

**RED REGIONAL DE FORMACION DE GOBIERNO LOCAL Y REGIONAL: FUNDAMENTOS,  
ACTORES Y ETAPAS**

**Ismael Toloza Bravo<sup>1</sup>**  
**Nestor Contreras Fuentes<sup>2</sup>**  
**Mario Gatica Alvarez<sup>3</sup>**

---

<sup>1</sup> Investigador y coordinador de vinculación internacional del Instituto de Desarrollo Local y Regional de la Universidad de la Frontera, Ingeniero, Magister en Economía y Gestión Regional, Doctorante en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>2</sup> Asistente Social con mención en desarrollo social, encargado de capacitación y formación continua del Instituto de desarrollo Local y Regional de la Universidad de la Frontera.

<sup>3</sup> Sociólogo e investigador adjunto del Instituto de Desarrollo Local y Regional de la Universidad de la Frontera.

## RESUMEN

Por encargo de SUBDERE, el Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER (U. La Frontera), está elaborando un estudio que postula un conjunto de *Condicionantes del Diseño* de un Sistema de Formación de Gobierno Local y Regional, a través de Redes Regionales de Formación. La propuesta de puesta en práctica está planteada mediante un proceso gradual de construcción, poniendo en valor lo que ya existe y que posibilite: Formar en base a competencias nacionales genéricas y territoriales específicas; Generar itinerarios de formación regional y local convergente con los objetivos de desarrollo subnacionales, Superar la desarticulación y descoordinación (síndrome de “archipiélago”); Fortalecer la descentralización. Lo anterior, a partir de la Construcción de *Pilares Fundantes*, tanto desde la oferta como de la demanda de formación y capacitación, en el marco de una institucionalidad regional de soporte de carácter público-privada y académica.

**Palabras claves:** Formación, capacitación, gerencia pública, alta dirección, redes de formación

## INTRODUCCION

Los actuales desafíos y oportunidades que ha generado la globalización requieren no solo de estructuras e instituciones más modernas y eficientes sino que también se debe enfatizar en la formación y capacitación del capital humano calificado que se desempeña en instituciones tanto públicas y privadas, ya que es este capital el encargado de desarrollar actividades de diseño, ejecución y liderazgo en los actuales procesos de desarrollo a nivel local, territorial y regional, por lo tanto, el fortalecimiento teórico, metodológico e instrumental de los profesionales y técnicos es considerado clave para la transformación que se espera de una sociedad moderna, descentralizada, participativa y sustentable.

Existe consenso que lograr en los territorios de Chile un aumento en la cantidad y calidad de capital humano calificado y motivado es una de las dimensiones más determinantes para alcanzar un desarrollo humano más equilibrado en Chile. Dentro de este análisis el componente de capital humano en labores de gobierno es fundamental, a objeto de disponer de masa crítica con conocimientos, competencias, incentivos y motivaciones que puedan generar procesos de cambios para las comunidades que más lo requieran, a través del diseño e implementación de políticas públicas para el desarrollo.

En este contexto, es necesario lograr la mayor proximidad e interacción posible entre el talento creativo de las personas en funciones públicas a nivel local y regional y, la amplia diversidad de potencialidades de desarrollo disponibles a lo largo de nuestro país. Es aquí donde el rol de la formación y la capacitación deben ser asumidos como una de las herramientas estratégicas en el proceso de detonar potencialidades endógenas y territoriales, sobre la base de la vinculación sinérgica, entre los desafíos

locales, territoriales y regionales y la oferta de formación de competencias para detonar estos procesos.

Esta realidad refuerza la convicción que el avance efectivo y exitoso de los tan necesarios esfuerzos de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades locales y regionales, están condicionados a la disponibilidad de capital humano en la cantidad y calificación acorde a las realidades subnacionales.

Por todo lo anterior, el planteamiento central está relacionado a proponer el diseño de un sistema basado en una **Red Regional de Formación de Gobierno Local y Regional** que contenga las características y avances más significativos de la actual institucionalidad chilena, que integre algunas particularidades de otras experiencias internacionales exitosas y que recopile las principales necesidades y aspiraciones de los destinatarios provenientes de municipios, gobiernos regionales y demás servicios públicos.

## **DEFINICIONES CONCEPTUALES BÁSICAS**

Como marco conceptual requerido para el desarrollo de esta propuesta, se exponen los siguientes conceptos asociados a los objetivos y productos, los cuales se han abordado desde una manera integrada según la perspectiva de la gestión pública y del capital humano vinculado a las áreas del desarrollo local y regional.

Sin embargo, tanto la propuesta como los elementos transversales y claves que la sustentan están relacionados a lo que hemos denominado “Pilares Fundantes”, los cuales responden a distintas dimensiones que deben estar presentes en esta nueva institucionalidad destinada a fortalecer las competencias de aquellas personas que desempeñan funciones claves para los niveles municipales como regionales de la administración pública chilena. Estos pilares fundantes se desarrollan posteriormente en el documento.

### **Capital Humano: base de la transformación de la nueva función pública.**

En primer lugar haremos mención al capital humano como un elemento transversal y relevante, ya que tanto para éste, como para los demás componentes, hemos adoptado la decisión de conceptualizar el capital humano calificado (KHC) según lo propuesto por MIDEPLAN, definición asumida como una adaptación del concepto de Capital Humano Avanzado y entendida como la proporción de profesionales y técnicos que trabajan en el sistema productivo, así como también del personal académico, científico y tecnológico disponible en el sistema nacional de innovación, respecto de la población económicamente activa. La anterior definición debe considerarse también desde una óptica que permite identificar, medir y dimensionar si alguna región o comuna posee o no altos o bajos niveles de capital humano que permitan mejorar la gestión técnico-política de las administraciones sub-nacionales.

Desde una perspectiva enfocada a las capacidades de las personas, también podemos conceptualizar el capital humano como aquella alza de la producción laboral las cuales

han sido producto del mejoramiento de las capacidades de los individuos que participan en una instancia productiva determinada (pública o privada), la cual es evidenciada por sus conocimientos y habilidades adquiridas en el tiempo, ya sea por iniciativas propias de formación o dada por la experiencia misma de esos mismos individuos (Becker, 1993). El mismo autor plantea que existen dos formas posibles de formación, las cuales son:

- La formación general: adquirida en el sistema educativo y formativo. Como es el caso de las instituciones de educación superior. Vinculando así a los distintos programas de pre-grado, postítulos y postgrados.
- La formación específica, la cual es adquirida en el seno de una unidad de producción o de servicio, permitiendo desarrollar al funcionario su productividad (ejecución de tareas) dentro de la institución, pero nada, o bien poco, fuera de ésta. Y este es el caso de los municipios y otros servicios públicos a los cuales nos referimos.

Por su parte el Banco Mundial<sup>4</sup>, concibe el capital humano en cuanto a las personas y su capacidad de ser productivas, económicamente hablando, vinculando a la educación formal, a la capacitación y también al estado de salud de las personas como los principales elementos que fortalecen e incrementan el capital humano en los territorios y naciones. Resulta pertinente plantear que la capacidad productiva a la que se refiere el párrafo anterior, puede trasladarse al sector público en el sentido de que ser “productivo” está relacionado a realizar una gestión eficiente, transparente, participativa y ajustada a las demandas de la ciudadanía; procesos y procedimientos que requieren de la permanente actualización de conocimientos, técnicas y herramientas de parte de quienes cumplen tareas en los distintos departamentos, direcciones y divisiones gubernamentales.

### **La Gestión del Conocimiento y Políticas Públicas**

Una de las principales características en las cuales se diseñan las actuales políticas públicas es aquella relacionada a la tensión permanente entre lo político, lo técnico y lo teórico-ideológico, debido principalmente a que los criterios técnicos deben incrementarse paulatinamente más que los políticos y los teórico-ideológicos, mediante el uso objetivo y universalmente disponible de información, seguido de una sistematización rigurosa de parte de aquellos expertos que reflejan los resultados provenientes de su quehacer como tales. Sin embargo, tradicionalmente la producción de conocimientos en las ciencias sociales en nuestro país ha estado más que nada vinculada al ámbito académico que a las esferas mismas de las instituciones públicas, por razones atribuibles a la falta de recursos, disponibilidad de tiempo, falta de interés y a metodologías poco focalizadas desde los niveles centrales para estos fines (Garretón, Cruz, Espinoza, 2010).

Según Peluffo y Catalán (2002), se puede definir a la gestión pública basada en el conocimiento como aquella capacidad de innovar y asignarle valor a los procesos sociales según el entorno y la realidad existente, mediante la generación de cambios y transformaciones claves en el funcionamiento y desarrollo organizacional de una institución. El objetivo es utilizar dicho conocimiento para mejorar una gestión que dé

---

<sup>4</sup> Banco Mundial; Glosario de Términos, en [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (visitada el 20 de marzo de 2011)

respuestas rápidas a la comunidad frente a nuevos problemas y desafíos que demanda un mundo dinámico y globalizado como es el actual. El principio básico y fundamental de este nuevo paradigma del conocimiento es la gestión por competencias y de talentos, elementos claves para los fines de esta propuesta.

Los agentes llamados a potenciar la generación de conocimientos en una determinada región, comuna o territorio, es el sector público en sí mismo, que debe liderar este proceso en forma conjunta con instituciones de educación superior, centros de investigación, empresas, ONG's y la ciudadanía, cuyos soportes necesarios son:

- a) La disponibilidad e información clave en tiempo real.
- b) La capacidad de analizar, clasificar, modelar y relacionar sistemáticamente datos e información.
- c) La capacidad de construir futuro

Por lo tanto, si entendemos que la gestión del conocimiento, es aquel resultado del debate público, no tecnocratizado, ni tampoco mediatizado, entre expertos calificados, la representación de la ciudadanía y de quienes diseñan las políticas públicas, estamos en condiciones de afirmar que en nuestro país, no existe tal convergencia que permita establecer estrategias de desarrollo a largo plazo que integren al conocimiento tácito y explícito como un factor estratégico para la resolución de problemáticas en todo el espectro del desarrollo. En ese sentido, la toma de decisiones de interés público estaría sustentada en los aprendizajes organizacionales y comunitarios, complementados con la mirada técnica-experta de esos fenómenos.

Claramente, la generación de conocimiento en el sector público no será posible si no se dispone de un capital humano que internalice y ejecute acciones tendientes a relevar las experiencias y prácticas que resulten de la interacciones entre actores y agentes del desarrollo (lo ciudadano, lo privado y lo estatal). Lamentablemente la urgencia y la contingencia han atentado con la capacidad de sistematizar aquellos aprendizajes en casi todos los servicios públicos del país, perdiendo un valioso capital intangible en metodología, experiencia e información, que los propios funcionarios podrían poner en valor si existieran incentivos que permitan relevar el resultado de sus acciones cotidianas en las que continuamente están resolviendo problemáticas demandadas por los habitantes de una determinado sector.

## **MARCO HISTORICO Y EVOLUTIVO EN EL CUAL SE INSERTAN LOS TEMAS DE FORMACION DE GOBIERNO Y/O GERENCIA PUBLICA.**

Modelos de Gerencia Pública: contexto histórico y tendencias

Los modelos de formación de gobierno (gerencia pública - management), nacen producto de la necesidad de formar capital humano calificado, capaz de asumir funciones y desafíos vinculado a la administración eficiente de lo público, siendo este factor cada vez más relevante, en el marco de los modelos contemporáneos de Estado y el debate en torno a su modernización. En este contexto, parece importante analizar el origen francés, la visión Inglesa, los modelos contemporáneos de gestión pública, hasta los conceptos de gerencia y formación vinculados a la OCDE, CLAD, entre otros.

Todo lo anterior, con el objeto de establecer un buen sustento teórico y conceptual que fortalezca una propuesta de Red Regional de Formación de Gobierno en materias vinculadas a lo local (Municipal - Comunal) y regional en Chile.

En este contexto, se asume entonces, que un componente fundamental respecto de los éxitos o fracasos en materias de desarrollo a nivel regional y local, pasan de manera importante por la calidad y expertiz de quienes desde lo público toman decisiones que afectan directamente el destino de las personas que habitan estos espacios. En consecuencia, es posible sostener que existe una relación directa entre las herramientas técnicas, capacidades y competencias de funcionarios, gerentes públicos y, los niveles de proyección, dinamismo y eficiencia en la ejecución de materias vinculadas al desarrollo de un espacio territorial (Sea este local o regional).

Estas capacidades y competencias en materias de conducción y gerencia pública, poseen particularidades que la diferencian de la gerencia empresarial o de negocios. Es así, que uno de los más prestigiosos centros de formación pública del mundo, la John Kennedy School de la Universidad de Harvard, destaca el carácter particular de la gerencia pública, señalando: *"En contraste con la educación para los negocios, el entrenamiento para la vida pública requiere una profunda comprensión del contexto político y constitucional de la gestión gubernamental en donde la autoridad y el poder se hallan ampliamente difundidos. Mientras que ambos, la empresa privada y el Gobierno, demandan gerencia eficiente, los instrumentos manejados por un ejecutivo de negocios son con frecuencia las restricciones con las que el gerente público debe trabajar. El ejecutivo de negocios puede usualmente redefinir las metas de la organización, modificar su estructura y cambiar su personal. Los gerentes públicos, por su lado, deben tener aptitudes que les permitan operar dentro de las metas fijadas por la Ley, dentro de una estructura organizacional controlada por el sistema jurídico, con un personal protegido por el sistema"* (Kliksberg, 2002). En la misma dirección, el *Institut de Management Public* de París ha destacado que la base de la noción de gerencia pública es el "reconocimiento de la especificidad de las organizaciones públicas".

El establecimiento de esta diferenciación en las funciones de cada una de las gerencias, tendrán especial importancia al minuto de identificar las competencias que una Red Regional de Formación Local y Regional debe abordar a objeto de asegurar el éxito del proceso formativo y de entrenamiento.

Desde el punto de vista del marco teórico que sustentan los modelos de gerencia pública, se analizarán primero sus vinculaciones desde la economía, para posteriormente avanzar en la influencia de los modelos desarrollados tanto en Francia como el modelo anglosajón, que dan origen a los modelos contemporáneos de gestión pública.

Desde el punto de vista económico, en la teoría económica neoclásica, se supone que los agentes actúan con una capacidad perfecta para prever situaciones de futuro y disponiendo de un conocimiento perfecto de los productos y de las condiciones para las transacciones comerciales. No obstante los nuevos modelos de basados en la

Nueva Economía Institucional (NIE) han rechazado estos supuestos, introduciendo el concepto de incertidumbre y desarrolló un nuevo cuerpo de conocimientos, en el que se basa la teoría *del principal y el agente*<sup>5</sup>.

De acuerdo con esta teoría, en toda gestión se distinguen las posiciones de principal (mandante) y de agente (para nuestro caso el gerente público). El principal establece las metas de la organización y asigna al agente un presupuesto para el cumplimiento de las mismas. Por su parte, el agente tiene el poder que le otorga el conocimiento acerca de cómo desempeñarse para alcanzar las metas. Uno de los problemas que se plantea en esta situación es que no siempre las metas del agente y del principal coinciden, lo que va a generar las denominadas pérdidas de la agencia. Para disminuir estas pérdidas, el principal puede incrementar el control o establecer incentivos positivos o negativos para motivar determinado comportamiento del agente (Boorsma, 1997).

Sobre esta base, y en atención a la necesidad de dotar al agente de las herramientas que permitan una mejor gestión, surge lo que se conoce como “management”, o ciencia de la administración que tiene su origen en los negocios pero que se traslada al tema público.

#### Modelo francés

Con mucho fundamento, existen pensadores administrativos franceses que reclaman como originalmente galo el término *management*. En efecto, durante el siglo XVIII, *management* se equiparaba con *ménagement*, de *ménage*, una palabra francesa formada desde el siglo XVI, que proviene de la voz latina *manere* (cuidado de la casa). En esta misma línea conceptual, es importante destacar un aporte inicial del administrativista francés Michel Messenet, a través de su obra *La Nueva Gestión Pública: por un Estado sin Burocracia*, que posiblemente sea la expresión original de la nueva gestión pública. Esta obra, publicada en 1975. Messenet, dedica parte de su obra al estudio de la introducción de los modelos de gestión privada dentro de la administración pública, y pone el acento en la descentralización y en el manejo con base en una idea de misión. Igualmente destaca el papel relevante de la información y la informática, así como del presupuesto, el control de gestión y la administración de recursos humanos. Adelantando las nociones de orientación hacia el cliente, Messenet explora las relaciones entre la gestión y el público, y de manera abreviada traza las líneas originales del concepto de nueva gestión pública, concluyendo que la renovación de la gestión pública sólo se efectuará por la vía de la adopción de las técnicas del *management* privado (Guerrero, 2001).

En consecuencia, el *management público* consiste en una multidisciplina. Su carácter es el conocimiento pan-científico y su tendencia hacia la acción. Además, sin desdeñar el conocimiento, el *management público* se encamina hacia el saber-hacer, porque su propósito es mejorar las habilidades de gestión de los administradores.

---

<sup>5</sup> Lo que también se conoce en Economía como “Problema de agencia” o “Teoría de agencia”.

Los modelos contemporáneos de Gestión Pública.

Una vez tratado el aporte francés a la gestión pública, y en el marco de poder analizar los distintos “modelos” de gestión pública contemporáneos, se hace necesario analizar las contribuciones anglosajonas.

El modelo Whitehall, es la modalidad británica de la denominación general de **nueva gestión pública (new public management)**. Bajo la variante estadounidense se conoce como gobierno empresarial y esquema post-burocrático. Concebido en la escala global, constituye el **modelo OCDE** (Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico). Cada una de estas modalidades comparten las líneas generales de la nueva gestión pública, pero ponen énfasis en algunos aspectos de conformidad con su cultura nacional o su espectro internacional: las versiones estadounidenses subrayan los atributos empresariales bajo la noción del gobierno emprendedor y los rasgos procesales, con el **modelo posburocrático**, en tanto que la OCDE ofrece la noción primigenia de la orientación hacia el cliente (Estebanjuan, Navarro, Maldonado, 2009).

El modelo posburocrático parte del uso común de términos como cliente, calidad, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento (empowerment) y flexibilidad. Estos términos están siendo utilizados por quienes, tratando de mejorar las operaciones gubernamentales en Estados Unidos de América, aceptan explícitamente que el paradigma burocrático ya no es la fuente más relevante de las ideas y las argumentaciones acerca de la gestión pública (Guerrero, 2001).

Modelo OCDE: Orientación al cliente.

El primer desarrollo integral del modelo OCDE de nueva gerencia pública apareció en 1987, como un informe redactado por el Comité de Cooperación Técnica de la OCDE. Su tesis central consistió en la orientación hacia el cliente: debido a que los ciudadanos estaban influidos principalmente por los bienes tutelares -educación, salud y recursos proporcionados por el Estado benefactor-, existía el problema central de cómo financiar un enorme gasto con cargo a los ingresos del erario público. La solución se materializó en la tesis original de la gestión pública de la OCDE: la orientación hacia el cliente.

Modelo CLAD<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. es un organismo público internacional, de carácter intergubernamental. Su creación fue respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2845 - XXVI) con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las administraciones públicas, un factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social. Su misión es promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública, mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la publicación de obras, la prestación de servicios de documentación e información, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre sus países miembros y proveniente de otras regiones.

Para el CLAD, esta nueva gestión pública está centrada en la instalación de lo que denomina “modelo gerencial”, o “modelo de administración pública gerencial”. En este contexto, reconoce que la primera gran reforma del Estado moderno, fue la reforma burocrática weberiana, que instauró un servicio público profesional y meritocrático, condición esencial para instaurar ahora modelos de administración pública gerencial. Reconoce que a nivel de Latinoamérica la reforma burocrática weberiana no alcanzó la meritocracia como una de sus particularidades, sino más bien la designación directa vía clientelismo lo que tergiversó su real aporte. Del mismo modo, sostiene, el modelo burocrático weberiano ya no podía responder a las nuevas demandas de democratización del servicio público, especialmente las que surgieron en el nivel local. La administración pública se orientaba entonces por reglas y normas pretendidamente universales, y no de acuerdo con las expectativas de los ciudadanos (CLAD, 1998).

En este contexto, el modelo Gerencial impulsado por el CLAD, presenta una serie de características, que si bien es cierto, están definidas para un nivel macro, para efectos del presente documento serán recogidas y ajustadas a recomendaciones para el diseño e implementación de una Red Regional de Formación de Gobierno Local y Regional:

### **Experiencia internacional: análisis y selección de casos**

Desde el punto de vista de la experiencia internacional comparada se analizan modelos de formación y capacitación en el marco de la gerencia pública en Europa y América, de manera de identificar aprendizajes que permitan un mejor abordaje de una propuesta para Chile.

#### **Instituto Nacional de Administración Pública–INAP (España).**

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, a través de la Secretaría de Estado para la Función Pública. Sus orígenes se remontan al Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), creado en 1940.

Las funciones principales que desarrolla el INAP se distribuyen en cuatro áreas de actividad: selección de funcionarios; formación y perfeccionamiento de empleados públicos; estudios y publicaciones y relaciones internacionales. Además, organiza una amplia variedad de actividades docentes y académicas, de cooperación interadministrativa y de difusión en materia de Administración y políticas públicas, a través de jornadas, conferencias, encuentros y seminarios.

En cuanto a la actividad formativa desarrollada por el INAP, esta se ordena en torno a seis grandes programas formativos:

- Directivos públicos: pretende ofrecer una formación de calidad para la mejora de la Dirección Pública.
- Empleados públicos en funciones de gestión, de administración y auxiliares: ofrece actividades formativas que versan sobre la organización, la actividad y el procedimiento administrativo, la gestión de los recursos humanos, la

administración económica, la administración electrónica, las políticas públicas y las habilidades profesionales.

- Administración Local: dirigida a los empleados públicos locales con el objetivo de adquirir los conocimientos y habilidades necesarias para una gestión de calidad de los servicios públicos locales.
- Administración electrónica: como respuesta a la demanda y las necesidades de formación existente en Administración electrónica.
- Idiomas y lenguas cooficiales: incorpora, en su oferta formativa, cursos de inglés, francés y alemán. Asimismo, incluye, entre sus actividades formativas, la enseñanza de la lengua cooficial correspondiente a los funcionarios de la Administración General del Estado destinados en las Comunidades Autónomas bilingües.
- Cursos selectivos para funcionarios en prácticas: tienen como finalidad la adquisición de conocimientos en orden a la preparación específica, para el ejercicio de sus funciones, de los aspirantes que han superado las pruebas selectivas.

Además, el INAP es el órgano de apoyo permanente a la Comisión General de Formación para el Empleo en las Administraciones Públicas. En el marco de este Acuerdo tramita las subvenciones destinadas a la financiación de planes de formación para empleados públicos promovidos en el ámbito de la Administración del Estado y de la Administración Local, así como por las organizaciones sindicales que cumplan con los requisitos establecidos en la normativa vigente y gestiona la realización de actividades complementarias para el sistema.

### **La Escuela Nacional de Administración-ENA y la Función Pública Territorial FPT (Modelo Francés)**

La Escuela Nacional de Administración nació posterior a la Segunda Guerra Mundial por orden del Gobierno Provisional de la República Francesa, presidido por el general de Gaulle. Diseñado por la Misión de Reforma del Gobierno provisional el 09 de octubre 1945 su propósito fue refundar la función administrativa francesa, sobre todo democratizando el acceso y contratación de altos funcionarios Estado, a través de la creación de un único acceso competitivo al servicio.

La ENA tiene como misión aportar a los futuros miembros del alto funcionariado una formación interministerial. El período de estudios de 27 meses comporta dos periodos sucesivos, el de las prácticas (12 meses) y el de los estudios (15 meses). El período de prácticas, se destina al aprendizaje de las responsabilidades en terreno del alumno, que está destinado con un Prefecto (7 meses) y, después, en un puesto diplomático o en alguna de las Organizaciones Internacionales (5 meses).

Los principales objetivos de sus actividades de formación son:

- Permitir el perfeccionamiento de los conocimientos de las materias básicas (derecho, economía, cuestiones europeas e internacionales, etc.)
- Proporcionar a los alumnos las destrezas para el dominio de las herramientas administrativas que les resultarán útiles durante su carrera (preparación de

redacción de textos jurídicos, técnicas de presupuesto y de fiscalidad, gestión pública, gestión de recursos humanos, negociación, idiomas, dominio de las tecnologías de la información);

- Desarrollar la capacidad de reflexión y de innovación de los alumnos mediante trabajos de investigación realizados en pequeños grupos, dirigidos a la elaboración de soluciones que puedan resultar útiles a la Administración.

La ENA es responsable de:

- La formación inicial de los altos funcionarios franceses y extranjeros;
- La formación continua y el desarrollo de los funcionarios franceses y extranjeros, en el contexto de las sesiones de corto o largo plazo;
- las relaciones europeas y bilaterales y multilaterales de gobernanza internacional y la administración pública;
- La formación en temas europeos y la preparación de la comunidad competitiva.

Se capacita y forma a sus destinatarios en una doble dimensión:

1. **En temas esenciales** (derecho, finanzas públicas, economía aplicada, asuntos europeos e internacionales, territorialización de las políticas públicas, gobierno electrónico)
2. **En temas de la gestión pública** (equipos de gestión, gestión de proyectos, seguimiento y la medición del rendimiento colectivo, control de costos, gestión de recursos humanos en un entorno cambiante)

Por otro lado la experiencia francesa contempla lo relacionado a La Función Pública Territorial (FPT), la cual se expresa en la ley de julio de 1983 sobre derechos y obligaciones del funcionario, la ley de enero de 1984 relativa a la función pública territorial y su estatuto, lo que viene a ordenar la situación anterior que afectaba a 1.350.000 funcionarios, con estatutos diferentes y un gran número de empleadores.

En consecuencia, la Función Pública Territorial (FPT) dota a los gobiernos locales de los recursos humanos necesarios para abordar los desafíos de la descentralización, dándoles libre gestión y autonomía y nuevas competencias.

Desde el punto de vista del interés de la presente investigación, la Función Pública Territorial crea una profesionalización de la función pública, basada en un sistema de carrera adaptado a los gobiernos locales y a la evolución de la sociedad, por tanto se hace cargo de las transformaciones y adecuaciones necesarias, para que el Estado y sus agentes incorporen las innovaciones que el escenario mundial y globalizado imponen a un Estado moderno (Rousseau, 2008).

La Función Pública Territorial en 2009, cuenta con 1.700.000 funcionarios públicos, muchos de los cuales son funcionarios de gobiernos locales, y que son los responsables de más del 70% de la inversión pública en Francia.

Desde el punto de vista de la institucionalidad, la Función Pública Territorial (FPT) cuenta con tres estructuras que tienen por objeto asegurar la coherencia del sistema:

- El Consejo Superior de la FPT.
- Los Centros de Gestión.
- El Centro Nacional de la FPT denominado CNFPT.

El **Consejo Superior** es un organismo de consulta del gobierno para temas relativos a la FPT, tiene por misión la realización de estudios, análisis y producción de estadísticas en el área, que puedan proveer de información para la toma de decisiones.

Los **Centros de Gestión**, son instituciones públicas administrativas que agrupan de manera obligatoria, las administraciones públicas de menos de 350 funcionarios, y tiene por función realizar la gestión técnica de la carrera de los funcionarios (organiza curso, seminarios, diplomados, etc.)

El **Centro Nacional de la Función Pública Territorial – CNFPT**, fue creado por ley en el año 1984, es una institución pública administrativa de carácter nacional, y agrupa a todos los gobiernos que emplean al menos 1 funcionario. Las funciones de la CNFPT son:

- Generar un sistema de capacitación a lo largo de la vida funcionaria.
- Anticipar las necesidades y competencias propias de la evolución del recurso humano.
- Dinamizar la carrera profesional de los altos ejecutivos.

En consecuencia, la CNFPT es la institución que posee la experiencia y conocimientos en capacitación de los empleados públicos<sup>7</sup> y de los gobiernos locales, al crear un vínculo entre capacitación y carrera funcionaria, generando competencias profesionales en conjunto con los gobiernos locales y en función de sus necesidades.

Para ello desde el punto de vista de la institucionalidad, la CNFPT es una institución pública nacional desconcentrada, dotada de instancias constituidas en partes iguales, por representantes electos localmente y representantes del personal, y cuya oferta de capacitación es financiada con el 1% de la masa salarial de los gobiernos locales, con carácter de obligatorio (Rousseau, 2008).

Respecto de tipo de capacitación la CNFPT, ofrece dos líneas de capacitación:

1. Capacitación correspondiente a las necesidades específicas de un territorio administrativo (política regional).
2. Capacitación a nivel nacional (Política Nacional)

Para el abordaje de la primera línea de capacitación (política regional), es realizada por los Centros Regionales (*Délégations Régionales*), en conjunto con los gobiernos locales, producto que dicha oferta debe ser construida como una respuesta a las necesidades regionales y locales. Para el abordaje de la segunda línea vinculada a las políticas

---

<sup>7</sup> Nótese que se hace la diferencia entre empleados públicos asociados a instituciones de carácter nacional y los funcionarios de gobiernos locales, descritos anteriormente en el texto.

nacionales, éstas se realizan en 4 escuelas y un Instituto superior, todos de carácter nacional. Estos centros, cuentan con programas obligatorios según la ley (estatuto), destinados a funcionarios que ingresan al sistema público vía concurso (Rousseau, 2008).

### **Sistema Nacional de Capacitación (SNC) Argentino**

El Sistema Nacional de Capacitación es la escuela gubernamental de formación de funcionarios públicos y conducen las actividades que el INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) promueve en su carácter de organismo rector en la materia. El objetivo del SNC es desarrollar capacidades institucionales para la formulación, ejecución y evaluación de políticas de capacitación en los organismos del Estado nacional, orientadas a la actualización y adquisición de competencias técnicas y profesionales del personal mediante la formación continua, para mejorar su desempeño y brindar un servicio público de calidad.

Las actividades del Sistema Nacional de Capacitación, están dirigidas al conjunto del personal de la Administración Pública Nacional, en la inteligencia que los ciudadanos son los beneficiarios de la mejora del servicio público que resulta de la capacitación. También a los responsables de políticas de personal y su gestión, así como quienes participan de la planificación, ejecución y evaluación de las actividades de capacitación. Finalmente, la tarea del SNC se dirige al personal directivo y de supervisión que lidera equipos de trabajo, porque su función en la mejora continua de las competencias de las personas asignadas al servicio y su potencial como promotores de la mejora organizacional.

Actualmente el SNC, asesora y asiste los procesos de planificación institucional de la capacitación, fortalece las unidades de gestión de las actividades de formación en las organizaciones, apoya el desarrollo de estrategias innovadoras y promueve el empleo de la tecnología en estos procesos con actividades de e-learning, multimediales y videoconferencias.

El Plan Anual de Capacitación del INAP está estructurado en cuatro áreas: 1. Formación para el Desarrollo de Competencias; 2. Formación para la Modernización del Estado; 3. Estado y Sociedad; 4. Asistencia Técnica y Cooperación Académica (Secretaría de Gabinete, 2011).

### **Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Colombia**

La ESAP Escuela Superior de Administración Pública es una institución de carácter universitario y académica, que tiene como objeto la capacitación, formación y desarrollo, desde el contexto de la investigación, docencia y extensión universitaria, de los valores, capacidades y conocimientos de la administración y gestión de lo público que propendan a la transformación del Estado y el ciudadano.

La ESAP tiene por misión, formar ciudadanos y ciudadanas en los conocimientos, valores y competencias del saber administrativo público, para el desarrollo de la

sociedad, el estado y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades y organizaciones prestadoras de servicio público; en los diferentes niveles de educación superior, educación para el trabajo y el desarrollo humano, la investigación y asistencia técnica en el ámbito territorial, nacional y global.

La ESAP en cumplimiento de su marco normativo trabaja en la transformación de la sociedad en general, las entidades territoriales, públicas, organizaciones civiles y ciudadanos, desde la formación, investigación, asesorías y consultorías, en el saber administrativo público, con excelencia académica y liderazgo en la proyección social, con la mejora continua de sus procesos y un talento humano competente que garantiza la eficiencia, eficacia y efectividad en la prestación de sus servicios para la satisfacción de sus usuarios.

Sus objetivos son:

- Prestar servicios educativos de alta calidad, mediante actividades enfocadas a la investigación y producción del conocimiento de lo público.
- Brindar herramientas tecnológicas de apoyo a la educación y desarrollo de competencias informáticas.
- Prestar asistencia técnica integral y efectiva que permitan la transformación organizacional de las entidades públicas y comunidades organizadas.
- Incidir efectivamente en la formación gerencial de los altos funcionarios del Estado.
- Mejorar de forma permanente los procesos, procedimientos y trámites al interior de la ESAP.
- Desarrollar prácticas de desarrollo humano orientadas a mejorar el desempeño de las personas y estrategias de la entidad (ESAP, 2011).

### **Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES), Costa Rica.**

El Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES), es el órgano central del Subsistema de Capacitación y Desarrollo del Régimen de Servicio Civil. *“El CECADES es el órgano propulsor de las políticas, estrategias, planes y programas de capacitación de los funcionarios del Sector Público, así como promotor del desarrollo humano integral y permanente, como medio para la prestación de los servicios, sustentado en el conocimiento técnico, la capacidad profesional y las características actitudinales que comprometen el sentido de responsabilidad pública y ética de cada individuo y cada grupo de trabajo”* (Servicio Civil, 2011).

Sus funciones son.

- Promover, desarrollar y evaluar acciones de capacitación tendientes al mejoramiento de las capacidades técnicas y actitudinales en el servicio público, con miras al desarrollo integral de las personas y las organizaciones.
- Establecer políticas, estrategias y directrices para el desarrollo de programas de capacitación y desarrollo de personal en el Sector Público
- Asesorar en capacitación y desarrollo de recursos humanos a las instituciones del Sector Público, aplicando marcos conceptuales y técnicos adecuados a las características de las culturas y requerimientos de transformación y modernización de las instituciones.

- Brindar a órganos y servidores públicos la información oportuna y necesaria sobre la existencia de recursos, condiciones técnicas y bases teóricas adecuadas y actualizadas para la capacitación y desarrollo personal y organizacional, mediante investigaciones y recursos informáticos, documentales y bibliográficos.
- Promover y participar en el establecimiento de convenios de cooperación con entidades nacionales e internacionales, para la adquisición, préstamos e intercambio de recursos útiles para el desarrollo de las distintas acciones capacitadoras en las diferentes entidades cubiertas.
- Fijar normas de calidad para la validez de programas de capacitación que ofrezcan otras instancias del Sector Público y que orienten los procesos de reconocimiento de la capacitación efectuada fuera de ese Sector.
- Regular la ejecución de los programas y procesos de capacitación y desarrollo de los servidores públicos, con base en la formulación y emisión de directrices técnicas para esas áreas de actividad.
- Promover la participación de los funcionarios públicos en las políticas y prácticas efectivas para el aprovechamiento de ésta en las distintas fases de la administración de recursos humanos y para el desarrollo de actitudes favorables hacia los cambios de la época (Servicio Civil, 2011).

### **Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), Uruguay**

La ENAP Escuela Nacional de Administración Pública, tiene por misión el promover, desarrollar y coordinar la formación permanente de los trabajadores del Estado con el doble objetivo de transformar las organizaciones estatales para lograr mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios a la ciudadanía y dignificar el rol de los funcionarios como **servidores públicos**, promoviendo su desarrollo personal.

Se propone una Escuela **para todos**; es decir, para aquellos que, independientemente de la naturaleza jurídica de la relación que mantienen con la Administración, del escalafón al que pertenecen o del nivel jerárquico que ocupan, cumplen un papel **al servicio de la ciudadanía**.

Se promueve que la Escuela sea un ámbito de encuentro, de intercambio y de reflexión. Un lugar de crecimiento compartido, en el cual se aborde en forma conjunta, el desafío de lograr una transformación democrática del Estado.

Para llevar a cabo sus actividades la ENAP estructura una oferta de formación anual distribuidos en:

- a) *Programas de Formación*: Programas de gestión Media, Diploma de Gestión Humana, Programa de Desarrollo Administrativo.
- b) *Cursos y Seminarios*: Una serie de cursos que incluyen temas como gestión, planificación, negociación, proyectos, etc.
- c) *Cursos de informática*: tales como Excel, Word, Windows básico, alfabetización digital.

Estos programas se ponen a disposición de los servicios públicos a través de convenios firmados entre el ENAP y el servicio correspondiente.

Los relatores o docentes, deben realizar un procedimiento de inscripción en el registro de integrantes del equipo docente de la ENAP.

Además la ENAP posee una escuela virtual en plataforma moodle, espacio creado con el objetivo de acercar cada vez más la formación y la capacitación a los servidores públicos, radicados en cualquier lugar del Uruguay y generar nuevas estrategias en el proceso de la enseñanza y el aprendizaje (ENAP, 2011).

### **Interchange Canadá<sup>8</sup>**

Una medida específica que se usa para mejorar las capacidades de los funcionarios públicos, en países de la OCDE, es la promoción de la movilidad laboral, tanto a nivel nacional como entre los gobiernos centrales y locales, y entre el sector público y privado. Esto permite intercambio de conocimientos y mejores prácticas, así como orientar el desarrollo profesional hacia las necesidades estratégicas.

Interchange Canadá es un programa nacional que gestiona la asignación provisoria de funcionarios de un sector a otro, incluyendo el servicio público federal, otros niveles de gobierno, organizaciones del sector privado, instituciones académicas y organizaciones sin fines de lucro. Estos intercambios sirven para fortalecer las políticas, programas y servicios, compartir el conocimiento y las mejores prácticas e incentivar al desarrollo profesional de acuerdo a las necesidades organizacionales estratégicas.

La iniciativa promueve los intercambios de funcionarios entre el servicio público federal y las organizaciones de los demás sectores tanto dentro de Canadá como internacionalmente. Al asumir una responsabilidad en un sector nuevo, los funcionarios se desarrollan personal y profesionalmente, y sus organizaciones se benefician de las nuevas competencias, conocimientos y enfoques adquiridos. Dentro de sus principales características podemos mencionar las siguientes:

- Los funcionarios son patrocinados por su organización. Durante la asignación, trabajan in situ con el organismo anfitrión, pero siguen siendo funcionarios del patrocinador, de manera que, al final del intercambio, se espera que regresen. (Los intercambios pueden durar hasta tres años).
- Los funcionarios mantienen su escala de pagos y beneficios, y la organización patrocinadora continúa pagando el salario y los beneficios sociales del participante. Generalmente, la organización anfitriona reembolsa al patrocinador por estos gastos.
- El anfitrión paga los gastos iniciales de entrevistas, así como los gastos de transporte y capacitación durante el intercambio. Se analizan las situaciones donde existen posibles conflictos de interés. Las organizaciones participantes son responsables de asegurar que no haya conflictos de interés o que el riesgo no sea significativo.

---

<sup>8</sup> Extracto de "Estudios Territoriales – Chile". OCDE (2009)

El programa está abierto a los funcionarios de todos los grupos y en todos los niveles del servicio público federal, y a los funcionarios de empresas, otros niveles de gobierno, corporaciones Crown, sindicatos, instituciones académicas y organizaciones sin fines de lucro, tanto dentro de Canadá como internacionalmente. Los ejecutivos que participan en el programa promueven los vínculos entre el gobierno federal y las organizaciones del sector privado u otros niveles de gobierno, tanto dentro de Canadá como internacionalmente. Ya que estos líderes ejercen una influencia sobre la organización al más alto nivel, el conocimiento, las innovaciones y los cambios culturales que se generan durante su asignación serán de largo plazo y podrían ayudar a mejorar las relaciones entre los actores<sup>9</sup>

### Síntesis de los principales aprendizajes transferibles a Chile

El cuadro siguiente resume la información preliminar reunida, por países, de sistemas de formación y capacitación de funcionarios públicos, para el nivel municipal, regional y nacional. Esta información permite visualizar y comparar, entre otras características, ámbitos de funcionamiento y colaboración, que potencialmente puedan ser implementados en el diseño y puesta en marcha de la experiencia chilena, en el marco de la presente propuesta.

**Cuadro de comparación entre países de Sistemas de Formación y Capacitación de Funcionarios Públicos<sup>10</sup>:**

CARACTERÍSTICAS DE ORGANIZACIÓN	SISTEMA (PAIS)					
	Instituto Nacional de Administración Pública - INAP (España)	Escuela Nacional de Administración - ENA (Francia)	Sistema Nacional de Capacitación (Argentina)	Escuela Superior de Administración Pública (Colombia)	Centro de Capacitación y Desarrollo - CECADES (Costa Rica)	Escuela Nacional de Administración Pública (Uruguay)
<b>Áreas de Trabajo</b>	-Selección -Formación -Estudios -Publicaciones -Relaciones internacionales	-Selección -Formación -Investigación. -Eventos -Publicaciones -Relaciones internacionales	-Formación y capacitación -Oferta y contratación de empleo público. -Compras públicas y Tic's. -Investigación. -Centro de Documentación	-Pregrado. -Postgrado -Investigación -Capacitación -Seminarios -Foros	-Capacitación -Desarrollo Personal	-Capacitación -Asistencia Técnica
<b>Cobertura Territorial</b>	Nacional Territorial	Nacional	Nacional <b>Provincial</b>	Nacional <b>Territorial</b>	Nacional Territorial	Nacional
<b>Público Objetivo (Destinatarios)</b>	-Directivos -Pre directivos -Administrativos -Auxiliares -Adm. Locales -Idiomas	<i>Alta función pública</i>	-Directivos y funcionarios públicos. -Responsables de políticas.	Directivos y funcionarios públicos.	Funcionarios Sector Público	-Directivos. -Funcionarios. -Gremios
<b>Dependencia Orgánica</b>	Ministerio de Política Territorial y Administración Pública	Bajo tutela del Primer Ministro	Secretaría de Gabinete y Gestión Pública	Privada	- <b>Dirección General de Servicio Civil</b> -Componente Capacitación y Desarrollo del Régimen de Servicio Civil.	Oficina Nacional del Servicio Civil

<sup>9</sup> Fuente: ACOA; la Agencia de Servicios Públicos de Canadá; la Comisión Consultiva de Servicios Públicos de Canadá.

<sup>10</sup> Sin distinción entre el nivel municipal, regional y municipal. En cursiva y destacadas, aquellas características susceptibles de ser incorporadas al Componente propuesto.

<b>Estructura</b>	- Dirección - Consejo	-Dirección -Consejo Administrativo	-Consejo Federal de la Función Pública <i>-Consejo de Expertos -Represent. Provinciales -Comisiones Paritarias.</i>	-Consejo Directivo Nacional -Dirección Nacional -Consejo Académico <i>-Dir. y Subdir. Territoriales</i>	-Dirección Ejecutiva -Unidades de Capacitación del Sector Público	Dirección Nacional
<b>Vínculos</b>	<i>Sindicatos sectoriales y paritarios</i>	-Universidades -Centros Europeos	-Universidades Nac. e Internac. -Red Federal -Centros de Investigación. <i>-Organismos Internacionales -Rep. gremiales.</i>	Fed. Municipios. <i>-Asoc. Colombiana de Universidades. -Red UNIVERSIA -Colegio Colombiano del Admin. Público</i>	- Universidades -Instituciones estatales -Empresas	<i>-Red Uruguaya de Capac. y Form. de Funcionarios. - Ministerios -Universidades -Bancos -Org. Estatales</i>
<b>Financiamiento</b>	Autónomo	<i>Autónomo</i>	Estatal	Autónomo	Estatal	Estatal
<b>Régimen de Formación</b>	-Estudios <i>-Prácticas</i>	-Estudios -Prácticas -Educ. Continua -Becas Nac. e Internac.	-Formación Continua. <i>-Becas Nac. e Internac.</i>	-Presencial <b>-Virtual</b>	-Presencial -Virtual <i>-Buenas Prácticas</i>	-Formación permanente. <i>-Encuentro. -Intercambio. -Reflexión.</i>

Fuente: Elaboración propia IDER-UFRO (2011)

Por otro lado, desde el punto de vista de las conclusiones que nos arroja la revisión de modelos de gerencia pública, es posible señalar que el modelo CLAD influenciado por el modelo OCDE de orientación al cliente, contiene elementos sustanciales para el sostenimiento de una propuesta transferible a Chile, cuyas características son:

- a) Impulsa la profesionalización de quienes asumen la responsabilidad de tomar decisiones públicas, para el presenta caso en particular a nivel regional y local.
- b) La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad. Esto tiene que ser así porque la profesionalización de la burocracia no la hace totalmente inmune a la corrupción. Característica que sugiere una fuerte formación en probidad y transparencia.
- c) Descentralizar la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado. Esto implica, que en el marco de eventuales trasferencias de funciones hacia los gobiernos subnacionales y locales, esto genera no sólo ganancias en eficiencia y efectividad, sino también aumentar la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas.
- d) Los organismos centrales (a nivel regional) deben delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas. El principio que inspira este cambio es el de que debe existir una separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de políticas (gobiernos regionales) y las unidades ejecutoras de los servicios, y los municipios.
- e) La Administración Pública Gerencial se orienta, básicamente, por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, como se hacía en el modelo burocrático weberiano.
- f) La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control. En lo primordial, el control deja de ser el control burocrático que buscaba estimar si todos los

procedimientos se habían cumplido en forma correcta, para preocuparse más por las ganancias de eficiencia y efectividad de las políticas.

- g) En el modelo gerencial de administración pública es preciso distinguir dos formas de unidades administrativas autónomas. Aquellas que realizan actividades exclusivas de Estado, para las cuales la descentralización tiene como finalidad aumentar la flexibilidad administrativa del aparato estatal. Y aquellas agencias descentralizadas, que actúa en los servicios sociales y científicos. El CLAD sostiene que el Estado debe continuar actuando en la formulación general, en la regulación y en el financiamiento de las políticas sociales y de desarrollo científico-tecnológico, pero que es posible transferir el suministro de estos servicios a un sector público no-estatal en varias situaciones (Ej. Corporaciones Regionales de Desarrollo Productivo – Ex Agencia Regionales de Desarrollo Productivo).
- h) Otra característica importante de la Reforma Gerencial del Estado es la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario. De esta manera adscribe completamente al modelo de Nuevas Gestión Pública (NPM) o modelo OCDE.
- i) Por último, el CLAD sugiere modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del Poder Público. De acuerdo con los principios de la Reforma Gerencial, en este contexto, es preciso aumentar el grado de responsabilidad del servidor público en tres aspectos:
  - ante la sociedad, aumentando la transparencia, orientada hacia la rendición de cuentas. En este sentido, es preciso entrenar a los funcionarios públicos para que comiencen a manejar herramientas de *Accountability*, y a percibir al usuario, al ciudadano como un posible aliado en la búsqueda por resolver los problemas;
  - ante los representantes electos en términos de la democracia representativa, sean del gobierno o sean de la oposición; y
  - ante los representantes formales e informales de la sociedad, que estén actuando en el ámbito de la esfera pública no-estatal.

El CLAD propone una nueva burocracia, y no el fin de la burocracia. Con nuevos estímulos en el ambiente de trabajo, dado el modelo gerencial de gestión, los funcionarios se volverán más autónomos y responsables (*empowerment*) y no serán piezas de un engranaje sin vida. Ciertamente, tendrán que ser más entrenados y bien remunerados, para asumir la obligación de responder precisamente a las metas de los contratos de gestión y a las demandas del ciudadano-usuario (CLAD, 1998).

En consecuencia y a partir de todo el análisis anterior, desde el punto de vista de la sustentación de un modelo institucional para el diseño y puesta en marcha de una *Red Regional de Formación de Gobierno Local y Regional*, esta adscribe más al modelo OCDE y recoge las influencias del CLAD, poniendo al centro de la preocupación a las personas, el territorio y su desarrollo, y entendiendo que fortalecer la descentralización efectiva, pasa por hacer una apuesta significativa por elevar el capital humano y social de los territorios subnacionales, sobre todo, en los ámbitos de aquellos que toman decisiones.

## CONDICIONANTES PARA EL DISEÑO

### Desarticulación: el síndrome “archipiélago”

La limitante de fondo, en cuanto a estructura y funcionamiento de los actuales programas de formación y capacitación y sistemas implementados en nuestro país, radica principalmente en la desarticulación e incomunicación entre:

- los propios agentes formativos
- los agentes formativos y los destinatarios de los programas
- los destinatarios y la institucionalidad actual vinculada
- los demás agentes que debieran aportar a un mejor sistema

Por lo anterior, es necesario establecer “puentes” de comunicación y coordinación con el fin de fortalecer al capital humano local y regional, con una nueva estructura descentralizada que articule e implemente modalidades y procedimientos que permitan establecer alianzas interinstitucionales (público privadas) en los territorios cuyas demandas y necesidades de capacitación y formación deben ser acogidas para posteriormente diseñar los programas de formación pertinentes para esas realidades de las y los funcionarios del sector público municipal y regional.

### Diseño a partir de Pilares Fundantes.

Para efectos indicativos y de orientación sobre cuáles debieran ser aquellas características deseables que son necesarias de considerar para una propuesta de esta naturaleza, se menciona a continuación aquellos elementos que hemos llamado “Pilares Fundantes”, y forman parte de los aprendizajes del análisis de experiencia internacional comparada, que necesariamente deben estar presente independiente del abordaje estructural que finalmente se adopte.

En el cuadro a continuación se mencionan y describen aquellos pilares fundantes relacionados a la oferta de las instituciones y organismos que actúan en el sistema como proveedores de servicios de capacitación y formación:

#### Pilares Fundantes desde la Oferta de Formación y Capacitación

PILAR FUNDANTE	DESCRIPCIÓN
<b>Puesta en valor de lo existente</b>	Capaz de aprovechar, articular, potenciar y agregar valor a las instituciones, experiencias y programas disponibles. Tomar como base el actual Sistema Nacional de Capacitación Municipal, fortaleciendo todas sus dimensiones y unidades institucionales.
<b>Acreditado por Calidad y Pertinencia</b>	En sistemas formales de acreditación vigentes, muy similares a lo que realiza CONAP, Chile Calidad, Fundación Chile, Instituto de Normalización (INN), otras.

<b>Facilitador de Movilidad</b>	Entre programas, instituciones y regiones, asimilado al sistema de Créditos Transferibles e inserto en lógica de Educación Continua. (Tipo Programa Interchange de Canadá)
<b>Articulado</b>	Entre el nivel local, regional y nacional, según actores e instituciones participantes.

Fuente: Elaboración propia IDER-UFRO (2011)

Por consiguiente, en siguiente cuadro, se presentan pilares fundantes relacionados a los receptores de programas de formación y capacitación, los cuales a su vez, deben participar activamente en la génesis de las actividades destinadas a mejorar las competencias de sus funcionarios:

#### **Pilares Fundantes desde la Demanda de Formación y Capacitación**

<b>PILAR FUNDANTE</b>	<b>DESCRIPCIÓN PRELIMINAR</b>
<b>Diseño de programas a partir de la demanda</b>	Según requerimientos y criterios de condiciones geográficas, socioculturales, productivas e institucionales de los territorios.
<b>Convergente</b>	Tanto con los objetivos de desarrollo institucional como de las directrices a largo plazo (planes y estrategias) establecidas por las comunas y regiones.
<b>Participativo</b>	Con representación y acceso para todos los niveles y escalafones de la administración pública (auxiliares, funcionarios, administrativos, directivos y autoridades), sin distinción de ser personal a honorarios, contrata o de planta.
<b>Aplica y transfiere buenas prácticas institucionales</b>	Que genere conocimientos empíricos y pertinentes a la realidad que quiere abordar y que sirve de aprendizajes (identificación, sistematización, difusión y transferencia)
<b>Basado en el desarrollo de competencias y habilidades laborales</b>	Tanto genéricas como específicas (conocimientos, destrezas y actitudes) y vinculadas a las función pública en los niveles subnacionales.
<b>Vinculante con carrera funcionaria y el desarrollo de personas.</b>	Con correspondencia de incentivos económicos y laborales para aquellas personas que participen de las instancias de formación y capacitación.
<b>Transparente y plural</b>	Con acceso igualitario a las instancias de capacitación y formación a las instituciones y a las personas, sin distinción ni de origen territorial, ni de opción política. Además de estar sujeta al control ciudadano mediante la evaluación de la gestión pública.

Fuente: Elaboración propia IDER-UFRO (2011)

Si bien se señala que estos pilares fundantes conforman la orientación basal de la propuesta, también se debe explicitar que la incorporación cabal de cada uno, no es un proceso automático e inmediato, sino que requiere al igual que la construcción de este

sistema de formación de gobierno local y regional, de una secuencialidad gradual de instalación de cada uno.

### **La necesidad de llegar a un Sistema Regional Descentralizado de Formación de Gobierno Local y Regional.**

A la luz de una primera mirada, es posible evidenciar la existencia de una descompensación evidente al comparar el estado del arte de esfuerzos articulados y sistémicos en materia de capacitación y formación, entre el nivel Regional y el Municipal. En efecto, cuando a nivel municipal se cuenta con un sistema nacional de capacitación, que le ha permitido a este segmento acceder y contar con un programa de formación (en formato diplomado, o cursos), a nivel Regional, no se evidencia una articulación de este nivel.

Si bien es cierto, se reconoce esfuerzos aislados (como algunas pasantías, formación en el marco de traspaso de competencias, etc.), la capacitación a este nivel ha quedado en gran medida supeditada a los planes anuales de capacitación en el marco de los PMG de Capacitación, que si bien en cierto son una expresión válida de capacitación, éstas, de manera general, no responden a los desafíos más estratégicos y prospectivos de lo que significa dotar a las regiones de los expertiz y competencias que permitan enfrentar de mejor manera los desafíos de la gestión regional del desarrollo.

### **Un Sistema Integrado: Desde lo que se tiene a lo que se quiere llegar.**

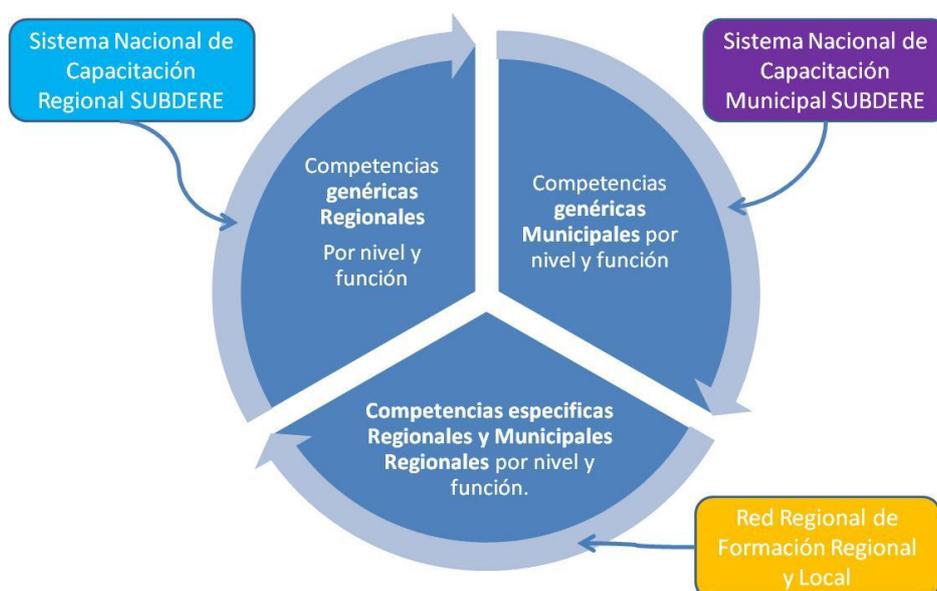
En el mismo contexto una de las pocas experiencias que actualmente funciona en materia de capacitación hacia uno de los segmentos objetivos del sistema, como lo es el ámbito Municipal, es el Sistema Nacional de Capacitación Municipal, cuyo universo alcanza los 56.802 funcionarios municipales<sup>11</sup>. Del mismo modo los Gobiernos Regionales (Cuyo universo es de 1.189<sup>12</sup> funcionarios a nivel país) se encuentran en un proceso de acreditación que contempla auto-diagnósticos, donde los temas vinculantes a la actualización de perfiles de competencias colabora en poner en valor lo existente. En este contexto y de manera general, una aproximación destinada a articular estas distintas experiencias se muestra en la figura siguiente.

---

<sup>11</sup> Dato 2009, entregado por SUBDERE, División Municipalidades.

<sup>12</sup> Según lo señalado en “Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público, 2000-2009”, Dirección de Presupuestos DIPRES, Noviembre de 2010.

**Figura Nº 1: Abordaje general del Sistema.**



Fuente: IDER – Universidad de la Frontera 2011.

En consecuencia y siendo rigurosos en el lenguaje, bajo esta mirada el Sistema Integrado, estaría compuesto por los subsistemas: Capacitación Municipal, Capacitación Regional que apunta a competencias genéricas, y la Red Regional de Formación de Gobierno, que se hace cargo de las competencias específicas regionales y locales. En este contexto, la presente propuesta tiene por objeto generar una articulación sinérgica entre estas tres dimensiones, aprovechando la experiencia existente y acumulada a objeto de llevar adelante un proceso de construcción paulatina.

### **Un proceso de integración sistémica, escalonado y paulatino de integración.**

En atención a que los niveles de desarrollo y madurez de cada una de las tres dimensiones (Subsistemas) señalados anteriormente son disimiles, es que éstas deberían concurrir al sistema de manera secuencial. En efecto, este proceso de diseño permite implantar un sistema integrado de formación de gobierno local y regional en el corto plazo, e ir fortaleciéndose en la medida que se van incorporando nuevos componentes y elementos.

Para efectos de este proceso escalonado, se identifican de manera general las siguientes etapas.

**Figura Nº 2: Procesos de integración del sistema.**



Fuente: IDER – Universidad de la Frontera 2011.

De la figura anterior, es posible identificar cuáles son responsabilidades nacionales y regionales en el procesos de integración del sistema, del mismo modo, un esfuerzo de esta naturaleza, necesariamente debe enmarcarse en una reflexión regional mayor de política pública vinculada al capital humano calificado.

**Ampliación Sistema Nacional de Capacitación Municipal a GOREs y Gobernaciones.**

Sobre la base que el Sistema Nacional de Capacitación Municipal (SNCM) existe, que es un sistema que cuenta con financiamiento, y funcionarios con dedicación exclusiva<sup>13</sup>, además que su estructura metodológica en coherente con la aproximación señalada anteriormente, en cuanto al establecimiento de niveles y funciones como se observa en la figura siguiente, constituye el soporte ideal respecto del cual es posible comenzar a construir un Sistema de Formación de Gobierno Regional y Local.

**Figura Nº 3. Niveles de formación del Sistema Nacional de Capacitación Municipal SUBDERE.**



Fuente: IDER – Universidad de la Frontera en base a información SUBDERE.

<sup>13</sup> Ocho funcionarios, en la Unidad Sistema Nacional de Capacitación Municipal de la SUBDERE.

En este contexto, una primera fase dice relación con la incorporación del nivel Gobiernos Regionales, que como se indicó anteriormente corresponde a un universo de 1.189 funcionarios, lo que desde el punto de vista del universo actual respecto del cual es objeto del SNCM, sólo significa una ampliación de un 2,1%, lo que es perfectamente abordable en esta primera etapa.

No obstante lo anterior, y en sintonía con el actual proceso de actualización de perfiles de competencias a nivel de Gobiernos Regionales, en el marco de sus respectivos sistemas de acreditación, los desafíos inmediatos dicen relación con la identificación de competencias genéricas por niveles y funciones (cuyo detalle metodológico se aborda más adelante), y estructurar en torno a ello una oferta de formación ajustada a dicha demanda, donde a partir de lo existente, la División de Desarrollo Regional a través de su Departamento de Fortalecimiento y Gestión Regional cuenta con el expertiz, la información y la experiencia necesaria a objeto de establecer la propuesta respectiva.

En este mismo contexto, se propone incorporar para una fase posterior al personal de la Gobernaciones Provinciales, producto de la importancia que estos tienen sobre todo en territorios no cabeceras regionales.

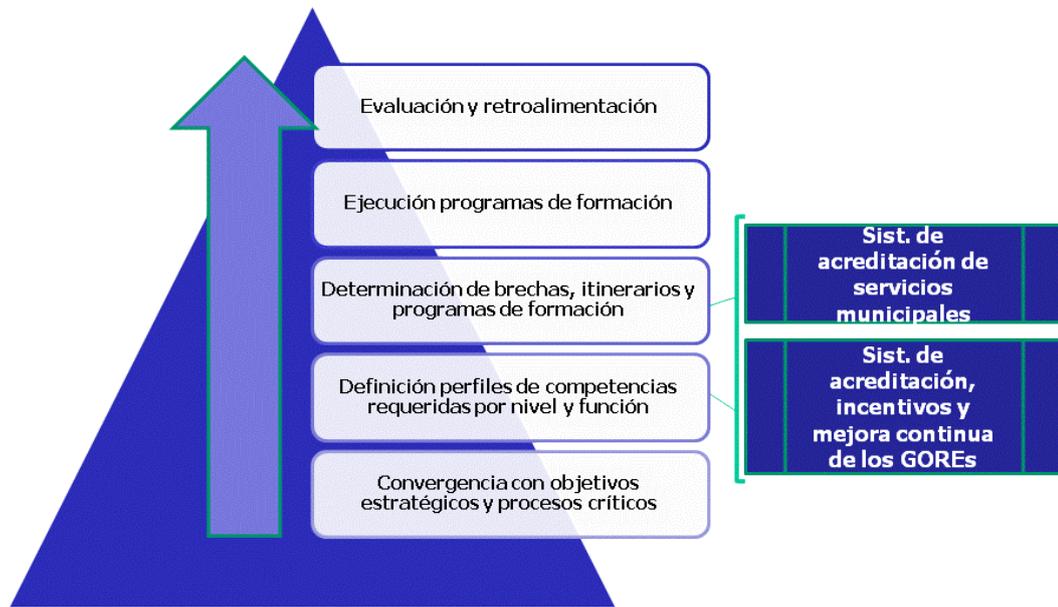
### **Institucionalidad Regional de soporte**

Un factor importante en este proceso, está vinculado a la generación de institucionalidad regional de soporte, capaz de convertirse en una instancia representativa de los actores involucrados, de participación, inclusión, definición y articulación sobre todo de las competencias específicas requeridas en cada región. A este respecto, se señala la conveniencia de que dicha instancia sea concebida como una Red Regional con la capacidad de poner en valor lo existente a nivel regional, tanto en materia de oferta de formación como de experiencia y buenas prácticas vinculadas a demandas por formación local y regional.

### **Definición de competencias específicas regionales y plan de formación asociado.**

Desde el punto de vista de la metodología de abordaje para la definición de competencias específicas regionales, esta se basa en las metodologías de identificación y puesta en valor de Capital Humano (Kovacevic, 2011), que establece una vinculación virtuosa entre objetivos estratégicos de la organización, procesos críticos, identificación de competencias genéricas y específicas por cargos y niveles, determinación de brechas, diseño de itinerarios de formación, programas de formación, ejecución y procesos de retroalimentación, como se muestra en la figura siguiente.

**Figura Nº 4: Metodología de identificación y puesta en valor de Capital Humano**



Fuente: IDER – Universidad de la Frontera 2011.

En este modelo de formación por competencias, es coherente con el enfoque que a través de Chile Valora, y el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales se ha venido implementado en Chile desde hace varios años. A nivel municipal es destacable la experiencia del proyecto Forma Gol (Formación de Gobiernos Locales) impulsado por SUBDERE y GTZ (Cooperación Técnica Alemana) en la misma línea metodológica. Actualmente, es posible señalar la experiencia del Servicio Civil de Chile y su programa de formación de competencias genéricas identificadas para la Alta Dirección Pública<sup>14</sup>, entre otros servicios públicos.

Desde el punto de vista de las especificidades metodológicas que se hace necesario acentuar con miras al establecimiento del Sistema Integrado, dice relación, con la

<sup>14</sup> **A) VISIÓN ESTRATÉGICA:** Capacidad para detectar y comprender las señales sociales, económicas, tecnológicas, culturales, de política pública y políticas del entorno local y global e incorporarlas de manera coherente a la estrategia institucional. **B) GESTIÓN Y LOGRO:** Capacidad para orientarse al logro de los objetivos, seleccionando y formando personas, delegando, generando directrices, planificando, diseñando, analizando información, movilizand recursos organizacionales, controlando la gestión, sopesando riesgos e integrando las actividades de manera de lograr la eficacia, eficiencia y calidad en el cumplimiento de la misión y funciones de la organización. **c) RELACIÓN CON EL ENTORNO Y ARTICULACIÓN DE REDES:** Capacidad para identificar a los actores involucrados (stakeholders) y generar las alianzas estratégicas necesarias para agregar valor a su gestión y/o para lograr nuevos resultados interinstitucionales, así como gestionar las variables y relaciones del entorno que le proporcionan legitimidad en sus funciones. Capacidad para comunicar oportuna y efectivamente lo necesario para facilitar su gestión institucional y afrontar, de ser necesario, situaciones críticas. **D) MANEJO DE CRISIS Y CONTINGENCIAS:** Capacidad para identificar y administrar situaciones de presión, contingencia y conflictos y, al mismo tiempo, crear soluciones estratégicas, oportunas y adecuadas al marco institucional público. **E) LIDERAZGO:** Capacidad para generar compromiso de los funcionarios/as y el respaldo de las autoridades superiores para el logro de los desafíos de la Institución. Capacidad para asegurar una adecuada conducción de personas, desarrollar el talento, lograr y mantener un clima organizacional armónico y desafiante. **F) INNOVACIÓN Y FLEXIBILIDAD:** Capacidad para transformar en oportunidades las limitaciones y complejidades del contexto e incorporar en los planes, procedimientos y metodologías, nuevas prácticas tomando riesgos calculados que permitan generar soluciones, promover procesos de cambio e incrementar resultados. **G) CONOCIMIENTOS TÉCNICOS:** Poseer los conocimientos y/o experiencias específicas, que se requieran para el ejercicio de la función.

vinculación primaria entre objetivos estratégicos locales, regionales, territoriales, provinciales, y sus correspondientes procesos críticos asociados a competencias genéricas y específicas.

### **Incorporación escalonada a nivel regional de otros sectores.**

Una segunda fase identificada a este nivel, y de desarrollo paralelo es la relacionada tanto con la incorporación escalonada a nivel regional de otros sectores, y la que dice relación con la generación de institucionalidad regional de soporte (Red Regional), capaz de sustentar el desafío.

En lo referido a la incorporación de sectores, la propuesta pretende abordar ya a este nivel, la vinculación entre objetivos y lineamientos estratégicos regionales y locales, y su relación con sectores específicos que respondan a las prioridades y particularidades de cada región, de manera tal, que sean precisamente estos los que se incorporen de forma escalonada.

En este contexto, se hace necesario que la decisión de incorporación secuencial de sectores (agricultura, pequeña y mediana empresa, pesca, OOPP, Educación, Desarrollo Social, etc.), le corresponda a cada región, lo que eventualmente podría convertirse en un catalizador del proceso de generación de institucionalidad regional en esta materia.

A este nivel, tanto la región como los sectores a incorporar deben tener la capacidad de identificación de perfiles de competencia capaces de alimentar el sistema y hacer la vinculación con la oferta existente en cada región, o en su defecto, ser incorporados en la demanda nacional de formación.

### **Sistema Regional Descentralizado de Formación de Gobierno Local y Regional.**

En un mediano plazo el proceso debe derivar en la instalación de un Sistema Regional Descentralizado de Formación de Gobierno Local y Regional, que se articula en torno a Redes Regional de Formación de Gobierno.

## PROPÓSITO Y JUSTIFICACIÓN DE UNA RED REGIONAL

La Red Regional de Formación de Gobierno Local y Regional, tiene como propósito generar una respuesta articulada a la necesidad de abordar el desafío de dotar a las regiones de un sistema de formación de gobierno, que responda a las especificidades locales y regionales. Se establece sobre la base de poner en valor, la masa crítica existente, la institucionalidad y la experiencia regional en formación, y ponerla al servicio de un sistema articulado, con el objeto de construir, fortalecer y mejorar continuamente la gerencia pública local y regional en Chile.

Avanzar en una propuesta de esta naturaleza, se justifica, sobre la base de la necesidad de avanzar en la **profesionalización** de la función pública, es la plataforma en la cual se debe sustentar mayores esfuerzos en **descentralización fiscal**, permite migrar paulatinamente hacia un modelo de **control de gestión por resultados** que perfeccione el modelo normativo actual, recursos humano público calificado facilita avanzar hacia nuevas formas de **transparencia** pública, ya que permite aumentar el grado de **responsabilidad** del servidor público e instalar iniciativas de “accountability” por ejemplo, en consecuencia, permite el “empowerment” de las comunas y regiones en atención a **mejorar la gestión del desarrollo** y por consecuencia el mejoramiento de la **calidad de vida** de las personas que habitan en estos territorios.

### Red Regional: Principales características

La principal característica de la Red Regional de Formación de Gobierno Local y Regional, como su nombre lo indica, es estar constituida por una Red de Instituciones y Agentes regionales, en condiciones de asumir el desafío de generar un sistema articulado de formación pública.

Está concebida como una instancia descentralizada (de carácter regional), que permita compatibilizar por un lado, el recoger de manera directa y eficiente la demanda por formación de comunas y regiones, y por otro, de cautelar la coherencia con las miradas estratégicas y de largo plazo nacionales, regionales y locales.

Se plantea como instancia provocadora, en cuanto a impulsar la definición de políticas de formación pública a nivel local y regional, elevando el debate hacia miradas y definiciones más estratégicas vinculadas con el capital humano público.

### Integrantes

La Red se plantea desde el punto de vista de sus integrantes, como una instancia público-privada-académica y gremial, capaz de aglutinar el máximo de visiones sobre la formación pública local y regional. En este contexto, y asumiendo que la definición de participantes (integrantes de la red) deberá ser de manera flexible, en cuanto a dotar a las regiones y comunas de la autonomía suficiente para la definición de los mismos, en términos generales se visualizan los siguientes:

- **Instituciones de formación y capacitación:** Referida a Universidades, institutos de Universidades, Centros de Estudios, Centros de Formación Técnica, OTEC, formación continua, entre otros.
- **Municipios:** Con fuerte presencia en cuanto participantes directos, tanto de la demanda en formación, como receptores de formación. De manera más organizada en forma de Capítulo Regional, Asociaciones de Municipios u otra instancia.
- **Gobierno Regional:** Que al igual que el municipio son levantadores de demanda y receptores de información, a este nivel parece prudente la presencia de la División de Planificación y desarrollo Regional (Tercera División), miembros del CORE, representante del Sr. Intendente, entre otros.
- **Servicios Públicos:** También levantadores de demanda y receptores de formación, definidos en función del diagnóstico de necesidades, orientadas a fortalecer las apuestas estratégicas regionales y locales.
- **Asociaciones de funcionarios:** Tanto municipales, de servicios públicos y GORE, que permitan generar la contraparte necesaria, para asumir los desafíos de la gerencia pública local y regional.
- **Corporaciones privadas de desarrollo:** Que permitan complementar y apoyar las definiciones de un sistema regional articulado de formación pública.
- **Agrupaciones empresariales:** Definidas en función de las apuestas estratégicas regionales y locales y que permitan alimentar diagnósticos y demandas de perfiles y contenidos del sistema de formación pública.

El carácter de flexible de la propuesta, permite que cada región ajuste los integrantes de la Red a sus propias especificidades, cautelando la representatividad y fundamentalmente la riqueza de la diversidad como una oportunidad de construir un sistema articulado capaz de dotar de capital humano público calificado a cada una de las regiones del país.

### **Delimitación de Funciones**

Las funciones a interior de la red están definidas en dos grandes ámbitos, uno de diseño y otro de ejecución.

- **Funciones de diseño:** Correspondientes a la determinación del diagnóstico, necesidades de formación, contenidos, perfiles, itinerarios, etc., en función a la especificidad de cada región y municipio.
- **Funciones de Ejecución:** Propio de la implementación de los respectivos itinerarios de formación, ya sean estos en formato de posgrado, diplomado,

cursos, etc. Para la ejecución de estas funciones, la Red pone en valor la masa crítica y la institucionalidad regional de Formación y Capacitación.

**Organización interna.**

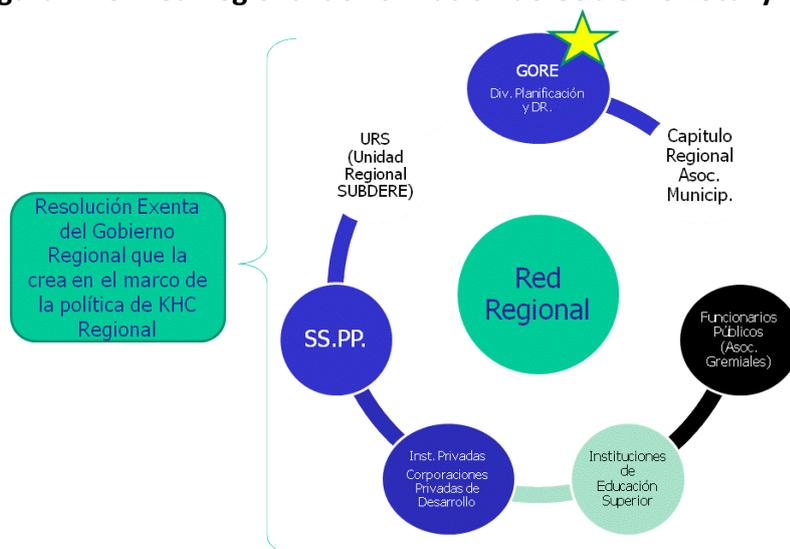
Desde el punto de vista organizacional, la Red está concebida como un Directorio de carácter horizontal. Dicho directorio, se sugiere pueda contar con un secretario ejecutivo quien tenga la función de operativizar los acuerdos, animar la red, y establecer las vinculaciones tendientes a implementar el sistema. La existencia legal de dicha organización se sugiere sea creada por resolución exenta del Gobierno Regional como la instancia responsable de operativizar las respectivas políticas regional de capital humano calificado, donde el tema de formación de gobierno local y regional es uno de los temas.

**Articulación: entre integrantes de la Red y redes afines**

Una ventaja de la propuesta de Red Regional de Formación de Gobierno Local y Regional, dice relación con facilitar la articulación entre los integrantes de la Red, al menos en dos grandes espacios. El primero, es el de facilitar la articulación horizontal y dialogo entre agentes integrantes de la Red. Y el segundo, es proporcionar un eficiente control social y cruzado, respecto de la calidad, expectativas e impactos de la formación, entre las entidades de ejecución (Instituciones de formación y capacitación: Universidades, CFT, OTEC, etc.) y las beneficiarias de formación (Municipios, asociaciones gremiales, servicios públicos, GORE).

En otro plano de articulación, las Redes de distintas Regiones pueden intercambiar información en atención a “buenas prácticas”, o establecer puntos de encuentro en contenidos, perfiles o énfasis a incorporar en una macro zona (Conjunto de regiones).

**Figura Nº 5: Red Regional de Formación de Gobierno Local y Regional**



Fuente: IDER año 2011

## PLAN DE IMPLEMENTACIÓN.

### Operativización de metodología para el abordaje de la red regional de formación.

En cada región, el proceso de operación de la Red Regional de Formación, consiste en que a partir de la institucionalidad responsable (público-privada-académica generada a través de resolución del GORE), se genere un mecanismo de levantamiento de competencias específicas regionales, que se vinculen con las respectivas estrategias de desarrollo y que deriven en una demanda de formación con especificidad regional. Lo anterior, se propone abordar mediante un proceso de cinco fases, en coherencia con el modelo metodológico que expuesto anteriormente;

**a) Convergencia del proyecto comuna y/o región.**

Análisis de las distintas estrategias de desarrollo presenten a nivel local como regional, expresadas en; Estrategia Regional de Desarrollo, Planes de Desarrollo Comunal PLADECO, Planes de Mejoramiento de Competitividad PMC, Planes de Desarrollo Económico Territorial, etc.

Identificación de objetivos de desarrollo vinculados a las estrategias anteriormente señaladas, e identificación de los procesos críticos asociados a los desafíos planteados por cada uno de dichos objetivos estratégicos.

Determinación de cargos y funciones asociados a procesos críticos.

**b) Definición de perfiles de competencias.**

La determinación de cargos y funciones críticas, permite identificar competencias genéricas y específicas, por nivel (Directivos, profesionales, técnicos, etc.) y por función (Difusión, administración, atención de públicos, planificación, trabajo en terreno, etc.).

**c) Determinación de brechas, itinerarios y programas de formación.**

Identificados los perfiles de competencias, se procede a la determinación de la brecha entre las competencias requeridas y las presentes en cada nivel (regional y local), lo que da origen al levantamiento de demanda de itinerarios de formación para cada nivel y función, los que permiten desarrollar programas específicos de formación de capital humano.

**d) Ejecución de programas de formación.**

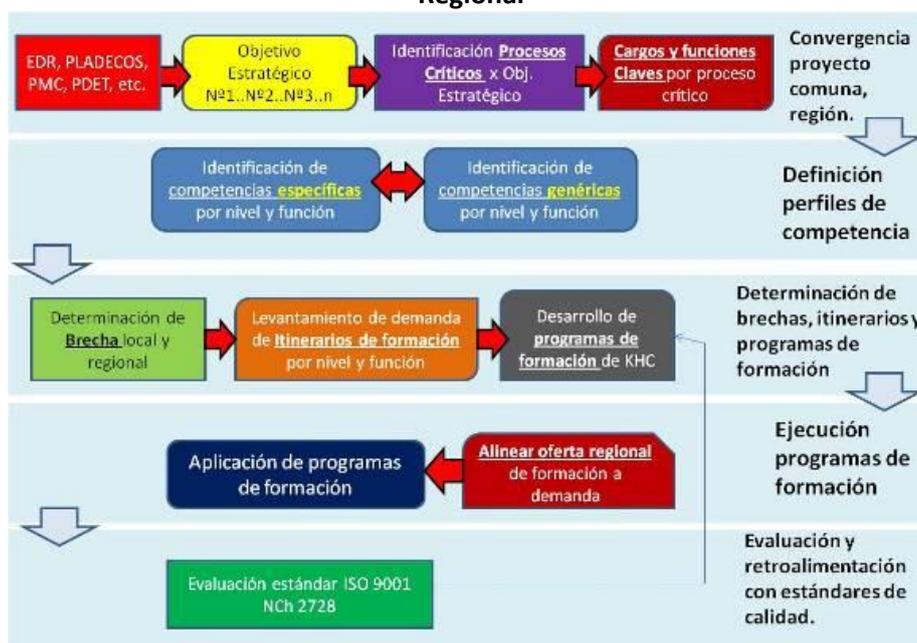
Esta es la fase donde se conecta la demanda de formación con la oferta regional. Oferta que debe ser adecuada a los requerimientos expresados tanto en los itinerarios, como en los programas específicos de formación, produciéndose la ejecución de dichos programas.

**e) Evaluación y retroalimentación con estándares de calidad.**

La transferencia, aplicación y consolidación de buenas prácticas requiere de un sistema de evaluación con estándares de calidad. El sistema contempla la aplicación de evaluaciones con estándar ISO 9001 y/o NCh 2728, que aseguren el mejoramiento continuo de calidad (Kovacevic, 2011).

Un modelo esquemático y operativo del funcionamiento y abordaje de la Red Regional de Formación de Gobierno Local y Regional se muestra en la figura siguiente.

**Figura N°6: Diagrama de instalación de Red Regional de Formación de Gobierno Local y Regional**



Fuente: IDER – Universidad de la Frontera, 2011

### Propuesta de Instalación gradual. (Cronograma)

A continuación se presenta una propuesta de cronograma para la instalación del Sistema, en atención a lo planteado anteriormente, y a la necesidad de que dicho proceso sea gradual y secuencial, de manera de transitar desde lo que tenemos actualmente, hasta llegar a dotar a Chile de un Sistema Integrado Regional Descentralizado, articulado en torno a Redes Regionales de Formación de Gobierno Local y Regional.

En este contexto, como horizonte de instalación se proponen 4 años, visualizando tres grandes ámbitos de formación por competencias, asociados a los públicos objetivos del sistema, y uno vinculado a la institucionalidad.

- 1.- Competencias genéricas en el ámbito Municipal.
- 2.- Competencias genéricas en el ámbito Regional (GOREs y Gobernaciones)
- 3.- Institucionalidad Regional de Soporte.
- 4.- Competencias específicas a nivel Regional (Sectores, Municipios, GOREs y Gobernaciones)

Del mismo modo, se propone que la instalación de competencias específicas a nivel regional que necesariamente requieren de una institucionalidad de soporte, se realice en base a regiones piloto, proponiéndose una secuencia de cinco regionales por años a partir del 2013.

### Un diseño de 4 fases de instalación.

**Competencias genéricas en el ámbito municipal:** este corresponde al sistema nacional de capacitación municipal que funciona actualmente, por tanto, este nivel de capacitación ya se encuentra en operación y se mantiene durante el periodo (2012-2015).

**Competencias genéricas en el ámbito Regional (GOREs y Gobernación):** Corresponde a la oportunidad de aprovechar la experiencia del sistema nacional de capacitación municipal, y ampliar metodológicamente su funcionamiento al ámbito de los Gobiernos Regionales y la Gobernaciones. Como éste es un proceso nuevo, lo que se plantea el primer año es construir un sistema nacional de capacitación regional y provincial, que pueda comenzar a operar el 2013.

**Institucionalidad Regional de Soporte:** Como se señaló anteriormente se propone incorporar a las regiones de manera gradual, es decir, 5 por año a partir del año 2013. Por tanto, el primer año (2012) se debe definir cuales regiones entrarían en un primer, segundo y tercer lugar (2013, 2014 y 2015 respectivamente). Del mismo modo, durante este año (2012) las regiones definidas en primer lugar, deben constituir su institucionalidad de soporte y definir su calendario de incorporación de sectores al proceso de capacitación en competencias específicas (2013 en adelante).

Así también, durante el año 2013 las regiones definidas para ingresar en segundo lugar el año 2014, deben constituir su institucionalidad y definir su calendario de incorporación de sectores (2014 en adelante). Finalmente, durante el año 2014 las regiones definidas para ingresar en tercer lugar el año 2015, deben constituir su institucionalidad y definir su calendario de incorporación de sectores (2015 en adelante).

**Competencias específicas a nivel regional:** Una de las primeras tareas que debe asumir la institucionalidad de soporte en cada región es abordar la identificación de las competencias específicas a fortalecer a nivel regional, territorial y local, generando itinerarios de formación ajustados a su especificidad.

Estas competencias específicas son las que formarán parte de la demanda regional por capacitación y formación a nivel de GOREs, Gobernaciones, sectores y municipios.

#### Instalación secuencial del Sistema de Formación.

Año 1: 2012	
<b>Ampliación Sistema Nacional de Capacitación Municipal</b>	<b>Competencias Genéricas Municipales:</b> Continuación con programa 2012 de Sistema Nacional de Capacitación SUBDERE.
<b>Alcance: Municipal (56.802 funcionarios) GOREs (1.189 funcionarios) Sectores: 0</b>	<b>Competencias Genéricas GOREs y Gobernaciones:</b> Levantamiento de perfiles de competencia (genéricos) y demanda de formación. Aplicación primeras capacitaciones pilotos segundo semestre 2012.
<b>Identificación de regiones pilotos para incorporación de sectores. (5 regiones)</b>	<b>Institucionalidad:</b> Regiones Piloto identifican, convocan e instalan institucionalidad de soporte (comisión).
	<b>Competencias Específicas Regionales:</b> Regiones pilotos elabora calendario de incorporación de sectores estratégicos al Sistema, y levantan competencias de primer sector a incorporar. Así como, el levantamiento de competencias específicas municipales y regionales.

Año 2: 2013	
<p><b>Incorporación paulatina de sectores estratégicos a nivel de regiones pilotos.</b></p> <p><b>Preparación de segunda 5 regiones pilotos nuevas.</b></p>	<p><b>Competencias Genéricas Municipales:</b> Continuación programa 2013 de Sistema Nacional de Capacitación SUBDERE.</p>
	<p><b>Competencias Genéricas GOREs y Gobernaciones:</b> Aplica Plan Nacional de Capacitación Regional 2013. SUBDERE.</p>
	<p><b>Institucionalidad:</b> Nuevas Regiones Piloto identifican, convocan e instalan institucionalidad de soporte (comisión)</p>
	<p><b>Competencias Específicas Regionales:</b>  <b>Primeras Regiones Piloto:</b> Aplican capacitación 1º sector incorporado. Aplican capacitación competencias específicas municipales y regionales.  <b>Segundas Regiones Pilotos:</b> Elabora calendario de incorporación de sectores estratégicos al Sistema, y levantan competencias de primer sector a incorporar. Así como, el levantamiento de competencias específicas municipales y regionales.</p>
Año 3: 2014	
<p><b>Incorporación paulatina de sectores estratégicos a nivel de regiones pilotos.</b></p> <p><b>Incorporación nuevos sectores estratégicos a nivel de las primeras 5 regiones pilotos.</b></p> <p><b>Incorporación de un sector estratégico a nivel de segunda 5 regiones pilotos.</b></p> <p><b>Preparación de terceras 5 regiones pilotos nuevas.</b></p>	<p><b>Competencias Genéricas Municipales:</b> Continuación programa 2014 de Sistema Nacional de Capacitación SUBDERE.</p>
	<p><b>Competencias Genéricas GOREs y Gobernaciones:</b> Aplica Plan Nacional de Capacitación Regional 2014. SUBDERE.</p>
	<p><b>Institucionalidad:</b> Nuevas Regiones Piloto identifican, convocan e instalan institucionalidad de soporte (comisión)</p>
	<p><b>Competencias Específicas Regionales:</b>  <b>Primeras Regiones Piloto:</b> Aplican capacitación 1º y 2º sector incorporado. Aplican capacitación competencias específicas municipales y regionales.  <b>Segundas Regiones Pilotos:</b> Aplican capacitación 1º sector incorporado. Aplican capacitación competencias específicas municipales y regionales.  <b>Terceras Regiones Pilotos:</b> Elabora calendario de incorporación de sectores estratégicos al Sistema, y levantan competencias de primer sector a incorporar. Así como, el levantamiento de competencias específicas municipales y regionales.</p>
Año 4: 2015	
<p><b>Red Regional de Formación de Gobierno Local y Regional, funcionando en régimen.</b></p> <p><b>Evaluación y ajustes experiencia 3 años anteriores.</b></p>	<p><b>Competencias Genéricas Municipales:</b> Continuación programa 2015 de Sistema Nacional de Capacitación SUBDERE.</p>

	<p><b>Competencias Genéricas GOREs y Gobernaciones:</b> Aplica Plan Nacional de Capacitación Regional 2015. SUBDERE.</p>
	<p><b>Institucionalidad:</b> Institucionalidad de soporte funcionando en 15 regiones de Chile.</p>
	<p><b>Competencias Específicas Regionales:</b>  <b>Primeras Regiones Piloto:</b> Aplican capacitación 1º, 2º y 3º sector incorporado. Aplican capacitación competencias específicas municipales y regionales.  <b>Segundas Regiones Pilotos:</b> Aplican capacitación 1º y 2º sector incorporado. Aplican capacitación competencias específicas municipales y regionales.  <b>Terceras Regiones Pilotos:</b> Aplican capacitación 1º sector incorporado. Aplican capacitación competencias específicas municipales y regionales.</p>

Fuente: IDER – Universidad de la Frontera 2011.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Desde el punto de vista de la experiencia internacional comparada, las instituciones Europeas (INAP-España, ENA-Francia) contienen dentro de sus facultades, tanto los ámbitos de selección de personal público y como la responsabilidad de formación de los mismos. Para el caso de Sudamérica, el énfasis de la institucionalidad estudiada (excepto el caso Argentino) está centrado sólo en la capacitación y formación pública, quedando la responsabilidad de la selección y contratación en otro tipo de institucionalidad.
- Los principales aprendizajes del estudio de los modelos de gerencia pública, están asociados a: impulsar la profesionalización, administración pública transparente (*accountability*), probidad, responsabilidad democrática, descentralizar la ejecución de servicios públicos, transferencia de funciones hacia gobiernos subnacionales y locales, delegación de funciones hacia agencias descentralizadas, impulsar modelos de control de gestión por resultados, orientado al suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario.
- El diseño y puesta en marcha de una Red Regional de Formación de Gobierno Local y Regional, adscribe más al modelo OCDE y recoge influencias del CLAD, poniendo al centro de la preocupación a las personas, el territorio y su desarrollo. Entendiendo que avanzar en la descentralización efectiva, pasa por fortalecer el capital humano y social de territorios subnacionales, sobre todo, de aquellos que toman decisiones desde lo público.
- Desde el punto de vista de la oferta de formación y capacitación de gobierno, esta debería estructurarse en torno a: Poner en valor lo existente, propender a ser acreditable por calidad y pertinencia, facilitador de la movilidad, y articulado entre los niveles nacional, regional y local.

- Desde el punto de vista de la demanda de formación y capacitación de gobierno, esta debería estructurarse en torno a: El diseño de programas a partir de la demanda, convergente con los objetivos de desarrollo país, regional, territorial y local, participativos desde el punto de vista del acceso de todos los niveles de la administración pública, ser capaz de transferir buenas prácticas, basado en competencias, vinculado con la carrera funcionaria, transparente y plural.
- Un abordaje de diseño e implementación que pone en valor lo existente, pasa por la generación de un Sistema Integrado de Formación de Gobierno Local y Regional, que esté compuesto por el subsistema de capacitación municipal (actual sistema nacional de capacitación municipal), un subsistema de capacitación regional (ampliación del actual sistema nacional de capacitación municipal al Gobiernos Regionales) y las Redes Regionales de Formación (institucionalidad público-privada-académica a ser creada en cada región)
- Desde el punto de vista de la formación por competencias, los subsistemas municipal y regional tiene por objeto hacerse cargo de las competencias genéricas y la Red Regional de Formación de las competencias específicas tanto del nivel municipal como regional.
- La instalación de la propuesta debe ser un proceso escalonado de integración, partiendo por la ampliación del actual sistema nacional de capacitación (Subdere) hacia los gobiernos regionales, instalando institucionalidad regional, capaz de levantar itinerarios de formación vinculados a competencias específicas y convergentes con los objetivos regionales y locales, para posteriormente avanzar en la incorporación de sectores con expresión regional.
- En consecuencia una propuesta de esta naturaleza, se justifica, sobre la base de la necesidad de avanzar en la profesionalización de la función pública, es la plataforma en la cual se debe sustentar mayores esfuerzos en descentralización fiscal, permite migrar paulatinamente hacia un modelo de control de gestión por resultados que perfeccione el modelo normativo actual, recursos humano público calificado facilita avanzar hacia nuevas formas de transparencia pública, ya que permite aumentar el grado de responsabilidad del servidor público e instalar iniciativas de “accountability” por ejemplo, en consecuencia, permite el “empowerment” de las comunas y regiones en atención a mejorar la gestión del desarrollo y por consecuencia el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que habitan en estos territorios

## BIBLIOGRAFIA

- Becker, g. (1993); “Capital Humano: Análisis Teórico y Empírico con especial referencia en la Educación”. Tercera Edición; Universidad de Chicago; EE.UU.
- Boorsma, Peter B. (1997); “La gerencia pública moderna en la teoría y en la práctica: especial referencia a los Países Bajos”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 8, Mayo 1997, Caracas.
- CLAD (1998): “Una nueva gestión pública para América Latina”, documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Consejo Científico del CLAD y aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD, Venezuela.
- De Jesús Ramírez José, Navarro Ernesto (1999); “Formación para la nueva gerencia pública”. Academia, Revista Latinoamericana de Administración, N° 23, Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración, México.
- ENAP (2011); Información extraída de la página web e la escuela nacional de administración pública, visitada el 27 de noviembre de 2011, <http://www.onsc.gub.uy/enap>
- ESAP (2011): Información extraída desde la página web del ESAP consultada el día 27 de noviembre de 2011, <http://www.esap.edu.co/>
- Estebanjuan León, Navarro José, Maldonado Guillermo (2009); “Coordinación intragubernamental en la gerencia pública municipal: Obstáculos y oportunidades en tiempos de la alternancia, Un estudio comparativo entre los municipios de Nezahualcóyotl, Ecatepec de Morelos y Naucalpan de Juárez en el Estado de México, 2003 – 2009”, publicación Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.
- Garretón, M.; Cruz, M.; Espinoza F., (2010); “Ciencias Sociales y Políticas Públicas en Chile: qué, cómo y para qué se investiga en el Estado”; Sociologías, Porto Alegre, año 12, no 24. Brasil.
- Guarrero Omar (2001); “Nuevos modelos de gestión pública”, Revista digital Universitaria, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, Vol 2, N°3, Ciudad de México.
- Peluffo, M.; y Catalán, E.; (2002); “Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público”. Serie Manuales N° 22; ILPES-CEPAL. Santiago de Chile.
- Kovacevic Antonio (2011); “¿Cómo medir el valor del capital humano”?, publicación Clase Ejecutiva, El Mercurio, Universidad Católica de Chile, Santiago.

- Kliksberg Bernardo (2002); “Una nueva gerencia pública para la modernización del estado y afrontar los desafíos de la integración”, Publicación Dirección del Proyecto Regional de las Naciones Unidas para la Modernización del Estado (PNUD-CLAD). Caracas.
- Rousseau Marie-Christine (2008); “Los Desafíos de la acción local en Francia, los gobiernos locales y el desarrollo de sus competencias”, presentación del Centro Nacional de la Función Pública Territorial de Francia, CNFPT Paris.
- Secretaría de Gabinete (2011); Información extraída de la página web de la Secretaría de Gabinete, Jefatura de gabinetes de ministros visitada el 26 de noviembre de 2011, <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/capacitacion/capacitacion.html>
- Servicio Civil (2011); Información extraída desde la pagina web de la dirección general del servicio civil de costa rica, visitada el 26 de noviembre de 2011, [http://www.sercivil.go.cr/dgsc/area\\_ccd.php](http://www.sercivil.go.cr/dgsc/area_ccd.php)