total fragmentación, dispersión, debilitamiento, paralelismo e ineficiencia en las acciones formativas que impulsan los GAD. Es así que,



por una parte, las parroquias han atendido sus necesidades formativas a través de convenios con universidades en base a un documento de propuesta, mientras los municipios han atendido sus necesidades mediante convenios con ONGs, consultores o universidades locales, además de la oferta puntual que impulsa el AME; y las provincias están enfocadas en la construcción de un sistema integral de formación como asociación gremial, a través de convenios interinstitucionales con universidades y ONGs, pero impulsado por cuenta propia.

- **Ausencia de normas relativas a la definición y clasificación de puestos en los gobiernos descentralizados**

La débil institucionalidad de las unidades de talento humano de la mayor parte de los gobiernos autónomos, no les ha permitido aprobar normativas que sustenten un análisis objetivo de los déficits formativos, mediante la comparación del deber ser de las competencias de los servidores frente a la realidad efectiva de sus capacidades establecidas. Por ello, los planes de formación son más una suma de acciones dispersas y discontinuas que una estrategia coherente para enfrentar sus déficits estructurales.

- **Las universidades trabajan con base en la oferta y no en la demanda**

La oferta formativa de las universidades se sustenta en una lógica de deconstrucción teórica de las competencias antes que en un análisis que responda a las necesidades reales de los servidores de los GAD; se basa en sus propias disponibilidades y no en las de los funcionarios que serán capacitados; tiene un enfoque teoricista, soslayando otras formas de enseñanza adecuadas a las formas de aprendizaje de los funcionarios; trabaja con programas principalmente presenciales y pone una menor atención a otras modalidades educativas que faciliten el acceso a los servidores locales, etc.

- **Heterogeneidad y dispersión de la oferta**

Cada entidad tiene una oferta de formación diferente, así como sus técnicas, recursos y espacios. La experticia que cada institución ha adquirido, siendo un potencial colectivo que podría tener más fuerza si existiera un acercamiento entre sus actores, genera un sistema de formación disperso, con capacitación discontinua y sin asistencia técnica para cada nivel de gobierno.



- **La capacitación es totalmente insuficiente**

No sólo por su tendencia teoricista, sino porque no incluye el desarrollo de las destrezas y el cambio de actitudes. Tampoco incorpora el fortalecimiento a través de la asistencia técnica directa ni el seguimiento para garantizar la instalación de las capacidades competenciales dentro de la institución. De igual modo, no considera la disparidad de necesidades que tienen los funcionarios según cada nivel, pues mientras que las juntas parroquiales demandan competencias más operativas para asumir sus funciones que no implican la prestación de servicios, los municipios y los concejos provinciales demandan capacidades para la planeación y dirección estratégica, como es la organización y regulación del tránsito, transporte y seguridad vial, dentro de una ciudad con más de 250 mil habitantes, y con más de 100 mil vehículos, etc.

- **Los contenidos son poco pertinentes**

Existe una sobreoferta de elementos de formación generales mientras que hay poca oferta para atender la formación de capacidades técnicas, como es el caso de las competencias de riego, tránsito y otras. Además, la formación que se está ofertando no está actualizada con las nuevas atribuciones y competencias que los GAD tendrán en el futuro.

- **Débil coordinación con entidades académicas**

La integración en estructuras territoriales de las entidades ofertantes de servicios formativos es inexistente y la coordinación de los GAD con los centros de investigación y universidades regionales y nacionales es débil.



- **Debilidad de la carrera del servicio público en los GAD**

La carrera de servicio público en los GAD tiene escalas remunerativas y de promoción bastante limitadas. Los incentivos para los servidores públicos son escasos, por lo cual la estabilidad de los funcionarios es baja, obligando a una constante necesidad de empezar desde el principio en la acumulación de capacidades formativas.

El fortalecimiento del talento humano en el territorio es una misión pendiente en el país; sin dicho proceso, cualquier intento de fortalecimiento del Estado es limitado. Por ello, la descentralización debe ir de la mano con un proceso de generación de capacidades y talento humano en el territorio; de allí que la generación de redes

de instituciones de educación superior y de asistencia técnica, a nivel regional, puede ser uno de los retos fundamentales para impulsar la descentralización del Estado. Es una realidad que el personal técnico y con formación universitaria es menor en los GAD que en el gobierno nacional, sin embargo, la transferencia de recursos y cada vez mayores atribuciones o competencias a los GAD exige equilibrar el grado de formación y capacitación técnica entre el gobierno central y los GAD. Tradicionalmente, la forma de enfrentar las carencias de formación del personal en los gobiernos locales ha sido la capacitación ofertada a través de cursos y programas, pero el esfuerzo desplegado constituye apenas un remiendo en una manta con muchos de agujeros.

- **Ausencia de enfoques de interculturalidad y plurinacionalidad, y debilidad del enfoque de equidad (género, generacional, territorial, otros)**

Un gran ausente en los enfoques de la formación y la capacitación es el desarrollo de los principios estatales de interculturalidad y plurinacionalidad, así como también de los ejes transversales de género, generación, equidad territorial y sostenibilidad ambiental. Producto de esta debilidad, aún persiste en el servicio público, tanto del gobierno central como de los gobiernos descentralizados, una incapacidad de generar políticas de interculturalidad y plurinacionalidad o que incorporen los demás enfoques transversales señalados en la Constitución, y, más aún, todavía persisten actitudes de discriminación.

VI. HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO DE CAPACIDADES



Conclusiones

1. Hay avances normativos para la creación de un sistema de capacitación de los servidores públicos de los GAD

La Constitución, las leyes y el Plan Nacional de Desarrollo brindan los elementos pertinentes y necesarios para conceptualizar el sistema nacional de formación de los servidores públicos, que debe ser comprendido no como una estructura

existente sino como un conjunto de normas, instituciones, políticas, estrategias, programas y acciones tendientes a garantizar el derecho al servicio público prestado de manera eficiente y el derecho a la formación de los servidores públicos.

El Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Formación y Capacitación de los Servidores Públicos, el Plan Nacional de Competencias y el Plan Nacional de Formación y Capacitación de los servidores de los gobiernos autónomos descentralizados, deben ser las líneas maestras que cohesionen y articulen al conjunto de entidades prestadoras de servicios formativos. Estos instrumentos, que están previstos en la Constitución y la ley, deben formularse y aprobarse para convertirse en las directrices que sostengan conceptual y normativamente al sistema nacional de formación. El aterrizaje del marco normativo en los procesos concretos de estructuración del sistema, presenta múltiples limitaciones por el escaso tiempo de vigencia de los marcos normativos, por las debilidades de las instituciones involucradas en el sistema y por el enorme déficit en la formación que debe ser cubierto.

El sistema debiera ser conceptualizado como una estructura compleja que tiene dentro varios subsistemas, siendo uno de los principales el de formación y capacitación de los servidores públicos de los GAD. Esta observación no está suficientemente clara en la visión de los actores del sistema, por lo cual existe una tensión constante entre las tendencias generalistas que quisieran contar con un sistema único general y las tendencias localistas que pretenderían generar sistemas atados totalmente al territorio.

2. Hay algunas condiciones institucionales académicas para promover el desarrollo de la capacitación con suficiente independencia

El concepto constitucional y normativo apropiado para determinar la oferta formativa para los servidores públicos es el de la Red Ecuatoriana de Formación y Capacitación del Servicio Público, entendida no como una estructura cerrada de instituciones del gobierno central sino, por el contrario, como un proceso inclusivo que integre a todas las categorías públicas y sociales de prestadores de servicios de formación y asistencia técnica para el servicio público.

Así, integran la Red las universidades nacionales y locales –entre las que destaca el IAEN como la entidad de postgrado del servicio público–, las asociaciones de los gobiernos autónomos, las entidades del gobierno central y demás funciones

del Estado, las universidades e institutos superiores, los mismos gobiernos autónomos y aún los centros de investigación y especializados de la sociedad. Cobijados bajo este paraguas general será posible pensar en dinámicas de articulación, coordinación, estructuración temática, estructuración territorial, distribución de responsabilidades formativas, sistemas de acreditación y evaluación de la calidad, esfuerzos convergentes, etc.

3. Se muestran avances alcanzados en los últimos cinco años

El PNBV 2009-2013 considera que en los primeros años de vigencia de la nueva Constitución y de ejercicio del gobierno actual, respecto a la superación de la problemática estructural de la gestión pública y de la formación de los servidores públicos, se han iniciado algunas acciones, entre ellas:

- "Establecimiento de un nuevo marco normativo que regule el servicio público en general y que supere los problemas inherentes al manejo de los recursos humanos y remuneraciones en el sector público.
- Creación del Sistema Nacional de Información del Servicio Público.
- Elaboración de un sistema de evaluación a las y los servidores públicos ecuatorianos.
- Incorporación de la gestión por resultados en el servicio público.
- Creación de la Red Ecuatoriana de Formación y Capacitación de Servidores Públicos" (PNBV p. 357).
- Además, en este período se han desarrollado las capacidades formativas de las universidades, asociaciones de gobiernos descentralizados, los mismos gobiernos descentralizados y ONGs especializadas, para intentar responder a la demanda que se ha generado con la nueva Constitución y con el COOTAD.
- También constituye un avance importante el fortalecimiento y la consolidación de la carrera del servicio público, empezando con el mejoramiento salarial²⁵, la implantación del concurso de oposición y mérito para la selección del personal, el sustancial mejoramiento de la infraestructura y los recursos para el servicio, lo cual ha redundado en la dignificación y revalorización de la carrera del servicio público. Esto, sin embargo, a nivel de los gobiernos descentralizados ha sido menos importante que en el gobierno central.



25 Un agrónomo ganaba 250 dólares en 2003 y ahora gana 800 dólares, al ingresar con título de tercer nivel; un policía ganaba 300 dólares en ese año y ahora gana 900 dólares.

4. Hay que culminar el diagnóstico de la situación de la formación de los servidores públicos

El proceso de aplicación de una encuesta nacional sobre la situación de la formación de los servidores públicos, que sustente el Plan Nacional, se quedó trunco por causas que desconocemos, habiéndose perdido la oportunidad de contar con un instrumento potente que oriente la formación. Sin embargo, desde cada una de las instituciones prestadoras de servicios formativos existen estudios parciales relativos a la problemática de las competencias en las que pretenden ofrecer formación. Estos estudios son de nivel prospectivo y generalista y, en la mayor parte de casos, utilizan la técnica de deconstrucción de las competencias complejas –o aplicadas– en competencias básicas, sobre las cuales estructuran los currículos formativos.

Las asociaciones de gobiernos autónomos descentralizados y los propios gobiernos, ante las actuales y nuevas responsabilidades que en forma progresiva y obligatoria deberán asumir –y, por tanto, las nuevas capacidades que deben adquirir los funcionarios de los GAD para atender con eficacia las transferencias de las nuevas competencias–, han empezado a plantearse el problema, recurriendo al establecimiento de convenios con instituciones especializadas y al apoyo de la cooperación internacional, pero de acuerdo al criterio de cada entidad y según sus posibilidades.

5. Se requiere más definición en la distribución de las competencias y roles para el desarrollo de capacidades de los servidores de los GAD

148



El marco normativo ha dejado trazadas las líneas generales que deben integrarse para ordenar al conjunto de actores y procesos que envuelven al sistema. Pero la ausencia de los instrumentos, como el Plan Nacional de Formación de los servidores públicos y el plan específico de los GAD, ha dejado suelto un reparto de los ámbitos de acción entre los ofertantes y los demandantes, de forma que al momento todos hacen todo y de cualquier manera, quedando agujeros grandes en el tejido que debería articular a las entidades del sistema.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Constitución Nacional del Ecuador. Registro Oficial, 20 de Octubre 2008.
- Ley Orgánica del Servicio Público.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- Ley Orgánica de Educación Superior.
- Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013.
- Plan Nacional de Descentralización 2012-2015.
- Informe anual de labores del Consejo Nacional de Competencias.
- Resoluciones del Consejo Nacional de Competencias.
- Censo CONAJUPARE-GTZ. Diciembre, 2008.

Páginas web consultadas

Cursos abiertos de la FLACSO

<http://www.flacso.org.ec/portal/documentos/solicitud-de-admision-para-cursos-abiertos.14>

Programa de fortalecimientos de juntas parroquiales

http://www.uasb.edu.ec/contenido_proyecto.php?cd_programa=162&swpath=activ:

Inauguran centro de formación de formadores en TIC, en la Universidad Central

Fuente: *EcuadorUniversitario.Com* | URL:

<http://ecuadoruniversitario.com/noticias/noticias-de-interes-general/inauguran-centro-de-formacion-de-formadores-en-tic-en-la-universidad-central/>

Departamento de educación continua de la universidad de Cuenca

<http://www.ucuenca.edu.ec/educacioncontinua/>



Anexo N° 1

Las Escuelas de Administración Pública y las Ofertas de Capacitación

ENTIDAD	DESCRIPCIÓN	OFERTA FORMATIVA	OBJETIVOS
RED ECUATORIANA DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO	Creada en febrero 2009. Conformada por unas 65 instituciones entre estatales, civiles y de gobiernos seccionales, con un sistema de acreditación de los cursos y programas de formación que realicen. Tiene convenios con 42 universidades para contar con espacios de instrucción, profesores y coordinar con programas de formación que brindan universidades del país, para la formación del servicio público.		
Instituto de Capacitación Municipal (ICAM)	Orientado a desarrollar los conocimientos, habilidades y valores del capital humano del ámbito del Distrito Metropolitano de Quito, para el fortalecimiento institucional.		Contribuir al crecimiento de la cultura ciudadana; promover el intercambio de saberes y experiencias entre municipios.
Centro de Capacitación de la Contraloría General del Estado		Temática referente al control interno de los recursos y manejo financiero del Estado.	

Centro de Estudios Fiscales	Adscrito al SRI, es un centro de excelencia para la formación e investigación en temas teórico-prácticos sobre fiscalidad, tributación y finanzas públicas.		
Academia Diplomática del Ecuador	Entidad conformada para formar a los miembros del servicio exterior. Ofrece posibilidades de formación a servidores públicos en ámbitos de la cooperación internacional, entre sus principales fortalezas.		
Corte Nacional de Justicia	Afin con las necesidades de formación y perfeccionamiento de jueces y funcionarios de la función judicial, se han dado pasos para la conformación de la Escuela Nacional de Jueces, con sede en Cuenca.		
Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP)	Para favorecer el uso generalizado del Sistema Nacional de Compras Públicas, el INCOP ²⁹ brinda asistencia y capacitación a gobiernos descentralizados y demás instituciones del sector público.		

29 Con la reforma de la Ley, se transformará en SERCOP (Servicio Nacional de Compras Públicas).



Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Es la Universidad de Postgrado del Estado, que tiene la misión de formar, capacitar y brindar educación continua, principalmente a los servidores públicos, e investigar y generar pensamiento estratégico, con visión prospectiva sobre el Estado y la administración pública.

1. **Maestría en Gestión Pública**
2. **Maestría en Seguridad y Defensa**
3. **Especialización en Gestión Pública**
4. **Especialización en Cooperación Internacional para el Desarrollo**

Aulas virtuales

- a. *Escuela de Gobierno y Administración Pública*
- b. *Escuela de Relaciones Internacionales*
África y Oriente Medio; Cambio de época: Rupturas alternativas de liberación nacional en África; Maestría en Relaciones Internacionales: Metodología de la investigación.

Cursos virtuales

- c. *Centro de Educación Continua*: Curso "Estrategias de comunicación interna y externa en el sector público".
- d. *Gestión de Operación de Tecnologías ITIL (del inglés Information Technology Infrastructure Library)*.

Curso Superior Virtual

- e. *La UNASUR y la nueva regionalización sudamericana*.

Taller Campus IAEN-Virtual

- f. *Acercamiento al entorno virtual de aprendizaje del IAEN*.

1. Formar profesionales con capacidades técnicas para la gestión pública.
 2. Formar profesionales con capacidad de planificación y gestión de instituciones de seguridad y defensa del Estado.
 3. Construir capacidades para el mejoramiento de administración pública en todos sus niveles.
 4. Optimizar la gestión y la negociación de los recursos de cooperación internacional desde la perspectiva de políticas públicas
- c. Definir un modelo de comunicación que construya espacios y herramientas de diálogo con la ciudadanía.
 - d. Crear procedimientos de gestión de operaciones de tecnologías de información (TI), para establecer Buenas Prácticas de Gestión de Servicios de TI.
 - e. Abordar la gestión y las políticas públicas en la conformación y consolidación de la UNASUR y generar una amplia red de docentes, para elevar el nivel de conocimientos de funcionarios en torno a la integración regional.

<p>CENTRO DE EDUCACIÓN CONTINUA (CEC)</p>	<p>1. Áreas académicas de capacitación Gobernabilidad, Derecho y Democracia Planificación, Desarrollo e Inversión Pública Gobierno Electrónico Gestión del Talento Humano Gobierno por Resultados Desarrollo Gerencial</p> <p>2. Coordinaciones regionales Fueron creadas con el afán de descentralizar los programas y cursos de la oferta académica.</p> <p>3. Cursos presenciales en las regiones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión pública (formato SENPLADES) • Planificación territorial • Fundamentos de contratación pública • Planificación institucional • Estructura de puesto y remuneración • Diseño de plan institucional de capacitación • Diseño organizacional • Curso taller COOTAD • Finanzas públicas para GADS • Control y administración de bienes • Sistema nacional de finanzas públicas • Fundamentos jurídicos de la contratación pública • Constitución para servidores públicos • Participación ciudadana y control social • Liderazgo gerencial 	<p>Coordinar y ejecutar cursos y programas, con el fin de cubrir las necesidades de los servidores públicos en las diferentes regiones del país.</p>
<p>Cursos virtuales del IAEN</p>	<p>Nivel 1: Fundamentos del Servicio Público</p> <p>Nivel 2: Especialización</p> <p>Nivel 3: Gerencial</p>	<p>Nivel 1 Área: Gobernabilidad, Derecho y Democracia</p> <p>Nivel 2 Área: Planificación, Desarrollo y Proyectos de Inversión Área: Gestión del Talento Humano Área: Gobierno Electrónico Área: Gobierno por Resultados</p> <p>Nivel 3 Área: Gestión Gerencial</p>	



<p>Programa Germánico Salgado</p>	<p>Es una iniciativa presidencial que se propone afianzar el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en el marco de la Constitución, el Plan Nacional del Buen Vivir y las agendas sectoriales.</p>	<p>Componentes del Programa</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema de Educación Continua. 2. Postgrado. 3. Pasantías. <p>Contempla tres niveles de capacitación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Competencias generales básicas.</i> • <i>Competencias especializadas para la aplicación de políticas y procedimientos.</i> • <i>Competencias generales para la dirección y asesoría en el sector público.</i> <p>La formación se realiza a través de dos niveles de postgrado en Gestión Pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Especialización: Desarrollo de destrezas y uso de herramientas para gestión pública eficiente.</i> • <i>Maestría: Fundamento teórico, metodológico y gerencial para la administración pública.</i> 	<p>Generar un sistema de capacitación y formación de servidores públicos, actuales y potenciales, para alcanzar niveles óptimos de eficiencia e innovación para la gestión y la planificación del desarrollo.</p> <p>Aprender las mejores prácticas de gestión en planificación a nivel nacional e internacional.</p>
<p>Proyecto de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo de Capacidades de Gobiernos Parroquiales del Ecuador</p>	<p>Proyecto destinado a servidores de gobiernos parroquiales. Tiene un enfoque de educación popular, acorde a las características de formación de este sector, que en gran medida es personal con educación inconclusa.</p>		

<p>Universidad Andina Simón Bolívar (UASB)</p>	<p>1. Programa de Fortalecimiento de Juntas Parroquiales Contribuye al fortalecimiento institucional de las juntas parroquiales rurales dotándoles de herramientas que les posibilite conducir los procesos de descentralización y desarrollo territorial.</p> <p>2. Unidad de Desarrollo, Integración, Transporte y Territorio (UDITT) Entidad supranacional de formación, capacitación y educación de nivel universitario para los actores de la integración y el transporte, adscrita a la UASB. Ofrece servicios en el ámbito del tránsito, el transporte y la seguridad vial.</p>	<p>Módulo A. Construyendo nuestro gobierno local.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rol de las juntas parroquiales y su articulación con el contexto local, regional, nacional y global. • Mecanismos para la gestión participativa. • Rendición de cuentas. Veeduría y otros mecanismos de control social. • Normativa legal (Nuevo marco jurídico del COOTAD). <p>Módulo B. Prioridades de inversión en el territorio.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planificación parroquial. • Plan plurianual, anual y presupuestos participativos. • Elementos para la formulación de proyectos. • Elaboración de perfiles de proyectos. 	<p>Capacitar con metodologías participativas a las autoridades de juntas parroquiales, técnicos y líderes comunitarios, en normas legales, liderazgo y participación, planificación territorial y diseño de proyectos.</p>
<p>Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)</p>	<p>Cursos abiertos No necesitan títulos de tercer nivel, por lo cual están a disposición del público en general. FLACSO no tiene un programa o cursos exclusivos para funcionarios públicos.</p>	<p>En los cursos abiertos se puede encontrar temas de interés para los trabajadores de los GAD.</p>	



Universidad de Cuenca	Departamento de Educación Continua (DEC) Las actividades del DEC apuntan a completar y actualizar la formación de los diferentes actores que forman parte del conglomerado social. El DEC no otorga títulos profesionales o de postgrado; sus actividades se centran en el dictado de cursos cortos, con objetivos específicos.	Cursos especiales destinados a funcionarios de los GAD, como Visión general sobre el ordenamiento territorial y Fortalecimiento institucional para Gobiernos Autónomos y Descentralizados (GAD).	Contribuir a mejorar la calidad de los servicios públicos y privados de la ciudad y el país, a través del desarrollo del talento humano del personal de las organizaciones, o individual.
Universidad Central	Centro de formadores en TIC A pesar de no ser exclusivo para servidores públicos, ya ha capacitado a funcionarios de gobiernos autónomos descentralizados.		Convertirse en una escuela permanente de capacitación y formación en TIC.
Consejo de Gobiernos Provinciales del Ecuador (CONGOPE)	"El CONGOPE ha desarrollado una oferta técnica de formación y desarrollo de capacidades que supera la visión limitada a la capacitación y ofrece también servicios de asistencia técnica y asesoramiento en varias áreas". (Plan Nacional de Descentralización)		Crear redes territoriales que intervengan a través de la formación, capacitación, la asistencia técnica y con paquetes formativos integrales.

Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME)	La AME pretende fortalecer las capacidades de los trabajadores municipales en los temas de las competencias municipales y el desarrollo de metodologías de intervención territorial, y mejorar las actitudes de los servidores municipales.	La formación se encuentra centrada en cuatro aspectos: planificación, catastro urbano y rural, control de higiene y expendio de alimentos y registro patrimonial.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollar conocimientos, habilidades/ destrezas y actitudes en autoridades y funcionarios locales que promuevan cambios e incidan en mejorar la gestión institucional. 2. Ofrecer recursos y herramientas necesarias para la buena gestión municipal. 3. Actualizar a los servidores municipales, para asumir nuevas competencias.
Oferta formativa para los gobiernos parroquiales rurales	El programa más importante de formación para los gobiernos parroquiales rurales se desarrolla en la UASB y el IAEN.		
Consortio CAMAREN	Institución con más de una década de experiencia en la gestión del riego comunitario, ha establecido convenios con el CONGOPE y con varios concejos provinciales.	Capacitación y asistencia directa en el proceso de transferencia de los sistemas estatales y la competencia de riego.	
Fundación María Luisa Gómez de la Torre	La Fundación María Luisa Gómez de la Torre ha impulsado varias acciones desde años anteriores, mediante la coejecución entre la Universidad Politécnica Salesiana de Quito y la Universidad de Valencia. Igualmente, con el Centro de Estudios Políticos y Sociales.	Diplomado en Gestión Local con el Centro de Estudios Políticos y Sociales de Valencia (España). Proyecto de capacitación en el ámbito jurídico-normativo a juntas parroquiales y gobiernos locales. Asistencia en la formulación de Planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT).	



Fundación Terranueva	Ha desarrollado un proceso de formación de asambleas cantonales participativas y de capacitación a las juntas parroquiales de Quito.		
Fundación OFIS	En la región de Azuay, ha acompañado el proceso de elaboración de los PDOT de juntas parroquiales, así como también la capacitación.		
ONG RIMISP	Ha desarrollado una asistencia a gobiernos provinciales con miras a asumir acciones vinculadas al desarrollo rural, en el tema de la competencia de fomento productivo.		



**ESTUDIO SOBRE SISTEMAS NACIONALES DE
DESARROLLO DE CAPACIDADES HUMANAS
EN PERÚ**



Carlos Herz Sáenz



INTRODUCCIÓN

El desarrollo de capacidades es una de las mayores preocupaciones, tanto en los procesos de gestión pública como en las instituciones privadas y de la sociedad civil. Son innumerables las iniciativas que forman parte de estos esfuerzos expresadas en cursos, talleres, seminarios, diplomados, maestrías, pasantías, entre otros, así como en diversos mecanismos de información, asesorías y acompañamientos a procesos de desarrollo y de gestión. Sin embargo, en una gran mayoría de casos, estos esfuerzos no han formado parte de planes o sistemas que permitan un mejor aprovechamiento, un seguimiento de los resultados previstos y una evaluación de los logros, tanto institucional como territorialmente hablando. Esta limitación se hace más compleja si se trata de escenarios como Perú, donde el sector público no cuenta con un ordenamiento de la carrera pública en base a la meritocracia que garantice la continuidad y estabilidad institucional con calidad y eficiencia.

En este estudio se trata de compartir información, análisis y resultados a partir de lecturas y entrevistas con representantes de instituciones que de una u otra manera tienen relación, ya sea como ofertantes o como demandantes, con los procesos de desarrollo de capacidades que se han venido propiciando en el país en los últimos cinco años, para intentar hacer la gestión pública más eficiente y moderna, a la par que para sugerir algunas estrategias y acciones para construir propuestas renovadas y realistas.



Esto, aunado a lo que formulen los colegas de los otros países andinos, puede facilitar respuestas nacionales y contribuir con propuestas integracionistas al desarrollo de capacidades para la gestión pública, tan importante en los procesos de reforma de Estado que son tareas perentorias para la región.

Una fuente muy importante para la recolección, organización y sistematización de la información ha sido la realización de entrevistas a representantes de diversas instituciones públicas y privadas, a saber: MIMP (Ex MIMDES); MIDIS; SERVIR; Secretaría de Descentralización de la PCM; Defensoría del Pueblo; Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales; REMURPE y AMPE; Grupo Propuesta Ciudadana; Red Perú; Escuela Mayor de Gestión Municipal; Alternativa; Universidad Nacional Mayor de San Marcos y ESAN, a quienes se les reconoce su valioso aporte.



I. CONTEXTO EN QUE SE ABORDA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El Estado peruano requiere de un sistema que le permita contar con recursos humanos idóneos para cumplir sus diversas funciones orientadas a servir a las personas. Junto a la calidad, ese mismo sistema debe garantizar las mejores condiciones laborales para los trabajadores, incluyendo una permanente formación y perfeccionamiento del recurso humano acorde con las necesidades de servicio que demande la ciudadanía. Es decir, no sólo falta que el país se dote de los adecuados instrumentos de gestión para formular e implementar políticas orientadas a la eficiencia en la gestión pública, sino que se requiere a su vez dotar de recursos humanos adecuados para llevarlos a efecto. En síntesis, hace falta –y con urgencia– un sistema de carrera pública como una de las reformas clave.

La superación de una realidad laboral del sector público con diversos regímenes, sin estabilidad, sujeto a la discrecionalidad de las autoridades del momento, de escasa consideración a los méritos y al buen desempeño para las contrataciones y ascensos, sin estímulos suficientes para garantizar una mejor calidad de los servicios, entre otras limitaciones, debieran dar paso a un sistema de empleo público que garantice la adecuada selección, promoción, incentivos, evaluación, capacitación, remuneración y otros beneficios que debiera tener el trabajador público, junto a sus obligaciones y compromisos, con una clara visión de hacer de la carrera pública un sistema que atraiga y contenga recursos humanos de excelencia, en tanto sus trabajadores en



cualquier jerarquía constituyen la representación cotidiana y la cara visible del Estado en cada momento. El fortalecimiento de la institucionalidad así como la generación de una mayor confianza en las instituciones públicas tiene como uno de sus factores clave la calidad y la calidez del personal que debiera cumplir la gran tarea de servir a la gente y de aportar en la construcción de ciudadanía.

Un plan de desarrollo de capacidades para mejorar la gestión pública, mejor aun en el marco de un sistema de carrera pública, constituye una herramienta sustancial para contar con trabajadores que respondan con más eficiencia y eficacia a las grandes demandas que tiene la población, no sólo de provisión de servicios básicos sino de mayores condiciones de competitividad para un crecimiento económico con inclusión y equidad. Sin esos recursos humanos capacitados no es posible poner en marcha los procesos de modernización del Estado; por el contrario, su carencia constituye una de las limitaciones para la actual reforma de descentralización e implica un freno para cualquier cambio que se proponga.

Otro de los aspectos a señalar es la relación que se presenta entre un deficiente ejercicio de la función pública y los actos reñidos con la ética y la moral. La opinión pública tiene una firme y preocupante percepción sobre los limitados valores que caracterizan, en general, al funcionario y a la autoridad electa, al punto de convertirse en algo casi normal, acuñándose expresiones lamentables como "no importa que robe pero que haga obras", en el entendido de que frente a tantos males que aquejan a la función pública por lo menos que sea más eficaz en su desempeño para lograr mejoras en los servicios básicos, dado que no todo se puede transformar. A ello hay que añadir las reiteradas prácticas de clientelismo aprovechando los cargos políticos temporales.

En síntesis, el desarrollo de capacidades en el marco de la esfera pública se presenta como una oportunidad para construir una nueva relación entre gobiernos y sociedad, con roles más claros y complementarios entre los diversos actores involucrados, con mayor legitimidad de las instancias públicas y un fortalecimiento de la gobernabilidad y la democracia. No contar con un servicio civil de calidad *"es uno de los principales escollos que enfrenta el proceso de modernización tanto como el de desarrollo"*¹.



¹ Transparencia. "La reforma del empleo público. El servicio como profesión".

1. La situación del empleo público en Perú

Entre 1991 y 1995, se generó un gran debate en el seno del gobierno central en relación con el empleo público, entre el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), anexo a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Mientras el INAP planteaba una reforma integral en el empleo público, el MEF se limitaba a proponer la reducción de la planilla pública. En ese mismo período se establecieron nuevas reglas de juego para los servidores públicos, con la implantación del régimen privado normado (DL 728), simultáneamente con la reducción del aparato público forzando renunciaciones y realizando despidos masivos². Cabe resaltar que como resultado de este proceso, además de reducirse severamente la población laboral del sector público, una parte importante del personal civil profesional más capacitado derivó hacia el sector privado, lo que significó para el Estado una pérdida invaluable de capital social.

Entre los años 1995 y 1997, ya disuelto el INAP, nuevamente se dieron las diferencias entre la PCM buscando una reforma de la administración pública y la modernización de la gestión de recursos humanos³ y el siempre conservador MEF. Una vez más las instituciones públicas tuvieron enfoques diferenciados sobre la reforma: para el MEF se trataba de recortar gasto público y para la PCM de generar cambios favorables en la calidad del funcionamiento estatal. Aun cuando el debate de la reforma pudo llegar al Congreso, las diferencias no fueron finalmente zanjadas, por lo que no se avanzó en ninguna medida trascendental para mejorar el servicio público.

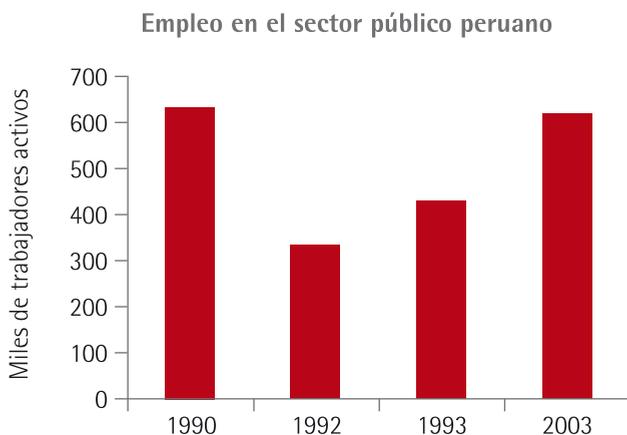
Cabe resaltar que luego de esa drástica reducción del sector laboral público desde 1992, en el mismo régimen de gobierno nuevamente se incrementó esta fuerza laboral a través de otras formas de contratos como los "servicios no personales" fuera de toda naturaleza jurídica y sin mayor control y regulación, como una forma de evadir las restricciones para nuevas contrataciones de funcionarios así como aprovechando la creación de diversos organismos públicos desconcentrados que funcionaban de manera complementaria a los sectores ministeriales. La consecuencia de este manejo poco responsable de



2 Cabe señalar que las evaluaciones para tales despidos fueron cuestionadas en su calidad. Asimismo la cantidad de trabajadores despedidos debe haber sido de unos 400,000, cifra de expedientes presentados desde el año 2000 en que culminó el decenio de Fujimori, para exigir reposiciones o reparaciones por los despidos arbitrarios y las renunciaciones forzadas.

3 Cortázar, Juan Carlos. Impulsando reformas institucionales en contextos de bloqueo y debilidad institucional: el caso de la iniciativa de reforma del servicio civil peruano (2008).

la actividad laboral pública fue que, además de no aportar a una reforma que es urgente, el tamaño del aparato público volvió a incrementarse de manera similar al que tuvo en los 90. Lograba así escapar a las férreas limitaciones establecidas para la incorporación de funcionarios públicos. Las posibilidades que ofrecía para evitar las severas restricciones para la contratación y remuneración de los trabajadores públicos, facilitaron la renovación de las plantas de personal en algunas de las entidades existentes y el alistamiento de los nuevos organismos descentralizados que se crearon de manera paralela a los ministerios y entidades de línea. Como resultado de este proceso, en la siguiente década el tamaño de la administración pública peruana llegó a ser muy similar al de 1990 como muestra el gráfico siguiente:



Fuentes: BID, 2005c; Webb y Fernández Baca, 1994.



En el año 2001, se elabora un Informe por parte de la Comisión Multisectorial encargada de estudiar la situación del personal en la Administración Pública Central. En este informe se señalan diversas recomendaciones para diseñar e implementar un nuevo régimen de carrera administrativa en el que prime la meritocracia, el profesionalismo y el ingreso por concurso público, que garantice los derechos de los trabajadores y su estabilidad, al igual que las evaluaciones y sanciones correspondientes, así como algunas reglas sobre las remuneraciones. Institucionalmente se propuso la creación de una Dirección Nacional adscrita a la PCM, que supervise y controle la carrera pública, así como un Tribunal Administrativo que actúe como instancia final para la resolución de los asuntos laborales del sector público.

En el 2004 el Congreso aprobó la Ley Marco del Empleo Público (LMEP) que no pudo aplicarse debido a que estaba conexas a otras cuatro normas que finalmente no fueron aprobadas (sobre remuneraciones, carrera pública, directivos públicos y sanciones). Un nuevo intento de reforma, muy tibio, promovido por el Ejecutivo en el 2005 tampoco prosperó⁴. Esta situación continuó durante la siguiente administración de Gobierno dado que no estaba prevista en su agenda con la prioridad debida. Este escenario desfavorable obligó al equipo que estudiaba la reforma desde la PCM a buscar estrategias complementarias que permitieran encarar el problema desde aspectos parciales, generando algunas normas que serían parte del paquete legislativo que el Congreso encargó al Ejecutivo en el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Como parte de esas negociaciones fueron cuatro las normas que se aprobaron.

Cuadro N° 1. Normas aprobadas relacionadas con los recursos humanos

Problema	Propuesta	Norma
Ausencia de un organismo "cabeza de sistema" que gestione recursos humanos.	Creación e implementación de organismo rector.	D.L. 1023
No se recluta formalmente profesionales altamente capaces.	Cuerpo de gerentes públicos.	D.L. 1024
Ausencia de sistemas de evaluación.	Evaluación permanente para: 1. Capacitar al de rendimiento insuficiente. 2. Reconocer y premiar al eficiente: ascensos, retribución y reconocimiento moral. 3. Separar al personal incompetente.	D.L. 1025
No hay políticas ni programas de capacitación	Normas sobre capacitación y fondo de capacitación.	D.L. 1025
Inflexibilidad de régimen de carrera limita esfuerzos para racionalizar personal, especialmente en regiones y municipalidades.	Programa facultativo de optimización	D.L. 1026

Elaboración: Equipo de reforma del Servicio Civil, 2008.



⁴ Por oposición del MEF argumentando falta de sustento técnico.

Estas normas surgieron de un diagnóstico que a continuación se comparte:

Cuadro N° 2. Diagnóstico: problema sistémico



Elaboración: Equipo de reforma del Servicio Civil, 2008.

Es así que en junio del 2008 son aprobadas tales normas junto a un régimen de contratación temporal para el Estado⁵. Al lado de estas normas, y para complementar diversos aspectos faltantes, en un clima adverso, el equipo de la reforma del servicio civil propició otros instrumentos (como los reglamentos) para favorecer el proceso de una manera gradual.

Como se puede observar la situación actual del empleo público en el Estado peruano "dista de tener las condiciones de un verdadero servicio civil, ordenado y profesional"⁶. Además de las grandes limitaciones en cuanto a políticas y planes de formación del personal para una adecuada calificación y locación, dicho empleo está inmerso en varios regímenes laborales con sus particulares reglas y que se añade como una de las causas de la fragilidad institucional del Estado.

Un aspecto limitante en la carrera pública ha sido la diversidad de normas de austeridad fiscal, desde el año 1993 (DL 25986) hasta la fecha, expresadas en las leyes de presupuesto que incluían prohibiciones relacionadas a los recursos humanos del Estado en diversos aspectos, restringiendo severamente los estímulos para mejorar la calidad del servidor público. La austeridad impidió o restringió⁷:

5 Se aprueba el DL 1057 que crea el Sistema de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), que parece fue una decisión principal del equipo encargado de diseñar esta reforma del sector público.

6 Transparencia. Doc. citado.

7 Beatriz Robles. Servicio Civil Peruano.



- Efectuar nombramientos y reasignaciones de personal
- Celebrar nuevos contratos de personal bajo cualquier forma o modalidad,
- Crear, modificar o recategorizar plazas
- Incrementar remuneraciones y efectuar gastos por concepto de horas extraordinarias, entre otras medidas,
- Pagos provisionales con cargo a remuneraciones, bonificaciones, pensiones y adelantos por compensación de tiempo de servicios (CTS) y
- Acordar reajustes de beneficios sociales, mejoras de condiciones de trabajo u otros beneficios, cualquiera que fuera su modalidad y periodicidad

Según la Comisión de Trabajo del Congreso de la República, el Perú cuenta con un millón 570 mil empleados públicos, de los cuales el 50% (773 mil) son pensionistas⁸. Según el Ministerio de Economía, hay unos 796 mil trabajadores del Estado que se dispersan en diversos sistemas salariales, la mayoría bajo los Decretos Legislativos 276 y 728 y los demás en cerca de veinte diferentes leyes que cubren a docentes, profesionales de la salud, magistrados, diplomáticos y miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

De acuerdo a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), el 46% del aparato estatal está bajo el régimen del DL 276, que rige desde el año 1982; un 40% bajo el DL 728 que rige desde los años 90, con beneficios del régimen privado, y un 14% por el sistema de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), que suman unos 113 mil servidores⁹. Un grupo pequeño gana dietas en directorios de empresas estatales¹⁰.

Cabe señalar que recientemente el Congreso ha aprobado la Ley del Servicio Civil¹¹, luego de varios meses de discusión. Esta norma estipula la fusión de diversos regímenes laborales en uno solo¹² (incluyendo el personal público del

8 Persona que recibe una pensión y ya no labora.

9 Otras cifras incrementan a unos 180 mil servidores públicos (15% del total) a nivel nacional bajo el régimen CAS.

10 Información proporcionada por La República. <http://www.larepublica.pe/06-02-2012/politica-de-sueldos-en-el-estado-sigue-caotica-y-no-valora-la-meritocracia>

11 La Ley fue aprobada el 03 de julio en un contexto de importantes movilizaciones de rechazo a la norma por parte de los trabajadores a nivel nacional y con escasa mayoría lo que mostró la falta de consenso entre las representaciones políticas. El principal reclamo de los trabajadores está relacionado con el recorte de derechos salariales y sindicales. La norma ya se encuentra en el Poder Ejecutivo para su promulgación.

12 En la actualidad, según SERVIR, en el Perú hay unos 15 regímenes laborales en las entidades del Estado, contribuyendo a un desorden en la administración pública. Además, SERVIR señala que ha identificado más de 500 normas sobre el servicio civil, más de 102 escalas remunerativas en 82 entidades del Poder Ejecutivo, más de 400 reglas diferentes que regulan el pago a los servidores públicos y más de 198 conceptos de pago, entre remunerativos y no remunerativos. Esta problemática constituye una gran dificultad para promover reformas exitosas de Estado.



CAS a las planillas del Estado), medida que comprende a más de medio millón de trabajadores, en el marco de lo que serían las nuevas reglas y la definición del perfil de trabajador público que se requiere en el escenario de una nueva carrera pública. La meritocracia y la evaluación de desempeño son la base de los mecanismos de ascenso y un proceso de desarrollo de capacidades es el instrumento clave para lograr los cambios propuestos, que se darían de manera gradual. La ley también obliga a las instituciones del Estado a publicar antes de fin de año las metas institucionales y los indicadores de desempeño previstos para el siguiente ejercicio fiscal. Para todos estos cambios no es suficiente contar con el apropiado soporte técnico, metodológico e instrumental, sino que se requiere un sólido respaldo y voluntad política de hacerlo¹³.

2. La mejora de la calidad de la carrera pública en el marco de la reforma del Estado

La urgencia de generar mayores y mejores capacidades para un ejercicio de gestión pública eficiente, democrática y descentralizada –preocupación desde siempre–, se hace más evidente con la experiencia vivida por las autoridades de gobiernos regionales y locales de tener que asumir la transferencia de diversas competencias y funciones sin mayores recursos presupuestales y sin las capacidades humanas que se hagan cargo de esas nuevas responsabilidades. Imaginemos un gobierno local o regional, que ya de por sí tiene serias dificultades para cumplir sus tradicionales competencias, con un magro presupuesto y con un personal que no posee la suficiente capacitación o especialización en las funciones que ejerce. Sin mayor cambio, a esa realidad se le añaden nuevas responsabilidades con consecuencias no deseadas en relación al desempeño y eficiencia que debieran tener dichas autoridades en el marco del proceso de descentralización. La secuela es mayor si se considera que estas posibles defecciones van construyendo una imagen en la opinión pública de que hubiera sido mejor no descentralizar. Esta percepción se extiende a muchas autoridades nacionales del Legislativo y Ejecutivo, quienes se encargan de transmitir un mensaje pesimista sobre la supuesta mala gestión de los alcaldes y presidentes regionales. Más aún cuando un conjunto de gobiernos regionales y locales percibe mayores recursos por los ingresos del canon y no se aprecia una mejora sustancial en la calidad y cantidad del gasto efectuado.

Pareciera que, más que las restricciones presupuestales para invertir en obras locales, las limitaciones en desarrollo de capacidades afectan el buen ejercicio de



13 Además de la falta de consenso para la aprobación de la norma parece que aún no se tiene estimado el monto que significará su implementación, estando pendiente un mapeo de costos.

la gestión pública y refuerzan la ya conocida fragilidad del Estado peruano para atender las grandes demandas de la población y actuar al servicio de las personas.

Con mayor énfasis desde el inicio del actual proceso de descentralización y con la conformación del ya desaparecido Consejo Nacional de Descentralización (CND), se retomó esta preocupación de contar con un plan nacional de desarrollo de capacidades que sirva de instrumento orientador para las diversas iniciativas de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento a las autoridades de los gobiernos regionales y locales para garantizar el éxito de los procesos de transferencia de competencias y funciones, que forman parte sustancial de la descentralización, para lo cual debería cumplirse con ciertas condiciones de acreditación.

Disuelto el CND y conformada la Secretaría de Descentralización (SD) de la PCM, el interés formal de contar con ese plan nacional continuó y se expresó en la formulación de una nueva propuesta con la participación de una plataforma interinstitucional¹⁴. Dicha propuesta fue nuevamente ajustada para el período 2010-2012, esta vez como exclusiva responsabilidad de la mencionada Secretaría¹⁵. Teniendo como marco este último plan, se promovió la elaboración de veinte planes regionales de desarrollo de capacidades que, a decir de los representantes de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), no han tenido mayor aplicabilidad y en varios casos ni fueron resultado de un proceso participativo de consulta a los actores clave.

Cabe señalar que ninguno de estos tres intentos de implementación de un plan de desarrollo de capacidades, en el contexto de la descentralización, tuvo una aplicación efectiva de carácter nacional ni regional por las siguientes razones¹⁶:

- La gestión pública en sus niveles básicos (nacional, regional y local) responde a políticas de gestión basadas en cargos de confianza para las plazas más importantes durante el correspondiente ejercicio de gobierno. Por lo tanto, no se toma en cuenta un proceso formativo y de acreditación de capacidades para la selección ni promoción del personal.

14 Mediante DS 002-2008-PCM, que crea la Comisión Multisectorial para el desarrollo de capacidades en gestión pública de los gobiernos regionales y locales, que formuló el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública 2008-2011.

15 En esta ocasión el rol protagónico lo tuvo la Secretaría de Descentralización, acotando las labores de la comisión a un papel de órgano consultivo.

16 Entrevista a David Bastidas (actualmente, ex funcionario de la Secretaría de Descentralización) y Eduardo Ballón (Secretario técnico de la ANGR).



- Falta un diagnóstico del servicio público que identifique los problemas en particular del personal, que determine las capacidades y deficiencias del personal frente a la gestión del servicio y que compare lo que se tiene ahora como función y lo que debe ser la función optimizada.
- No se vincula la oferta con la demanda del territorio, construido concertadamente y expresado en el plan de desarrollo.
- No existe una propuesta metodológica nacional que se adecúe a las realidades de las regiones. No hay una estrategia clara de capacitación descentralizada.
- Abundan los diplomados y otras ofertas de formación realizadas por diversas instituciones académicas y ONGs, sin que haya de por medio coordinaciones o diagnóstico sobre las demandas ni menos un proceso de acreditación de las entidades ofertantes, generando un libre mercado sin garantía de control de calidad.
- Persiste un enfoque tradicional en la formulación, metodología y los contenidos de los planes. Predomina el "cursillismo" y el "tallerismo" antes que una propuesta pedagógica sostenida y con adecuados mecanismos de acompañamiento y evaluación de resultados.
- Se mantiene una fractura de los mecanismos de capacitación, con un manejo muy sectorial, por cada ministerio y además segmentado dentro de cada uno de ellos.
- No se cuenta con un plan de financiamiento asegurado para encarar los costos del desarrollo de capacidades en los diversos ámbitos de gobierno, incluso con dificultades de hacer uso de algunos recursos existentes (como el canon) al no ser enfocado este componente como una inversión.
- Falta suficiente voluntad política para aplicar las políticas y normas ya existentes.



Simultáneamente a los procesos señalados, el Gobierno peruano en el año 2008 crea SERVIR para la formación de servidores públicos, cuya vigencia y nuevos roles se vienen manifestando en una serie de normas que están creando un nuevo escenario en el proceso actual de desarrollo de capacidades en el Perú para mejorar el Servicio Civil. Las responsabilidades referidas al desarrollo de capacidades del CND y luego de la SD de la PCM estuvieron acotadas al proceso de generar mejores condiciones para la transferencia de competencias y funciones del gobierno central a los gobiernos locales y regionales, incluyendo los mecanismos de acreditación para lograr beneficiarse con dicha transferencia. Aunque no le fue negado, no tuvo el mandato ni la orientación de formar servidores públicos como parte de una propuesta de

gestión más integral de recursos humanos¹⁷. El último plan de desarrollo de capacidades formulado desde la SD de la PCM tiene como periodo de ejecución hasta finales del 2012. Lo que venga después tendrá que ser considerado de manera articulada y coordinada con SERVIR como ente rector de la formación de recursos humanos a partir de las últimas normas emanadas.

Cuadro N° 3. Analizando un caso para mejor entender la situación: los gobiernos regionales y el desarrollo de capacidades

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) posee una importante legitimidad lograda a través del tiempo, que le ha permitido una significativa participación en diversas comisiones de importancia política nacional (descentralización fiscal, FONIPREL), así como ser considerado en la agenda de muchas instancias del Ejecutivo y Legislativo.

Sin embargo aún no tiene reconocimiento legal por parte de la PCM y de la Secretaría de la Descentralización. Tampoco la normativa contempla su legalidad, como sí ocurre con el derecho a la asociación que tienen las municipalidades en su Ley Orgánica (art. 125). La ANGR continúa siendo una asociación civil sin fines de lucro. Su falta de legalidad como tal no le permite lograr otros beneficios¹⁸. Esta situación genera debilidad institucional y, aun cuando su legitimidad le permite obtener aportes de diversas fuentes de la cooperación, en la mayoría de casos sólo actúa con un rol de intermediario y facilitador de recursos entre las entidades financieras y los gobiernos regionales con algunos beneficios secundarios para mantener en algo la estructura de la ANGR, de por sí ya precaria. En síntesis, se podría decir que la ANGR tiene una institucionalidad de baja densidad mantenida por la voluntad de algunos líderes regionales y proyectos de cooperación comprometidos con la descentralización.

En el caso específico del desarrollo de capacidades, la ANGR a pesar de esa situación institucional poco propicia, ha promovido diversas iniciativas cuyas características las podemos resumir en lo siguiente:

- Han sido mayormente actividades formativas, de información y de análisis de políticas y normas. La modalidad ha sido principalmente mediante seminarios, talleres y cursos de corta duración.

17 En términos estrictos, el desarrollo de capacidades para la descentralización debiera considerar una nueva orientación en los sistemas de gestión pública y en el perfil del funcionario público para que asuma con eficiencia y convicción la aplicación de esta importante reforma de Estado. Problemas presupuestales, de liderazgo, pero principalmente de decisión política, no permitieron aprovechar mejor las oportunidades que se presentaron en esos momentos.

18 Por ejemplo, no puede suscribir contratos, ni contar con una estructura más sólida o con mayores recursos para garantizar su sostenibilidad institucional.



- Los temas más destacados han sido: modernización de las estructuras de los gobiernos regionales; descentralización fiscal; SNIP; participación en la gestión pública descentralizada; ordenamiento y acondicionamiento territorial; agenda ambiental (cambio climático, desertificación, biodiversidad, reforestación); gestión e infraestructura turística; gestión de programas sociales; gestión en salud y educación; liderazgo y ciudadanía; fortalecimiento institucional, entre otros.
- Los eventos no han resultado de procesos de planificación de la ANGR sino de las propias agendas de los gobiernos regionales en su relación con programas y proyectos de cooperación y con ONGs responsables principales del financiamiento de las actividades. Sin una estructura mínima de la ANGR no se podía pedir un plan que articule las actividades de desarrollo de capacidades.
- En los casos de las actividades promovidas por los sectores públicos, cada uno de ellos manejó sus propios recursos, prioridades y planes de desarrollo de capacidades, limitándose los gobiernos regionales a adecuarse por razones pragmáticas al no poder competir por la falta de recursos. Esta situación produjo una diáspora incontrolable de iniciativas.

Fuente: *Entrevista a Eduardo Ballón.*

II. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

En la actualidad, nuevamente hay interés por dotar al país de una instancia o estructura nacional responsable del desarrollo de capacidades para la gestión pública. La nueva normatividad crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) para la formación de servidores públicos, encargada del sistema administrativo de gestión de recursos humanos¹⁹, y la define como el ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, con las funciones de planificar, desarrollar y evaluar la política de capacitación y

¹⁹ SERVIR fue constituida mediante Decreto Legislativo N° 1023 del 21 de Junio del 2008 y está adscrita a la PCM, la misma que se implementa en aplicación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

evaluación para el sector público. SERVIR, por norma, es el órgano rector que define, implementa y supervisa las políticas de personal de todo el Estado, pero no es una instancia administrativa previa a la toma de decisiones propias de cada entidad. En este sentido, los responsables de recursos humanos deberán utilizar los principios y disposiciones creados por SERVIR como criterio general, pero decidirán autónomamente cómo se aplican a cada solución específica²⁰.

Cabe resaltar que recientemente se ha dado el Decreto Supremo N° 079-2012-PCM, que crea la Escuela Nacional de Administración Pública (29 de julio del 2012), cuya finalidad es promover la formación de directivos y la capacitación para el servicio civil peruano en temas de administración y gestión pública. Dicha responsabilidad está a cargo de SERVIR.

1. Marco normativo

La normatividad que regula y orienta el desarrollo de capacidades en el Perú es dispersa e incompleta, más aún aquella que debería dar sustento y regular las iniciativas de desarrollo de capacidades a cargo de entidades privadas o de organizaciones de la sociedad civil. En el caso de los organismos públicos dichas acciones formativas emanan de normas y directivas que responden a las competencias, expectativas e intereses de cada ámbito de gobierno (sea nacional, regional o local) en el marco de sus responsabilidades funcionales.

Quizás lo más resaltante en términos institucionales en los últimos años ha sido la dación del Decreto Legislativo N° 1023 que crea SERVIR; el D. L. N° 1025 que aprueba normas de capacitación y rendimiento para el sector público y el Decreto Supremo N° 009-2009-PCM que reglamenta el D. L. 1025. A partir de SERVIR se han generado directivas para la aplicación de metodologías en la capacitación de servidores del sector público, así como informes legales sobre acciones de capacitación. Está ahora en discusión en el Congreso una iniciativa propuesta por el Ejecutivo de Ley del Servicio Civil (#1846/12) sujeta a debate y que se espera sea zanjada en los próximos meses del 2013²¹.



20 <http://inst.servir.gob.pe/files/GDCR%20-%20Preguntas%20frecuentes%20y%20respuestas%20-%202010-06-14.pdf>

21 Cabe señalar que dicho proyecto de ley está siendo cuestionado por diversos sectores sindicales de la actividad estatal porque supuestamente atenta contra la "estabilidad laboral, la dignidad del trabajador y genera despidos masivos en los trabajadores CAS".

Sin embargo, aun con estos avances en el ordenamiento normativo referido al desarrollo de capacidades, tales instrumentos legales son referenciales y no generan mandato expreso a SERVIR u otra instancia de gobierno, ni efecto vinculante sobre sus orientaciones.

En anexo se comparte un cuadro resumen con la normatividad existente en materia de desarrollo de capacidades, en proceso de ser ampliado.

2. La nueva institucionalidad: la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)²²

SERVIR es el ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. Tiene como funciones planificar, desarrollar y evaluar la política de capacitación y evaluación para el sector público.

SERVIR no brinda cursos de capacitación ni evalúa personal, pero sí establece las directrices para que estos procesos se realicen. Tiene entre sus atribuciones señalar las reglas y criterios mediante los cuales las entidades públicas deberán capacitar y evaluar a su personal. Sin embargo, son las propias entidades las responsables de tomar decisiones en términos de capacitación.

SERVIR no firmará convenios con universidades o entidades nacionales, pero sí acreditará programas de maestría y sólo en materia de asuntos públicos. Está diseñando el sistema de acreditación para maestrías en Gestión Pública, Políticas Públicas y Desarrollo y Gestión de Proyectos para los tres niveles de gobierno. Para cursos de actualización, no habrá certificación centralizada. SERVIR promoverá que el ente rector de cada uno de los sistemas administrativos regule la oferta y establezca un sistema de certificación de la calidad de los cursos que imparten las distintas entidades privadas.

SERVIR desarrollará un proceso de reconocimiento de entidades de capacitación del extranjero con el fin de identificar y publicitar la calidad de sus programas de formación profesional.

El proceso de acreditación no representa una obligación para las universidades que ofrecen programas de maestrías en asuntos públicos. Con el sistema de acreditación, SERVIR espera brindar información sobre estándares de calidad



22 <http://inst.servir.gob.pe/files/GDCR%20-%20Preguntas%20frecuentes%20y%20respuestas%20-%202010-06-14.pdf>

en la oferta de maestrías. La acreditación sí será obligatoria en el caso de que las maestrías sean financiadas con recursos del Fondo de Fortalecimiento del Capital Humano.

La oferta de capacitación de SERVIR está conformada por los programas y cursos de formación profesional (doctorados, postdoctorados, maestrías y cursos de actualización) y por los cursos de formación laboral (capacitación interinstitucional, formación laboral y pasantías).

Cada entidad podrá seguir haciendo uso de sus métodos de evaluación hasta que la Autoridad emita las directivas que establecerán los parámetros mínimos necesarios con los que todo instrumento de evaluación debe contar. SERVIR diseña políticas de evaluación de dos tipos: por competencias y por logro de metas.

Las entidades deberán continuar elaborando sus planes de capacitación y evaluación según la normativa vigente hasta que SERVIR emita las directivas específicas para la elaboración del "Plan de desarrollo de las personas al servicio del Estado", ya formulado y que debe servir de marco para futuros procesos de desarrollo de capacidades, para lo cual cada entidad pública deberá destinar parte de su presupuesto.

SERVIR tiene un rol rector en la implementación de la Escuela Nacional de Administración Pública y en la nueva propuesta de Ley de Servicio Civil en la que le corresponde planificar, priorizar, desarrollar, así como gestionar y evaluar la política de capacitación para el sector público.

A SERVIR le corresponde, según la actual normativa, ser el órgano rector de los recursos humanos en el Estado. Su atención y directa responsabilidad está orientada a los servidores públicos de las áreas de Recursos Humanos, incluyendo el soporte financiero para la implementación de acciones de desarrollo de capacidades. Eso corresponde a unas 8,900 personas de 2,800 entidades públicas a todo nivel. En el caso de los directivos y otros funcionarios de las entidades públicas, son sus correspondientes instituciones públicas las que deben asumir los costos y responsabilidades directas de ejecución de las acciones de formación, con la orientación y soporte metodológico de SERVIR.

En el caso de los gerentes públicos, SERVIR ha facilitado su selección pero no ha formado al personal participando en la designación de 25 gerentes para los Gobiernos Regionales de un total de 190 gerentes destinados para diversas entidades públicas.



3. Otros aportes de políticas públicas nacionales para la formación profesional desde el sector educación

En los Lineamientos Nacionales de Política de la Formación Profesional en el Perú²³, documento escasamente conocido y difundido, se formulan componentes de la formación profesional y el desarrollo del capital humano. En el mismo se hace un diagnóstico analizando el contexto y los datos en cifras de la formación profesional, la realidad institucional y normativa, así como el contexto laboral, la problemática, los objetivos, las metas a mediano plazo y las recomendaciones sobre la formación profesional en las comunidades rurales y durante el proceso de descentralización. Finalmente, se señalan los Lineamientos Nacionales de Política de Formación Profesional y las propuestas para su implementación en las regiones. A continuación se señalan las políticas aprobadas:

- **Política 1:** Modernizar la formación profesional, con el fin de garantizar una educación de calidad con equidad, que desarrolle competencias laborales y capacidades emprendedoras, y que responda a las características, necesidades y aspiraciones de las regiones y del país, como base para la formación profesional de excelencia.
- **Política 2:** Institucionalizar y fortalecer los espacios de diálogo social, concertación y negociación entre los actores y agentes sociales vinculados a la formación profesional, que favorezcan el mejoramiento de su calidad y la adecuación ocupacional.
- **Política 3:** Garantizar la producción de información del mercado laboral y formativo de manera articulada, para una adecuada planificación y oportuna toma de decisiones de los actores sociales y agentes vinculados a la formación profesional.
- **Política 4:** Garantizar la sostenibilidad política, administrativa, económica e institucional de los esfuerzos que se realizan en el campo de la formación profesional y promoción del empleo.

Se comparte las recomendaciones que facilitan tales lineamientos en el marco de la descentralización²⁴.

23 Aprobados por DS N. 021-2006-ED, del 28 de julio del 2006.

24 En consultas realizadas no hemos podido recabar información suficiente sobre los niveles de aplicación de estos lineamientos.



Cuadro N° 4. Recomendaciones para la formación profesional en el proceso de descentralización

- Contribuir a un proceso eficaz y pertinente de descentralización y regionalización del país a través del desarrollo de una formación profesional que responda a las demandas de recursos humanos de calidad, necesarios para el desarrollo socioeconómico y cultural de las regiones.
- Basar el planeamiento de la oferta de formación profesional en la identificación de actividades económicas productivas clave de las regiones.
- Organizar la oferta de capacitación y formación de manera prospectiva, a fin de atender la demanda productiva de mediano y largo plazo.
- Promover la participación y el compromiso del sector productivo, gremios empresariales y de trabajadores, y de autoridades regionales y municipales, en el desarrollo de las acciones de la formación profesional.
- Desarrollar el planeamiento regional de la formación profesional, con la participación de las autoridades regionales y municipales, el sector privado, los trabajadores y las organizaciones de la sociedad civil comprometidas.
- Incorporar las acciones de formación profesional en el presupuesto regional y local, así como en las normas legales pertinentes para garantizar su desarrollo.
- Recuperar y capitalizar las experiencias regionales y locales de formación profesional exitosas, dándoles los recursos necesarios para su continuidad.
- Desarrollar capacidades locales –tanto en el sector público como en el privado– para la implementación de proyectos de inversión y sociales, basados en el fortalecimiento de los recursos humanos, que permitan canalizar los recursos nacionales y de cooperación internacional.
- Promover el compromiso permanente de la prensa y de los medios de difusión con las buenas prácticas en la formación profesional.
- Impulsar el desarrollo de los observatorios socioeconómicos, así como el financiamiento y sostenimiento con participación de capital público y privado.

Fuente: DS N. 021-2006-ED, del 28 de julio del 2006.



4. Las fuentes de financiamiento para el desarrollo de capacidades en el sector público

En los últimos cinco años en todo el sector público se han gastado 370 millones de soles anuales en capacitación. Por tanto, hay (o ha habido) recursos, pero dispersos y de limitada eficiencia en sus resultados²⁵. Son diversas las fuentes y modalidades, lo cual muestra la gran dispersión y las dificultades de optimizar y construir sinergias entre todas ellas. No sólo son dispersas las agendas y las prioridades de las instituciones demandantes de desarrollo de capacidades, sino también de las instituciones financieras y ofertantes.

- Cada sector (ministerio, gobierno regional, gobierno local) financia sus acciones de desarrollo de capacidades en función a sus metas y programaciones en el marco de la Ley de Presupuesto Público Anual.
- Cada institución pública del gobierno central incluye en su presupuesto anual el financiamiento de las acciones de desarrollo de capacidades que implementa, como soporte de la aplicación de sus políticas sectoriales y como parte del cumplimiento de sus metas y programas, tanto aplicados al interior de cada institución, para otras entidades nacionales, como también para soporte a los gobiernos regionales y locales.
- Los ministerios no cuentan con recursos exclusivos sino que diversas direcciones, áreas o instancias ejecutoras gestionan los recursos en función a su programación específica, ya sea mediante fondos del propio sector o mediante convenios de cooperación con instituciones diversas (universidades y otros centros de formación, empresas y fundaciones privadas, cooperación externa bilateral y multilateral, entre otros).
- Financiamiento de la cooperación multilateral, como el Banco Mundial y el BID²⁶ que apoyan programas de desarrollo de capacidades, principalmente en el marco de la descentralización y otros aspectos de reforma del Estado.
- Otras fuentes, como los fondos que resultan del 10% que solicita PROCOMPITE a los gobiernos locales para financiar pequeñas propuestas de proyectos de desarrollo de capacidades.
- Previsiones presupuestales de los gobiernos regionales y gobiernos locales para el desarrollo de capacidades en el marco de sus programaciones anuales.



25 Dato de SERVIR en entrevista a Cristian León.

26 El BID otorgó al Perú el año 2006 un préstamo de 12 millones de dólares para el componente desarrollo de capacidades para la descentralización, que fue invertido con muchos retrasos y de los cuales sería pertinente conocer su uso y el efecto generado sobre la gestión descentralizada y los recursos humanos del sector público.

- Proyectos de cooperación en el marco de los compromisos del sistema de las Naciones Unidas desde sus distintos programas y fondos para apoyar la modernización del Estado, el fortalecimiento institucional y el proceso de descentralización, entre otros objetivos.
- Programas y proyectos por financiamiento bilateral, mediante el soporte de organismos oficiales referenciales de diversos países (Estados Unidos, Canadá, España, Alemania, Finlandia y de la propia Unión Europea).
- Proyectos financiados por redes, ONGs, sectores de iglesia y otras instituciones de la sociedad civil, empresa privada y centros académicos de diversos países, ya sea en el marco de APCI como mediante relación directa, principalmente con los gobiernos regionales y locales, para promover desarrollo de capacidades sobre diversos temas.
- Fundaciones privadas y fondos sociales de grandes empresas extractivas, financieras y de comunicación, orientando recursos a actividades de desarrollo de capacidades para ámbitos regionales y locales, sobre aspectos temáticos más acotados. Por ejemplo es bastante conocido el FOSBAM de Xstrata en Apurímac, la Fundación Telefónica, la Fundación Backus, entre otras.

Cuadro N° 5. El PNUD y el desarrollo de capacidades

El PNUD, a través de su Plan de Acción para el Perú 2012-2016, incorpora el fortalecimiento de capacidades para el diálogo, la prevención y gestión de conflictos, el mejoramiento del sistema político y la modernización y desconcentración de la administración de justicia. Igualmente, el PNUD continuará apoyando el proceso de descentralización y regionalización, asignando prioridad a su acción en función de los más altos niveles de pobreza y las potencialidades existentes, con un enfoque especial de cooperación a nivel municipal y distrital.

También el PNUD apoyará los procesos de modernización de la gestión regional, el impulso a la participación del sector privado en propuestas de desarrollo regional, la integración entre regiones y el apoyo al desarrollo y aplicación de esquemas de organización territorial. En esa línea, el PNUD impulsará el intercambio de experiencias entre las propias regiones, dando especial énfasis a lo referido a las experiencias de modernización y/o implementación de sistemas de gestión pública basado en resultados. Asimismo, el PNUD contribuirá a concretar por lo menos dos mecanismos de integración regional, colaborando tanto con la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, como con los gobiernos regionales. En lo referente al tema territorial, el PNUD colaborará con el nivel central y con las regiones, para el diseño y aplicación de por lo menos cinco esquemas de ordenamiento territorial²⁷.

Fuente: *Plan de Acción del Programa de País 2012-2016 entre el Gobierno de la República del Perú y el PNUD.*



III. LA OFERTA Y DEMANDA EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA EL SERVICIO CIVIL

1. Mecanismos de detección de la demanda a nivel subnacional

Cabe reiterar que, en general, en los ámbitos subnacionales no se cuenta con mecanismos o instrumentos elaborados expresamente para la selección o identificación de las necesidades de capacitación como parte de un plan de desarrollo de capacidades que, a su vez, responda a un sistema de gestión pública que cuente con sus diversos instrumentos de implementación, desde el diseño hasta el seguimiento y evaluación.

En ese contexto limitativo, se puede señalar lo siguiente respecto a los mecanismos de detección de la demanda a nivel subnacional:

- La demanda de los gobiernos regionales y locales responde mayormente a programaciones parciales y necesidades coyunturales de algunas de sus gerencias o unidades operativas para fortalecer algunas capacidades y/o responder a situaciones de gestión urgentes, sin previos diagnósticos de las capacidades existentes y de las requeridas.
- En muchos casos es una adecuación pragmática a las ofertas de programas y proyectos de desarrollo, agencias de cooperación, organismos internacionales, ONGs, instituciones privadas, universidades (públicas y privadas) y otros centros de formación, etc. Tales instituciones ofrecen discrecionalmente sus propuestas mayormente de capacitación, según sus propios criterios y prioridades, determinadas en base a sus propios diagnósticos o líneas de acción de sus intervenciones.
- En otras situaciones, las demandas de desarrollo de capacidades responden a iniciativas individuales de funcionarios y autoridades que se adecúan a las ofertas de diversos eventos de formación, según sus capacidades presupuestales y de sus expectativas personales respecto a la calidad del producto educativo que se ofrece. Este tipo de demanda se viene incrementando debido a las exigencias curriculares modernas de incluir formaciones de postgrado (diplomados, maestrías y doctorado) en gestión pública (con todas sus variantes) para aplicar a diversos puestos de trabajo. Cabe manifestar que, principalmente, se trata de funcionarios. En el caso de las autoridades, esa preocupación por capacitarse surge en la fase preelectoral²⁸.



²⁸ Pocas veces se puede lograr que una autoridad electa participe activamente en eventos formativos más sostenidos y menos aún donde tenga que mostrarse ante un público "arriesgando" su espacio de poder.

Cuadro N° 6. No hay planes de desarrollo de capacidades a nivel regional por varias razones

- Los Gobiernos Regionales responden, en la práctica, a tres estructuras de gobierno: de las antiguas CTAR, del actual proceso de descentralización y de las direcciones regionales que responden más a su sector. Cada cual con su propio régimen legal y salarial.
- Grandes restricciones salariales que no permiten compensar adecuadamente a los funcionarios, a lo que se suma el manejo discrecional que hacen las autoridades regionales de los fondos adicionales (fondo de administración gerencial) que se usan para financiar suplementos para los cargos de confianza.
- Se reitera el problema estructural de ausencia de carrera pública y de la perniciosa inestabilidad y movilidad en los cargos.
- Superposición de las acciones de los gobiernos regionales con las de los sectores que responden a sus tradicionales concepciones centralistas.
- No hay voluntad de fortalecer las capacidades de gestión descentralizada de parte de la Secretaría de la Descentralización.
- Las últimas medidas gubernamentales de mejora del servicio civil no han sido sustanciales para lograr una solución integral a los problemas conocidos. En el caso de los gerentes públicos SERVIR ha facilitado la selección de 25 distribuidos en los Gobiernos Regionales con algunas dificultades que debieran ser adecuadamente evaluadas²⁹.

Fuente: Entrevista a Eduardo Ballón, Gerente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.

2. Los institutos de formación en administración pública y los principales ofertantes de capacitación

Al no existir instituciones oficiales que actúen como centros de formación profesional en materia de carrera pública, esta carencia es cubierta por los programas de las escuelas o institutos de administración pública, así como de las principales instituciones que se dedican a la capacitación de los funcionarios públicos en el Perú.

- Universidades (públicas y privadas) en diversas regiones del país. Ofrecen mayormente diplomados y maestrías sobre gestión pública.
- Institutos de formación no universitaria, básicamente privados. Promueven diplomados y cursos especializados de interés coyuntural (como el SNIP).

²⁹ Según SERVIR debido a los cambios políticos ante la elección de nuevas autoridades regionales en el 2010, 21 Gerentes ya designados por administraciones regionales salientes fueron retirados de sus puestos de trabajo por las nuevas autoridades, pasando a laborar en otras entidades públicas.





- Asociaciones de municipalidades de carácter nacional (REMURPE, AMPE), así como redes municipales más regionales. Ofrecen diversos cursos o programas de formación, como diplomados para sus asociados o como parte de sus acciones de fortalecimiento institucional.
- Últimamente en este escenario han empezado a resaltar las mancomunidades municipales promoviendo sus propios planes de capacitación. Las mancomunidades aparecen como nuevas instituciones que aglutinan diversos municipios desde un enfoque más cercano al desarrollo territorial, y se muestran como una oportunidad para superar parcialmente la atomización de los municipios –en su mayoría, muy pequeños en población–, y formular de manera articulada iniciativas de proyectos que optimicen recursos, entre ellos los relacionados con el desarrollo de capacidades.
- ONGs, consultoras, programas de formación de entidades de cooperación³⁰, mayormente con cursos cortos y diplomados de tipo semi-presencial y virtual. Cabe resaltar el valioso y aún no sistematizado aporte de la Red Perú de Iniciativas de Concertación (RED Perú) como una de las iniciativas de plataforma de organizaciones de sociedad civil en alianza con Gobiernos Regionales y Locales con mayor actividad en el desarrollo de capacidades en los últimos 11 años (desde el 2001). La experiencia de la RED Perú se manifiesta en actividades que van desde charlas y conferencias hasta talleres, cursos cortos, seminarios y diplomados que suman en total más de medio centenar de eventos importantes (ver Anexo N° 2 de esta sección).

**Cuadro N° 7. La experiencia de la Red Perú.
Algo importante para sistematizar³¹**

La Red Perú ha logrado acumular una rica experiencia en desarrollo de capacidades (2001-2011) como parte de sus objetivos institucionales (junto a la incidencia en políticas y al fortalecimiento de iniciativas de concertación entre gobierno y sociedad civil). Los usuarios de los mecanismos de capacitación implementados fueron líderes sociales, trabajadores y autoridades de Municipios y Gobiernos Regionales, funcionarios de ONGs y proyectos de cooperación. De acuerdo a las estadísticas suman por lo menos unas 1400 las personas capacitadas. Lamentablemente no se cuenta con mecanismos de seguimiento de los resultados e impactos logrados.

30 El BID, a través de INDES, PNUD, OIT, entre otros, brinda cursos y programas de formación especializada y con derecho a becas, con costos muy variados.

31 Información obtenida del archivo de la RED Perú.



Entre los mecanismos de desarrollo de capacidades en los que la Red Perú ha promovido en alianza con las instituciones socias se puede mencionar: 5 diplomados (post-grado); 13 cursos/talleres nacionales de formación corta; 17 cursos/talleres regionales o locales en 11 departamentos, de formación corta; no menos de 25 seminarios de análisis, formación e información.

Los diversos temas de formación en general promovidos en estos eventos fueron: liderazgo, facilitación y concertación; planificación participativa; presupuesto por resultados; cultura de paz y manejo de conflictos; gobernabilidad y gestión del desarrollo local; fortalecimiento organizacional; desarrollo económico local; trasferencia de competencias y funciones, descentralización y regionalización; políticas sociales; reforma de Estado; vigilancia, y rendición de cuentas y transparencia; sistema nacional de inversión pública; cultura y desarrollo local.

La metodología desarrollada ha sido variada desde el interaprendizaje, el estudio de casos, mecanismos on-line, seguimiento a planes de incidencia, pasantías, entre otros. Junto a ello la RED Perú ha promovido y contribuido con la elaboración y difusión de diversas publicaciones (no menos de 25 entre libros, manuales, folletos) y otros materiales audiovisuales.

En los últimos años se ha incrementado significativamente la cantidad (no se ha evaluado la calidad) de las instituciones académicas que brindan oferta formativa en cursos, diplomados y maestrías sobre gestión pública y sus variantes, o especialidades, tanto en forma presencial como virtual o semi-presenciales. Pareciera que cada vez es mayor el requisito de contar con una especialidad de este tipo para acceder al mercado laboral del sector público³². Existe una variedad de ofertas de capacitación por parte de instituciones públicas y privadas que grafican tanto la diversidad como la falta de coordinación en cuanto a temas, modalidades, contenidos, metodologías, tiempos y destinatarios a los que van dirigidas.

En relación al funcionamiento de las instituciones ofertantes, cabe mencionar lo siguiente:

32 Esta oferta formativa pareciera ser una de las manifestaciones de los nuevos negocios educativos que muchas instituciones académicas brindan para cubrir las expectativas de un sector de profesionales que buscan acceder y participar en un mercado laboral más competitivo. Lo que puede ser cuestionable es la ausencia de control respecto a la calidad de esta formación y si realmente permite que el participante logre alcanzar las condiciones profesionales suficientes para ejercer nuevas responsabilidades, más allá de la formalidad curricular.



- Las instituciones públicas actúan principalmente como demandantes de desarrollo de capacidades y también como ofertantes.
- Las universidades y demás centros de formación académica son principalmente ofertantes de desarrollo de capacidades con fines de lucro y sostenibilidad institucional. Por lo general sus ofertas no constituyen parte de procesos de planificación establecidos con los demandantes o con las instituciones de gobierno oficialmente responsables o rectoras del desarrollo de capacidades para la gestión pública³³. Son fragmentadas y responden a demandas coyunturales³⁴. A menudo, sus actividades formativas son financiadas mediante convenios con ONGs, programas y proyectos de desarrollo, agencias de cooperación y entidades privadas.
- Las ONGs, proyectos y programas de desarrollo y agencias de cooperación, actúan como ofertantes. Las ONGs ofertan actividades cuyo financiamiento recae principalmente en las agencias de cooperación asentadas o no en el Perú. Los proyectos y programas de desarrollo realizan sus ofertas directamente o apoyando iniciativas de ONGs y redes. Las agencias de cooperación igualmente ofrecen actividades de desarrollo de capacidades de manera directa o actúan financiando a ONGs y programas de desarrollo.
- Las iniciativas de las ONGs pueden llevarse a cabo mediante convenios suscritos con las instituciones públicas y con centros de formación académica, como también por su iniciativa (agenda propia), aceptada de hecho por los organismos de gobierno, mayormente municipios y gobiernos regionales.
- Los aportes de los programas y proyectos de desarrollo así como de las agencias de cooperación suelen ser más formales y se implementan a través de convenios con las entidades públicas y con centros de formación académica.
- Las instituciones privadas actúan principalmente por demanda de entidades públicas o de ONGs, mediante convenios suscritos.



33 Se puede resaltar como una experiencia positiva que no encaja con esa problemática la situación del Diplomado en Administración Pública que realiza ESAN hace siete años (se creó el 2005) y por el cual se han capacitado unas 4 mil personas (Datos de entrevista en ESAN).

34 Las universidades ofertan sin hacer estudio alguno y no coordinan con el Estado. Por ejemplo, tenemos el caso de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Todos los cursos, diplomados u otras actividades formativas se desarrollan través de cada facultad y lo realizan como parte de la política de promover sus ingresos propios, mas no hay programa formalmente planificado. Cada facultad ofertante organiza lo suyo. Habría que analizar si es igual en otros centros universitarios.

3. Un componente importante de las ofertas académicas para la formación del sector público

Es pertinente compartir someramente la información de un estudio diagnóstico realizado el año 2009 en el marco del convenio MLCMP-ESAN y PRISMA³⁵. Estas son algunas de las conclusiones resaltantes en el análisis de la oferta académica realizada por treinta universidades en 14 departamentos del país³⁶, de las cuales tres tienen origen en Lima y una de ellas es pública (la Universidad Nacional Mayor de San Marcos). Del total de universidades consideradas en el estudio, 57% fueron públicas y 43% privadas.

Dicho estudio fue realizado para que la información organizada que se ha obtenido sirva en el diseño de programas de formación local, que tiendan a resolver las dificultades de las universidades locales en la formación de recursos humanos para la gestión pública; en procesos de mejora que puedan impulsarse desde la gestión y conducción al interior de las universidades; para diseñar un programa de "formación de formadores" de universidades del interior del país, en el marco de sistemas de certificación y acreditación y de referencia en la formulación de planes de desarrollo de capacidades de gestión pública en las plataformas regionales³⁷. A continuación, algunos aspectos que se consideran resaltantes en este diagnóstico.

- Cusco, Cajamarca y San Martín ofertan 5 o más paquetes de formación, concentrando el 37% de la oferta de formación. Cusco tiene 7 ofertas, pero con diplomados y cursos taller.
- El único doctorado es en administración y su objetivo es mejorar competencias de gestores para el desarrollo organizacional.
- Los diplomados en su mayoría duran hasta seis meses. Las maestrías tienen una duración entre uno y dos años. Se han referido cursos o talleres que llegan a tener duración entre seis meses y un año.
- En total se identificaron 46 actividades formativas entre doctorados (1), maestrías (31), diplomados (9), especializaciones (1) y cursos taller (4).
- El 41% de las ofertas (19 paquetes) provienen de las áreas de ciencias económicas y administrativas, cuyo mayor interés es mejorar las habilidades gerenciales.
- El 26% de paquetes procede de las facultades o escuelas de ciencias sociales (12 paquetes); el 17% de las ciencias de la salud (8).



35 MLCMP-PRISMA-ESAN. Estudio de la caracterización de la oferta en gestión pública.

36 Ese número al interior del país puede haber aumentado debido a la laxitud con que la legislación peruana permite la creación de nuevas universidades o sus filiales.

37 En función al DS - 02-2008 -PCM.

- El 47% de las ofertas persiguen mejorar habilidades gerenciales en general (22 paquetes); el 21% de las ofertas persiguen mejorar competencias de desarrollo sociopolítico (10).
- Es interesante resaltar que el desarrollo social en las universidades del interior del país no es una prioridad específica.
- Sólo cinco paquetes de los ofertados se centran en captar autoridades y gestores.
- El 63% de los paquetes ofertados (29 paquetes) se dirigen fundamentalmente a profesionales en general.
- El 41% de los temas abordados se orientan a gestión pública (19); el 21% se enfoca en administración (10); el 13% va a políticas públicas (6).
- Para docencia a nivel superior sólo se presenta un caso.
- En cuanto a los costos de la formación, el 71% de las maestrías impartidas cuestan hasta US\$ 2.000. El 29% de ellas cuesta entre US\$ 2.000 y US\$ 3.500. Sólo uno de los paquetes ofertados en maestría cuesta por encima de \$ 3,000, al igual que el único doctorado ofrecido.
- Por su parte, la autopercepción de las universidades sobre sus dificultades señala aspectos alarmantes:
 - Limitado número de especialistas calificados (18%).
 - Limitaciones organizacionales (13%).
 - Limitada oferta educativa (13%).
- La principal área de mejora en la autopercepción de las universidades es la gestión académica (70% de las encuestas). En cuanto al principal logro, se señala la creación de nuevas habilidades y conocimientos de los profesionales formados (46%).
- El 63% de los formadores son varones y el 37% son mujeres.
- El 27% proviene de la formación en ciencias de la salud; el 25% proviene de economía; el 14% de la carrera de administración; el 10 % de ciencias sociales.
- En cuanto al nivel de experiencia en formación de gestión pública de los formadores evaluados, un 55% la tiene entre deficiente y ninguna. Sumado al porcentaje de formación sólo regular, se llega al preocupante porcentaje de 87%. Sólo un 13% posee buena experiencia.
- En cuanto al nivel de dominio temático de los formadores evaluados, el 42% lo tiene entre nulo y deficiente. Sumado al nivel regular de dominio (51%) se llega a la cifra de 93%. Sólo un 7% tiene buen dominio temático.



Cuadro N° 8. La experiencia de la Defensoría del Pueblo

A pesar de las evidentes debilidades de las entidades públicas para formar a su personal en el ejercicio de sus funciones y competencias, así como de fortalecer capacidades en otros organismos públicos, cabe resaltar algunas experiencias interesantes como la de la Defensoría del Pueblo en su plan de capacitación tanto interno como hacia otras instituciones mayormente descentralizadas. Vamos a resaltar la experiencia de capacitación interna, realizada al personal de la Defensoría mediante el sistema virtual y a nivel nacional.

Los cursos duran entre 30 y 60 días. Participa casi todo el personal, incluyendo los jefes. Poseen sistemas de evaluación que incluyen la exigencia de aprobación del curso, de lo contrario el participante deberá pagar el 50% del costo de la actividad formativa. Los cursos, aun cuando no está formalmente establecido, constituyen un estímulo y un componente explícito de meritocracia.

Los temas que se desarrollan corresponden a una demanda construida por las propias necesidades de la Defensoría del Pueblo para atender las exigencias ciudadanas y los que la coyuntura señala. Estos temas son, por ejemplo: consulta previa; derechos indígenas; gobernabilidad; conflictos ambientales; inclusión; lucha contra la corrupción y ética; transparencia en la gestión; etc.

La actividad de formación incluye la entrega de material pedagógico sólido y suficiente, así como de soporte de profesores capacitados.

Normalmente son cursos dictados por instituciones académicas las que establecen un convenio con la Defensoría del Pueblo. Luego de culminado el curso se realiza una fase de acompañamiento o seguimiento a los participantes, lo cual refuerza la formación y asegura un mejor aprovechamiento de los contenidos y metodologías impartidas.

Fuente: *Entrevista a personal de la Defensoría del Pueblo.*



IV. ASPECTOS POSITIVOS Y LOGROS EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA EL SERVICIO CIVIL

Desde la experiencia de las personas entrevistadas se señala los siguientes logros:

- La decisión política de calificar personal para construir gradualmente una nueva gerencia pública.
- La conformación de SERVIR como preocupación del gobierno para dotarse de un ente rector en materia de gestión de recursos humanos para el sector público.
- La dación de la nueva ley que crea la Escuela Nacional de Administración Pública.
- La aprobación del Decreto Legislativo 024 por medio del cual se crea el Cuerpo de Gerentes Públicos.
- La presentación al Congreso del Proyecto de Ley N° 4682-2010 (Ley de Funcionarios Públicos, Personal de Confianza y Directivos).
- La existencia de Lineamientos Nacionales de Política de la formación profesional, no aprovechados suficientemente como referentes orientadores por los diversos sectores del Estado.
- La formulación de diversos planes de desarrollo de capacidades en los gobiernos regionales (20) y en muchos municipios provinciales, con implementaciones parciales.
- La realización de un sinnúmero de iniciativas de formación, asistencia técnica e información de parte de diversas instituciones públicas y privadas, como ofertantes para contribuir a mejorar la calidad de la gestión pública a todo nivel. Importante rol de los diplomados para el desarrollo de capacidades, que tienen gran demanda aunque carecen de una certificación de calidad.
- La implementación de oficinas o gerencias de Desarrollo Económico Local (DEL) en diversas municipalidades, como resultado de los procesos de capacitación y asistencia técnica.
- La relativa mayor comprensión de las autoridades regionales y locales y su correspondiente voluntad política para promover iniciativas de desarrollo de capacidades.



- En algunos casos se ha formado una red de técnicos mediante convenio con universidades y centros de formación. Estos técnicos han retornado a sus respectivas municipalidades y están actuando en la mejora de sus respectivas administraciones.
- Se busca homogeneizar resultados del desarrollo de capacidades en los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional, local y órganos descentralizados) desde las iniciativas de SERVIR.
- Se está contribuyendo a la comprensión y mejora de los procesos de participación ciudadana para la gestión pública a partir de los procesos de desarrollo de capacidades.
- Aun en un contexto de permanente rotación del personal capacitado, muchas de las personas no han cambiado de actividad y continúan en otros escenarios trabajando dentro de la especialidad aprendida o perfeccionada.
- Han mejorado los niveles de comprensión de las funciones, roles y responsabilidades de los funcionarios capacitados, así como la integración entre las diferentes áreas y direcciones (MINEDU).

“Una de las mejores y efectivas formas de lograr resultados para avanzar en el desarrollo de capacidades y así lograr el convencimiento de las autoridades, líderes –ya sean hombres o mujeres–, es la posibilidad de las pasantías, para que en directo vean y experimenten en el sentido y pensamiento “que si los otros lo hacen también los que aún no lo hemos hecho o experimentado podemos hacerlo”, y el convencimiento es mayor y más efectivo cuando regresan a sus respectivos pueblos, ellos –quienes fueron a las pasantías– pueden explicar mejor y trasladar la experiencia a sus comunidades y localidades; por tanto ésta es una metodología eficaz en el desarrollo de capacidades y el gobierno debiera apoyar y mejorar estas experiencias”³⁸.



V. PROBLEMAS Y LIMITACIONES EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES DEL SERVICIO CIVIL

Aunque varios de estos aspectos ya fueron mencionados antes, cabe resaltar y reiterar lo siguiente:

³⁸ Entrevista a Carlos López y Fidel Rodríguez (facilitadores de REMUR-Ancash).

- Carencia de un sistema de desarrollo de capacidades. En su lugar, diversas acciones en curso desde las instituciones públicas, construyendo sus propios diagnósticos y necesidades de formación sin directivas ni estrategias matrices en torno a las cuales se orienten y adapten los planes tanto sectoriales como territoriales. La desarticulación llega a extremos en los que en un mismo sector pueden darse procesos simultáneos de desarrollo de capacidades por direcciones o áreas, con diversos mecanismos de financiamiento.
- Dispersión de iniciativas de ofertas de formación. Contenidos, metodologías, materiales, formas de seguimiento y evaluación, y costos diferentes, en un escenario de competencias de ofertantes para cubrir o ganar determinados segmentos del mercado de demanda de capacitación, en el que lo más importante pareciera ser la formalidad del título o certificado de estudios antes que la calidad de la enseñanza y la forma de aprovechamiento. No se dispone de mecanismos de evaluación y acompañamiento post capacitación³⁹.
- Excesiva rotación de personal. Esto no garantiza resultados de los programas de desarrollo de capacidades, debido a que quienes se capacitan más son parte del personal contratado y de confianza de las autoridades de turno. Esta situación se da en todos los niveles de gobierno (nacional, regional, local e instancias descentralizadas).
- Insuficientes políticas, criterios y mecanismos confiables que certifiquen la calidad de las instituciones ofertantes de desarrollo de capacidades así como de las personas capacitadas, y que estos instrumentos sirvan para los procesos de selección y promoción de personal, por desempeño, capacidad y meritocracia.
- El desarrollo de capacidades no constituye una prioridad en muchos escenarios. La capacitación se reduce a una suma de cursos y talleres, no se reconoce la importancia de la meritocracia y persiste un tipo de liderazgo que limita la capacidad de gestión eficiente y democrática. No hay preocupación por la gestión del conocimiento y la capacitación se capitaliza a nivel individual más que institucional, al no existir políticas institucionales que prioricen y hagan acompañamiento a estos procesos formativos como parte de sus objetivos en sus planes de acción.

39 La dispersión de iniciativas y de metodologías limita la eficiencia de diversos esfuerzos institucionales. Por ejemplo, la Escuela Nacional de Estadística e Informática (INEI) para el 2013 realiza una encuesta nacional de detección de necesidades de capacitación con el fin de diseñar su propio plan institucional. Podría haberse aprovechado las capacidades de INEI para que dicha encuesta se organice como parte de un diagnóstico de necesidades de desarrollo de capacidades del sector público en coordinación con los organismos competentes como SERVIR, gobiernos regionales y municipios.



- Según lo anterior, el desarrollo de capacidades no cambia la condición del trabajador "nombrado" y no ha constituido, necesariamente, un requisito o condición para contratos o promociones y mejoras. Sí lo es para el servidor contratado, para quien es importante ser más competitivo para garantizar su puesto ante futuros concursos o contratos, por lo que aprovecha de diversas ocasiones para buscar mejorar sus capacidades y calificaciones. Ingreso y ascenso al interior de la administración pública mediante procesos altamente politizados y/o formales pero poco transparentes
- Persiste la precariedad del empleo público en tanto ingresos bajos y limitadas oportunidades de aprendizaje y superación integral, restándole identidad, responsabilidad y compromiso con la institución y el servicio que debe brindar, así como interés por superarse. Igualmente persiste la dispersión de regímenes laborales que dificulta los procesos de gestión más eficiente en las propias entidades públicas⁴⁰. Escalas salariales poco competitivas con el mercado, construidas con criterios no homogéneos y donde en muchos casos no se tiene claro cuáles son esos criterios.
- Falta compromiso de la Alta Dirección e instancias intermedias de las entidades públicas para la adecuada implementación y aplicación del Plan de Desarrollo de Personas (PDP) y las metodologías, que SERVIR ha propuesto como parte de sus programaciones anuales.
- No se cuenta con recursos económicos (fondos) exclusivos, como los que propone SERVIR, que garanticen la implementación del plan de desarrollo de personas y sus metodologías, que permitan mejorar la calidad de desempeño de los planes de desarrollo de capacidades desde el sector público, y que luego dé lugar a una mayor exigencia hacia los sectores privados, ONGs u otros ofertantes.



"Hay mucha gente que se acerca a la escuela solicitando ser capacitados porque quieren ser candidatos para alcaldes, regidores, consejeros y hasta congresistas; así como también funcionarios públicos. Nosotros aceptamos porque ése es nuestro trabajo y razón de la escuela; sin embargo, hemos constatado que esas personas que se han capacitado en cuanto llegan a lograr sus objetivos, una vez llegado al cargo, se olvidan de sus "buenas intenciones" y ya no nos tienen en cuenta.

⁴⁰ En un mismo gobierno regional se pueden encontrar hasta cinco regímenes laborales que corresponden a períodos bien distintos.

► Pero también hay personas que se capacitaron cuando estaban en cargos de confianza y luego no pudieron continuar en el trabajo, y han tenido la oportunidad de conseguir empleo en otras instituciones públicas donde siguen aplicando o llevando a la práctica y aprovechando lo que han aprendido y desarrollando sus capacidades asimiladas en la escuela. Ése es nuestro valor o aporte al desarrollo de capacidades.

Quienes tienen mayor interés en capacitarse son los que llegan al sector público como contratados y no así los nombrados –por razones explicables, es decir los nombrados ya aseguraron su trabajo y los contratados están en búsqueda de seguridad laboral. Falta relacionar el desarrollo de capacidades con valores y principios éticos⁴¹.

VI. HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO DE CAPACIDADES

1. Conclusiones

- ***Perú no cuenta con un sistema de desarrollo de capacidades que garantice el ejercicio de una gestión pública eficiente, descentralista y democrática.*** Se puede decir que se cuenta con algunos elementos normativos e institucionales que pueden contribuir a generar las condiciones para avanzar en ese logro. Planes de desarrollo de capacidades formulados (aunque no ejecutados); diagnósticos parciales que ayudan a conocer la realidad; nueva normatividad que favorece esos procesos y la conformación de organismos como SERVIR y la creación de la Escuela Nacional de Administración Pública; lineamientos de políticas nacionales para la formación profesional; una oferta significativa de iniciativas de capacitación en diversos espacios públicos y privados; importantes aunque dispersos recursos financieros, humanos y pedagógicos. Son algunos aspectos que requieren ser mejor aprovechados por el Estado para contar con un clima más favorable para acercarnos a procesos más articulados, coordinados, consensuados, sinérgicos, que contribuyan efectivamente a



41 Renato Sabogal Silvestre. Consultor-docente en Gestión Pública, Escuela Mayor de Gestión Municipal; Carlos C. Navarro Reyes. Coordinador de Proyectos.

mejorar la calidad del trabajador del sector público en el ejercicio de su función como servidor de personas. Es evidente que mientras no se superen los diversos problemas más estructurales referidos a los retrasos en los procesos de reforma integral del Estado, la ausencia de una carrera pública estable y meritocrática, de un sistema de gestión pública al servicio de las personas, con calidad, calidez, inclusión y sostenibilidad, lo que se pueda hacer en materia de desarrollo de capacidades puede verse severamente afectado. Pero a su vez puede contribuir a modificar este estado de cosas tan preocupante. Dependerá de las estrategias y la voluntad que se imprima a estas iniciativas.

La intervención de SERVIR como ente rector se canaliza a través de los Planes de Desarrollo de Personas (PDP) para el cumplimiento de sus funciones en sus respectivos sectores y en el marco de sus manuales de organización y funciones. Hace falta que los mecanismos de los que se dispone para el desarrollo de capacidades le permita a SERVIR, mientras constituya el ente rector en este aspecto, actuar de manera más vinculante para que se mejore la eficiencia y eficacia de los trabajadores públicos así como perfeccionar las políticas públicas como producto de las experiencias y realidades.

- ***Los últimos cinco años han mostrado un sinnúmero de iniciativas de desarrollo de capacidades.*** Desde los ámbitos de gobierno, las universidades y otros centros de formación, ONGs, proyectos y programas de desarrollo, agencias de cooperación, entre otros, con inversiones significativas en recursos humanos y gastos operativos que han sido provechosos en su contribución a superar una serie de carencias mayormente individuales en el ejercicio de la gestión pública. Sin embargo, la falta de planes con una visión clara, de estrategias, de metodologías (de implementación, seguimiento y evaluación), de articulaciones y consensos, no ha permitido un mejor aprovechamiento de todos esos recursos invertidos, no ha optimizado esfuerzos, no ha construido suficientes sinergias, en un contexto complejo de rotación permanente de personal y de escaso interés y voluntad política de las autoridades. Cabe mencionar que existen recursos del canon que pueden ser mejor aprovechados para planes más estructurados de desarrollo de capacidades.
- ***El país carece de un diagnóstico sistémico que permita conocer la realidad del sector público*** e identificar las competencias en capacidades que se requieren para atender los cambios que significa poner en práctica de manera gradual y planificada un proceso de reforma integral del Estado, partiendo de retomar y profundizar la descentralización. Sin funcionario renovado no habrá



reforma de Estado y eso significa contar con servidores públicos de verdad (el Estado y sus representantes al servicio de las personas), con desempeño eficiente en sus funciones, con identificación, entrega y compromiso institucional, con una actitud de transparencia y calidez en su relación con los usuarios. Pero a su vez ese funcionario requiere de ciertas garantías y condiciones en el ejercicio de su labor pública, entre ellas: capacitación y perfeccionamiento permanente, respeto a la meritocracia, ingresos dignos, seguridad en el trabajo a cambio de su buen desempeño, derecho a participación en la toma de decisiones, respeto a su función por encima de los cambios y presiones políticas, entre otros.

- ***Persiste la falta de claridad en torno a las competencias y roles de los diversos ámbitos de gobierno;*** con una serie de superposiciones, así como carencia de condiciones para ejercer con eficiencia aquellas competencias que le son asignadas. Igual situación se presenta con el desarrollo de capacidades, que debiera ser más preciso en lo que corresponde a las políticas nacionales y su aplicación en los espacios regionales y locales. En ese marco, falta una mayor definición de la rectoría del desarrollo de capacidades relacionadas con las competencias y funciones que corresponde a los diversos ámbitos de gobierno, además de garantizar los recursos financieros para su cumplimiento o desempeño.
- ***Existe un rápido incremento de ofertas universitarias para la formación sobre temas relacionados con la gestión pública.*** Ello es facilitado principalmente por la actitud relajada y displicente de las autoridades competentes de permitir que en el Perú se creen universidades por doquier, sin criterios rigurosos de certificación de condiciones para cumplir con el papel trascendental de enseñar, investigar, generar conocimiento y proyectarse a la comunidad. Esta situación debiera ser regulada y superada porque no se garantiza la calidad de la formación impartida, no contribuye a mejorar el desempeño del servicio público y, principalmente, porque afecta las sanas aspiraciones y expectativas de un sector de la población que, con las mejores intenciones y deseos de superación, confía en estas instituciones esperando resultados favorables para mejoras laborales y salariales.
- ***En el escenario de la administración pública aún predomina un clima de desconfianza en los procesos y entre los actores, a todo nivel.*** Se sigue percibiendo al aparato gubernamental como compartimentado, desarticulado y con políticas y normas que no se aplican o se ejecutan mal. El Estado se enfrenta al Estado y eso se manifiesta en las relaciones entre el



gobierno central, los gobiernos regionales y los municipios, negociando muchas veces cuotas de poder, antes que buscando mecanismos de coordinación, cooperación y complementariedad. La población es más concluyente en su desconfianza frente a la capacidad y calidez del aparato público, porque percibe directamente la actitud persistente del funcionario por encima de la gente y no al servicio de las personas, lo que desdice su papel de servidor público. Peor aun cuando, además, no es desdeñable la percepción de la corrupción como práctica corriente en el servicio público. Ese clima de tensiones y desconfianza debiera ser considerado por las nuevas iniciativas de desarrollo de capacidades que el Estado promueva e incluirlo como una de las limitaciones a superar.

- ***El proceso de descentralización, a pesar de sus retrasos y dificultades, ha creado una nueva institucionalidad.*** Están los gobiernos regionales y su representación nacional (ANGR), así como mecanismos de asociacionismo orientados a facilitar procesos de desarrollo territorial y posibles acercamientos a nuevos intentos de regionalización, como las mancomunidades municipales y regionales. Estos espacios, al igual que las ya existentes representaciones nacionales municipales (AMPE, REMURPE) y redes de la sociedad civil (como RED Perú), constituyen oportunidades que deben ser aprovechadas para propiciar nuevas iniciativas de desarrollo de capacidades que tienen como añadido el enfoque de desarrollo territorial.

2. Recomendaciones

- Un punto de partida para cualquier política, norma o procedimiento que se elabore y aplique sobre el desarrollo de capacidades para la gestión pública, es que nos encontramos en un escenario que, pudiendo ser prometedor por lo que se propone hacia delante, sigue arrastrando percepciones muy críticas respecto a la precariedad de las instituciones del Estado, a la ineficiencia del sistema de administración pública, a la falta de confianza en las autoridades a todo nivel. Por lo tanto, las medidas que se tomen debieran darse buscando la mayor legitimidad posible, el diálogo y acercamiento entre actores, la formulación de planes que, pudiendo ser graduales por lo complejo de los procesos, sean efectivos y que predomine la transparencia y el reconocimiento no sólo de logros sino de los errores que se cometan. Sin esta renovación de enfoque en las relaciones al interior de la administración pública será difícil continuar los procesos iniciados de descentralización y abordar con éxito una profunda reforma del Estado.



- Constituir una plataforma de actores del sector público, las ONGs, la cooperación, las universidades, entre otros, para hacer una propuesta de construcción de un sistema nacional de desarrollo de capacidades que incorpore un diagnóstico de la realidad actual, un inventario de recursos existentes, las prioridades a atender en el marco de una reforma integral de Estado, priorizando la descentralización y considerando la gradualidad del proceso. La actual rectoría de SERVIR en los actuales procesos de formación de capacidades en el servicio civil debiera ir acompañada de una permanente y explícita coordinación con las autoridades regionales y municipales para contribuir al fortalecimiento del proceso de descentralización y contar con una mayor institucionalidad pública dispuesta a participar en la reforma integral del servicio civil.
- Incluir como un actor importante en el proceso a las mancomunidades municipales y mancomunidades regionales. Éstas constituyen un nuevo escenario de desarrollo con enfoque territorial, en el cual puede articularse mejor una propuesta planificada de desarrollo de capacidades, además de poseer potenciales recursos como Unidades Ejecutoras.
- Se requiere que los nuevos funcionarios que van siendo calificados en el marco de las nuevas normas, muestren capacidad para formular políticas y marquen la diferencia en sus intervenciones, contribuyendo a la efectiva modernización del aparato del Estado superando los sistemas de gestión obsoletos. Hay que calificar gerentes para hacer gestión pública por sobre la visión administrativa e instrumental de este concepto.
- Se deben enfrentar de una vez los problemas surgidos de la persistencia de la diferencia laboral y salarial que se da en los gobiernos regionales (hasta con tres regímenes distintos), así como determinar una sola política salarial que evite las actuales brechas –con las tensiones que ello conlleva– y que se sustente progresivamente en la meritocracia.
- Con claros criterios de responsabilidad, solidaridad, inclusión, eficiencia, calidad humana y visión de desarrollo, se debe prever escenarios de renovación gradual de personal que considere la capacitación, la evaluación de desempeño, mecanismos de incentivos, períodos reales de jubilación, entre otros aspectos, sobre todo en los gobiernos regionales y locales.
- Tomar en cuenta los ajustes y correctivos sugeridos por SERVIR para mejorar la situación actual de las capacidades en el sector público⁴², a saber:
 - Se debería contar con fondos exclusivamente determinados para el desarrollo de capacidades. No como ahora que están totalmente dispersos y no están plenamente identificados.



42 Aportes de SERVIR.

- Se debería desarrollar capacidades basándose en resultados.
- Dotarse de un porcentaje no menor del 10% de la planilla para el desarrollo de capacidades.
- Que los programas de capacitación estén planificados y establecidos claramente.
- Debe haber un sistema de acreditación para el desarrollo de capacidades, tanto para quienes ofertan como para quienes incorporan capacidades.
- La implementación de la Escuela Nacional de Administración Pública deberá tomar en cuenta ciertas condiciones para que pueda cumplir a cabalidad sus responsabilidades, a saber:
 - Instrumentos operativos (reglamentos).
 - Presupuesto ordinario.
 - Equipo especializado.
 - Plan estratégico en función de las reales necesidades de la gestión pública.
 - Plan operativo de corto plazo, para empezar cambios graduales pero efectivos.
 - Estrategia de alianzas interinstitucionales para un funcionamiento eficiente, sinérgico y sin superposiciones.
 - Papel vinculante en el ejercicio de sus responsabilidades.
 - Voluntad política.

Propuestas a nivel directivo⁴¹

- Separación entre los marcos de responsabilidad propios de la política y de gestión, estableciéndose una clara distinción entre directivos públicos políticos (funcionarios públicos en la LMEP) y directivos públicos profesionales (directivos en la LMEP).
- Aplicación de los principios de mérito e igualdad para el ingreso de los directivos públicos profesionales (directivos) y libre nombramiento y remoción para los directivos públicos políticos (funcionarios).
- Procesos de selección de directivos profesionales basado en un modelo de competencias donde seleccionada una terna la decisión final recae en el superior jerárquico.
- Reclutamiento en base a contratos de desempeño.
- Dotar a los directivos públicos profesionales de flexibilidad.
- Reconocerles un mínimo de autonomía normativa que les permita disponer de un porcentaje de los ahorros que se generen y de los ingresos extraordinarios que se produzcan.
- Remuneración más acorde con el mercado.



3. Desafíos

El principal: Generar las condiciones hacia un plan descentralizado de desarrollo de capacidades, en el marco de un nuevo sistema de carrera pública que debiera impulsarse como prioridad política.

Organizar los procesos de desarrollo de capacidades teniendo como visión un Estado al servicio de la gente en el sentido cabal del significado (superación de brechas e inequidades; comprensión y aplicación de los enfoques de inclusión cultural y de género; construcción de democracia, ciudadanía y transparencia; Estado moderno y funcional en su gestión por resultados).

Certificación de las instituciones ofertantes de desarrollo de capacidades, así como de las personas favorecidas por estos servicios, como parte de las condiciones para su ejercicio profesional y sus derechos laborales por meritocracia, respectivamente.

Elaboración de un diagnóstico único nacional que identifique necesidades y organice armónicamente la oferta y la demanda, al igual que un sistema descentralizado de seguimiento y evaluación de los resultados.

Formulación de una estrategia armonizada de financiamiento de las ofertas de desarrollo de capacidades entre todas las entidades involucradas para construir sinergias y que garantice el compromiso de aporte permanente y prioritario del Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CORTÁZAR, J. C. 2012. Impulsando reformas institucionales en contextos de bloqueo y debilidad institucional: El caso de la iniciativa de reforma del servicio civil peruano (2008). Disponible en: <<http://juancarloscortazar.com/wp-content/uploads/2011/08/Impulsando-reformas-institucionales-Scivil-Peru-2008-v2-pagina-web.pdf>>.

ECHEVARRIA, Koldo y CORTÁZAR, Juan Carlos. 2006. La reforma de la administración y el empleo público en América Latina. En: El Estado de las Reformas de Estado en América Latina. BID.

ESPARCH, Nuria, 2012. Ventanas de Oportunidad. El caso de la reforma del servicio civil. GRADE. Lima, Perú.



MCLCP-PRISMA-ESAN. 2009 Estudio de la caracterización de la oferta en gestión pública. 2009.

PNUD, 2012. Plan de Acción del Programa de País 2012-2016 entre el Gobierno de la República del Perú y el PNUD. http://www.pnud.org.pe/downloads/PPD/CPAP-PNUD_2012-2016.pdf

ROBLES, Beatriz. 2011. Servicio Civil Peruano. http://www.institutodelperu.org.pe/descargas/presentacion_usm_beatriz_robles.pdf

SERVIR, 2010. <http://inst.servir.gob.pe/files/GDCR%20-%20Preguntas%20frecuentes%20y%20respuestas%20-%202010-06-14.pdf>

TRANSPARENCIA. 2007. La reforma del empleo público. El servicio como profesión. Lima.

NORMAS

Decreto Supremo N° 021-2006-ED, del 28 de julio del 2006

Decreto Supremo N° 002-2008-PCM (agosto del 2008).

Decreto Supremo N° 062-2008-PCM.

Decreto Supremo N° 004-2010-PCM.

Decreto Supremo N° 009-2010-PCM (del 17 de enero del 2010).

Decreto Supremo (del 07-2010-PCM).

Decreto Supremo N° 079-2012-PCM (del 29 de Julio del 2012).

Decreto Legislativo N° 1023 del 21 de Junio del 2008.

Decreto Legislativo N° 1024.

Decreto Legislativo N° 1057.

Resolución N° 152-2011-SERVIR/PE.

Resolución N° 153-2011-SERVIR/PE.



Anexo N° 1

Normatividad e instrumentos de desarrollo de capacidades

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), Ley N° 29158, 21/12/2007. Regula el desarrollo de funciones del servidor público, dentro de las facultades que le confiere la Constitución Política del Perú, leyes y normas relacionadas.

Ley 27783, Ley de Bases para la Descentralización. En su art. 14 señala la necesidad de una capacidad de gestión efectiva, determinada por procedimientos técnicos y objetivos para la asignación de competencias y funciones.

Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En su art. 86 dispone que el entonces CND formule y apruebe un Plan de Capacitación en Gestión Pública (luego refrendado por el DS 021-2004-PCM), con el objetivo de mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales.

Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (del 23 de mayo del 2003). En su art. 73 y otros, regula el rol que los gobiernos tienen para el desarrollo de capacidades.

Decreto Supremo N° 080-2004-PCM. Reglamenta la Ley 28273 y establece que la mejora de las capacidades es una condición necesaria para la evaluación y posterior acreditación de los gobiernos regionales y locales para la transferencia.

Ley 28273, del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales (de junio del 2004). Crea un sistema de acreditación para garantizar la transferencia de competencias, incluyendo la capacitación y asistencia técnica que pueda determinar la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales.

Decreto Supremo N° 021-2006-ED (del 28 de julio del 2006). Establece los Lineamientos Nacionales de Política de la Formación Profesional en el Perú.

Decreto Supremo N° 063-2007-PCM. Otorga a la Secretaría de la Descentralización la responsabilidad para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades y el fortalecimiento de las capacidades regionales y municipales.

Decreto Supremo N° 027-2007-PCM. En su art. 2 establece que la Secretaría de la Descentralización conduce el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades como herramienta estratégica para los tres niveles de gobierno.

Decreto Supremo N° 002-2008-PCM (agosto del 2008). Crea la Comisión Multisectorial para el desarrollo de capacidades en gestión pública de los gobiernos regionales y locales, que formuló el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública 2008-2011.

Decreto Supremo N° 062-2008-PCM. Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional de Servicio Civil (SERVIR).

Ley N° 28939. Posibilitará la implementación y el funcionamiento del Fondo para el Fortalecimiento del Capital Humano de las entidades públicas, a través del financiamiento de programas de becas que permitan cursar estudios de postgrado para obtener un grado académico en universidades nacionales y del extranjero.

Decreto Legislativo 1023. Crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil con el fin de contribuir a la mejora continua de la administración del Estado a través del fortalecimiento del servicio civil y abarca todas las municipalidades del país. El Sistema comprende, entre otros, la gestión del desarrollo y la capacitación.

Decreto Supremo (del 07-2010-PCM). Aprueba el Texto Único Ordenado de la Normatividad del Servicio Civil (SERVIR).

Decreto Legislativo N° 1024. Crea el Cuerpo de Gerentes Públicos, al que se incorporarán profesionales altamente capaces, seleccionados en procesos competitivos y transparentes, para ser destinados a las entidades del gobierno nacional y gobiernos subnacionales que los requieran.

Decreto Legislativo N° 1025 (del 21 de junio del 2008). Para la capacitación y la evaluación del personal al servicio del Estado. La nueva norma establece que la Autoridad Nacional del Servicio Civil es la encargada de la política de capacitación para el sector público.

Decreto Supremo N° 009-2010-PCM (del 17 de enero del 2010). Reglamenta el D. L. N° 1025 de funcionamiento de SERVIR como rector del sistema de recursos humanos del Estado.

Decreto Supremo N° 004-2010-PCM. Aprueba el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y el Buen Gobierno de los gobiernos regionales y locales para el período 2010-2012.

Decreto Supremo N° 079-2012-PCM (del 29 de Julio del 2012). Crea la Escuela Nacional de Administración Pública cuya finalidad es promover la formación de directivos y capacitación para el servicio civil en administración y gestión pública; y atender de manera prioritaria las necesidades de los gobiernos regionales y locales, a cargo de la Secretaría de Descentralización.

Decreto Supremo N° 09-2010-PCM. Reglamenta el Decreto Legislativo N° 1052, sobre normas de capacitación y rendimiento del sector público.

Resolución N° 152-2011-SERVIR/PE. Aprueba directiva de procedimientos para la capacitación en centros y/o sus programas con sede en el extranjero y que cuentan con reconocimiento.

Resolución N° 153-2011-SERVIR/PE, Directiva para la implementación de los convenios de cooperación suscrita con entidades con sede en el extranjero para el otorgamiento de becas en maestría pública.

INSTRUMENTOS EN MATERIA DE DESARROLLO DE CAPACIDADES

Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades, formulado y publicado (hasta el 2012)

Planes regionales de desarrollo de capacidades (20 planes hasta el 2012)

Planes locales de desarrollo de capacidades (no se conoce la cantidad y vigencia)

Planes de capacitación de SERVIR





Anexo N° 2

Resumen de diagnóstico del servicio civil en Perú

	D. Leg 276	D. Leg 728	D. Leg 1057
Gestión de Empleo	No se registran nuevos ingresos	Se registra nuevos ingresos	Se registra nuevos ingresos
	Sentencias judiciales de reposición de personal despedido durante los 90s, y reposición de los ex SNPs (hoy CAS)		
	Entidades prefirieron contratar vía SNPs (ahora CAS).		
Gestión del Desarrollo	No ha habido promociones en 18 años lo que desmotiva el personal	No se prevé las promociones internas.	No se prevé las promociones internas.
	En el gobierno nacional sí encuentran programas de capacitación Los procesos de capacitación no son llevados a cabo regularmente en los gobiernos regionales por problemas de falta de presupuesto.	Han adoptado prácticas que se acercan más a modelos mixtos de servicio civil	Entidades del gobierno nacional incluyen a los CAS en sus programas de capacitación Entidades del gobierno regional no incluyen a los CAS en programas de capacitación
		Se encuentran programas de capacitación a nivel de gobierno central No se levantó data sobre capacitación a nivel de gobiernos regionales	
	Causas de retiro: Jubilación y renuncia de personal en la búsqueda de nuevas oportunidades laborales incluso dentro de la misma entidad bajo otro régimen.	Renuncia de personal en busca de nuevas oportunidades laborales dentro o fuera del sector público.	No se levantó información

Gestión del Rendimiento	Se encuentra entidades que no realizan desde los años noventa. Argumentándose que no hay una normativa general que especifique una metodología para realizar las evaluaciones.	Se encuentra prácticas de evaluación de personal	Entidades del gobierno nacional incluyen a los CAS en sus procesos de evaluación, si la práctica existe
	Entidades que realizan evaluaciones meramente formales.		Entidades del gobierno regional no incluyen a los CAS en sus procesos de evaluación
Gestión de la Compensación	Se creó un sistema único de remuneraciones, aplicable a todos los funcionarios y servidores públicos independientemente de la institución y lugar donde se prestaran los servicios.		
	El sistema fue aprobado en el 84 pero se implementó a partir de los 90s, solo operó por 3 años, hasta que la Ley de presupuesto de 1993 prohibió aumento de remuneraciones a servidores públicos, que se mantiene vigente 18 años más tarde.		
	Distorsión en el pago de planillas con el sistema irregular de los CAFAs para no incorporar los aumentos a las pensiones ni liquidaciones. Durante los 90s y 2000s se transfería más dinero a los CAFAs ⁴² institucionales		

Fuente: Beatriz Robles. 2011. Servicio Civil Peruano.

http://www.institutodelperu.org.pe/descargas/presentacion_usm_beatriz_robles.pdf

42 El CAFAs surge a mediados de los 70s(D.S006-75-PM-INAP) como un "Fondo de Asistencia y Estimulo" cuya finalidad originaria fue asistir a las familias de servidores públicos mediante donaciones para atender gastos imprevistos no cubiertos por la seguridad social, apoyo a actividades de recreación, pago de becas, premios honoríficos. Desde sus inicios está a cargo de un Comité de Administración constituido en cada entidad por representantes de trabajadores y funcionarios y que debe ser constituido cada dos años en Registros Públicos, lo que hace a los CAFAs organizaciones de naturaleza peculiar. La aprobación de distintos CAFAs en las entidades públicas minan el sistema único de remuneraciones.



Anexo N° 3

Actividades de desarrollo de capacidades de la RED Perú entre el 2004 y 2011

Año	Institución	Modalidad	Localización
2004	Red Perú	Formación de facilitadores para el PP ⁴³	Lima
	Red Perú y otros socios	Diplomado en DDHH	Huancavelica
		Escuela de líderes	Puno, Apurímac, Huancavelica
	Proyecto Fortalece	Formación de facilitadores	Puno, Apurímac, Huancavelica
2005	Red Perú, Calandria, FOVIDA, CARE	Formación de facilitadores para el PP	Lima
	Centro Ideas	Curso: PROFALC	Cajamarca y Piura
	Proyecto Fortalece	Formación de facilitadores	Puno, Apurímac y Huancavelica
2006	Red Perú, Calandria, FOVIDA, CARE	Formación de facilitadores para el PP	Lima
	CARE-Fortalece	Diplomado en gestión pública	Huancavelica
	Red Perú, Centro Ideas	Curso de formación política	Lima
2007	Red Perú, Calandria, FOVIDA, CARE	Formación de facilitadores para el PP	Lima
	Centro Ideas	Curso: PROFALC	Lima provincias
	CARE-Fortalece	Diplomado en Buen Gobierno y Cultura de Paz	Apurímac
	CARE-Fortalece	Diplomado en gestión pública	Huancavelica
2008	Red Perú, Calandria, FOVIDA, CARE, Fortalece, Alternativa	Formación de facilitadores para el PP	Lima
	Centro Ideas	Curso: PROFALC	Huaura
	CARE- Fortalece	Formación de formadores Escuela de líderes	Apurímac
2009	Instituto Fortalece	Formación de formadores Escuela de líderes	
	Centro Ideas	Curso de formación política	Lima
	Red Perú	Diplomado en gestión pública	Huancavelica
	Red Perú	Formación de facilitadores	Huaura, Huacho, Barranca
2010	Red Perú/InWEnt	Formando a nuevos actores: Desarrollo de capacidades en candidatos y candidatas y líderes de sociedad civil para el Gobierno Local	Lima (con participantes de 9 departamentos)
2010	Red Perú/InWEnt	Transferencia + 120: Fortalecimiento de capacidades de autoridades municipales electas y líderes/as	Lima (con participantes de 10 departamentos)
2011	Red Perú/InWEnt	Sentando bases para un gobierno local diferente: el modelo de gestión descentralizado	Lima (con participantes de 9 departamentos)

43 Información proporcionada por Anna María Lauro. Comisión Desarrollo de Capacidades de la RED Perú.



Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
Pasaje María Auxiliadora 156-164 - Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Página web: www.tareagrafica.com
Teléf. 332-3229 Fax: 424-1582

El proyecto regional "Fortalecimiento de Capacidades para la Descentralización en los Países Andinos", CADESAN, se desarrolla en Bolivia, Ecuador y Perú. Su centro de interés es el desarrollo de capacidades de los funcionarios públicos para que puedan desempeñarse adecuadamente en el marco de la descentralización.

Un primer desafío de la descentralización, para los servidores públicos, es la gestión de las competencias transferidas del gobierno central a los subnacionales, pero otro desafío lo constituye el concebirse como parte fundamental de gobiernos autónomos que planifican e implementan su propio desarrollo.

Por ello, el objetivo de CADESAN es que los actores nacionales y sub-nacionales emprendan reformas para establecer una oferta de capacitación orientada a la demanda de las entidades territoriales. Para lograr este objetivo, el desarrollo de capacidades debe ser enfocado desde una visión sistémica en la cual los temas de género e interculturalidad sean transversales.

En torno a las reformas, existen dos aspectos centrales que implican una alta demanda de capacitación y de intercambio, incluso más allá de las fronteras nacionales. A nivel nacional, es la configuración de políticas nacionales y sistemas de formación y capacitación para las entidades territoriales. A nivel regional, es el intercambio de experiencias y métodos para la creación y gestión de redes, que aseguren efectos amplios y garanticen la calidad mediante la cooperación coherente entre los diferentes niveles estatales y entre los actores públicos y privados.

El proyecto complementa los objetivos y las actividades de los programas de gobernabilidad bilaterales en los tres países, los que apoyan a las contrapartes en la implementación de las reformas iniciadas.

Proyecto "Fortalecimiento de Capacidades para la Descentralización en los Países Andinos"
(CADESAN)

Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Prolongación Arenales 801
Miraflores, Lima 18 – Perú
T (51-1) 422-9067
F (51-1) 422-6188
I www.cadesan.pe