



Institut de recherche et débat sur la gouvernance
Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza

Síntesis General

LA FORMACIÓN EN ASUNTOS PUBLICOS EN BOLIVIA, COLOMBIA Y ECUADOR

BALANCE DE TRES ESTUDIOS NACIONALES Y REFLEXIONES TRANSVERSALES

*Taller de trabajo organizado por el Instituto francés de investigación y debate sobre la gobernanza (IRG)
y acogido por la Universidad Externado
en Bogotá, Colombia, el 11 y 12 de marzo del 2010*

— ÍNDICE DEL INFORME —

1. CONTEXTO Y OBJETIVOS

2. PRESENTACIÓN, ORIENTACIONES Y METODOLOGÍA DE LOS TRES ESTUDIOS EN CURSO

- a. Bolivia*
- b. Colombia*
- c. Ecuador*

3. DECISIONES

- a. Ultima etapa de los estudios.*
- b. Documento transversal*
- c. Futuras publicaciones.*

Anexo 1: Lista de los participantes

Anexo 2: Matriz usado para analizar la oferta de formación.

1. CONTEXTO Y OBJETIVOS DEL TALLER TRI-NACIONAL.

En el marco de la iniciativa “Observatorio de Formaciones en Asuntos Públicos” (OFAP), el IRG¹ lanzó en el segundo semestre del 2009, la realización de tres estudios sobre la formación en los asuntos públicos en América latina:

- el primero en Colombia bajo la coordinación de un equipo de investigadores y estudiantes de la Universidad Externado (Johann Estrada Dilak y Patricia Herrera) y la Universidad Nacional (André Noël Roth).
- el segundo en Ecuador bajo la coordinación de un profesor-Investigador (Guillaume Fontaine) de la Facultad Latino-Americana en Ciencias Sociales (FLACSO-Quito)
- el tercero en Bolivia bajo la coordinación de un equipo de la Escuela de Gestión Pública Plurinacional (Laurent Contis, Ivan Iporre, José Luis Ramírez, Fernando Aramayo)

En octubre del 2009, algunos representantes de los tres equipos se reunieron en Salvador de Bahía en Brasil en el marco del Congreso del CLAD (Centro Latino-americano para la Administración y el Desarrollo). El equipo colombiano presentó los avances de su estudio en el marco de un panel sobre la formación en los asuntos públicos organizado por el IRG y el OFAP durante el Congreso. También, los tres equipos intercambiaron sobre los objetivos del estudio y expresaron la necesidad de volver a reunirse el 2010 para seguir reflexionando de manera conjunta y comparativa.

El taller tri-nacional fue entonces organizado los 11 y 12 de marzo del 2010 en la Universidad Externado de Bogotá, Colombia con tres objetivos:

- Presentación de los trabajos de cada uno de los equipos
- Identificación de los temas transversales y pertinentes para los tres estudios.
- Definición de un esquema común para la redacción de un documento de reflexión transversal sobre la formación en los Asuntos públicos en Bolivia, Ecuador y Colombia

Este informe recoge de manera sintética los aportes del conjunto de los participantes y las decisiones que se tomaron en cuanto a las siguientes etapas del estudio, la redacción de un documento transversal y la publicación de los resultados.

2. PRESENTACIÓN DE LOS TRES ESTUDIOS EN CURSO

Cada equipo nacional presentó el contexto, la metodología y los primeros resultados de su estudio. Cabe mencionar que los equipos usaron una matriz común² para analizar la oferta de formación en cada país. Esta matriz fue desarrollada por el equipo colombiano a partir de ciertos criterios de la base cuantitativa del OFAP³. Sin embargo, los estudios todavía no están completos y el encuentro sirvió justamente para reorientar algunas problemáticas y definir aun mas los objetivos y la metodología. Las presentaciones siguientes son aun sustanciales e incompletas pero dan una visión de los primeros resultados. La parte analítica se desarrollara para el 15 de abril.

¹ www.institut-gouvernance.org

² Ver en anexo 2: Matriz para analizar la oferta de formación.

³ Base de datos cuantitativa: www.wotpa.org

a. COLOMBIA

Contexto.

En América latina, la política educativa actual corresponde a los principios derivados del Consenso de Washington en su perspectiva de involucrar mayormente al sector privado en las políticas sociales, en particular educación y salud, para mitigar los efectos de la crisis de la deuda de los años 80. En Colombia, en aplicación de estos principios neoliberales, la ley marco 30 de 1993 sobre educación surge después de que la Constitución de 1991 reconoció la autonomía de la educación superior. Desde entonces, han surgido muchas universidades privadas y las universidades públicas obtuvieron mayor autonomía para crear programas, lo que permitió un aumento importante de la oferta de programas, en particular en el área de la ciencia política y afines. La política educativa basada en la demanda (mercado educativo) ha permitido estimular la competición entre instituciones y una mayor oferta académica tanto de buena como de mala calidad (llamadas universidades de "garaje"). El ministerio de educación exige una autorización para la apertura de los programas de las universidades pero es un control formal. En efecto, el ministerio no interviene sobre el contenido de este programa y ejerce un control ex post mediante un proceso de registro (condiciones mínimas) y de acreditación de calidad de los programas académicos.

En materia de formación en asuntos públicos el hito fundamental es la creación de la Escuela Superior Administración Pública en 1956 (inicio de labores en 1961) que marca una voluntad de profesionalizar la función pública. La escuela tuvo el monopolio de esta formación prácticamente hasta la Constitución del 91. Actualmente, el Estado no tiene una política claramente orientada a la formación de sus servidores públicos, más allá de seguir financiando la ESAP, la cual tiene la obligación de cumplir con los mismos requisitos que las otras universidades. A su vez, desde 1993, las universidades han ofrecido de manera creciente programas relacionados con los asuntos públicos como ciencia política, relaciones internacionales, etc. Igualmente hay un fuerte desarrollo de posgrados en particular a nivel de especialización y maestrías. La formación aún más privilegiada para la función pública sigue siendo el derecho o la formación en universidades privadas nacionales de prestigio o del exterior para los cargos de dirección, y la administración pública (ESAP) para los niveles intermedios y en provincia gracias a la densa red de seccionales de la ESAP en prácticamente todas las capitales departamentales.

Primeros resultados.

El equipo colombiano analizó la oferta de formación en pre-grado y post-grado a partir de los datos de las universidades y del Ministerio de educación. Se seleccionaron cinco palabras claves o descriptores para escoger el tipo de formación en los asuntos públicos: Política, Administración, Público, Desarrollo, Relaciones Internacionales, Gobierno.

Se identificaron, mediante el registro SNIES del Ministerio de Educación, 44 programas de pre-grado, 22 ofrecidos por Universidades públicas y 22 ofrecidos por universidades privadas. Hay entonces una importante oferta de programas de pre-grado en asuntos públicos pero esta se caracteriza por una relevante concentración en las dos principales ciudades del país, representando cerca del 50 % de dicha oferta. (demuestra la centralización del país).

Es importante resaltar el papel que juega la ESAP (Escuela Superior de Administración Pública creada en los años 50 con la ayuda de Francia) en la educación de pregrado, que concierne a los Asuntos públicos y especialmente a la Administración pública Territorial, ya que es la universidad que está en más departamentos del país. Y Tiene alrededor del 36% de toda la oferta en Asunto Públicos.

Respecto al Estudio de las Relaciones Internacionales se aprecia que el 85% de los programas los ofrecen Universidades de Bogotá. La Uninorte es la única universidad por fuera de Bogotá, que ofrece relaciones internacionales.

Resultados específicos para la oferta en post-grado

Para el caso de la formación en asuntos públicos a nivel de postgrados los resultados preliminares más relevantes, no obstante las dificultades señaladas por el equipo pueden ser sintetizados de la siguiente manera:

1. **Se confirma la importancia del Distrito capital en cuanto a su incidencia en el total de la formación en asuntos públicos ofrecida en el país a nivel de posgrados.** En este sentido, se puede establecer que dentro del marco de la formación en asuntos públicos, bajo los criterios de búsqueda establecidos, existe una clara concentración de los programas de mayor jerarquía (maestrías y doctorados) en la ciudad capital. De los 237 programas encontrados, 42 se ofrecen en Bogotá, cifra que corresponde al 15% del total de la formación en asuntos públicos a nivel de posgrado en el país. En el mismo sentido, el Distrito Capital supera a las demás grandes ciudades en número de programas ofrecidos, validando las hipótesis de concentración de la formación.
2. **Prevalecía de la región andina sobre las demás regiones.** En un análisis de la concentración de la formación en asunto público en posgrado a partir de las regiones, se constata que la Región Andina registra 138 programas, número correspondiente al 58% del total de programas que se ofrecen en el país que tratan sobre la formación en asuntos públicos. A partir de la revisión de los datos se constata también que en cada una de las regiones, las ciudades más grandes del país reproducen el patrón de concentración, siendo éstas las que concentran una cantidad mayoritaria de programas de formación en cada una de las regiones.
3. **Paridad en la oferta de programas.** Es posible concluir que la formación en asuntos públicos, bajo los criterios de búsqueda establecidos, muestra que la oferta existente se reparte equitativamente entre Instituciones de Educación Superior públicas (53%) y privadas (47%). Es pertinente resaltar el peso (39%) que dentro de la oferta total conserva la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
4. **Nivel primario de la formación.** Mayoritariamente la oferta nacional se concentra en Especializaciones con 220 programas encontrados dentro de los criterios de búsqueda. Es llamativa la baja relación de programas de Maestrías y Doctorados que, dentro de la oferta nacional y bajo los criterios establecidos, reporta el SNIES.
5. **Sub-especialización de la formación.** Dentro de la formación en asuntos públicos los descriptores más relevantes que arrojó la investigación fueron los programas relacionados con gestión de lo público, la gerencia y la administración pública. No obstante, en el desarrollo de la búsqueda llamó la atención el importante número de programas que desde un enfoque sectorial proponen formación en asuntos públicos: administración de la salud, seguridad, construcción, servicios públicos domiciliarios, entre otros.

Dificultades.

Inicialmente, no se había contemplado la inclusión de las carreras de derecho. Además se decidió realizar una nueva revisión del snies ya que varios programas se crearon desde el inicio de la investigación. Observamos dificultades con la obtención de los cursos de los programas académicos ya que no todas las universidades publican o actualizan esta información.

Tal como lo ha venido manifestando el grupo de investigación, algunos de las dificultades encontradas por el equipo de posgrados están relacionados con:

1. Fiabilidad de la información

Si bien el Internet es una buena herramienta para la recopilación de información de los programas que pretenden brindar una formación en los asuntos públicos, en algunas oportunidades el motor de búsqueda primario, SNIES, no ofreció información actualizada. En algunos casos los programas registrados ante el SNIES no se encontraban en la oferta vigente de las instituciones de educación superior que los reportaban. En consecuencia, tomar como universo de la muestra la totalidad de programas puede sesgar los resultados obtenidos.

2. Calidad de la información

No obstante algunos programas registrados sugieren, conforme su título, estar asociados a la formación en asuntos públicos, la calidad de la información registrada en las páginas no permite hacer una constatación más rigurosa. Asimismo, y en especial en el caso de los posgrados, algunos programas que no obstante pueden ser asociados con la formación en asuntos públicos, registran un currículo muy cerrado en enfoques sectoriales. La imposibilidad de acceder a los pensum limita la oportunidad de evaluar y ponderar la real representatividad de las materias asociadas a la formación en asuntos públicos en los distintos programas encontrados, situación que sugiere la necesidad de una exploración a profundidad. Finalmente, algunos programas no incluyen descripción mayor del currículo, por lo cual su inclusión en el conteo se hace en función de la compatibilidad del nombre con el objeto de la pesquisa.

b. BOLIVIA

Contexto.

La formación esta relacionada con la situación del Estado. Actualmente en Bolivia, el Estado está en un momento histórico de transformación pero también con muchos interrogantes. Un nuevo marco conceptual de la Administración pública esta en proceso de desarrollo con nuevas leyes en preparación sobre “descentralización y autonomías”, “carrera administrativa”, “transparencia y control social” y “gestión pública”.

Las instituciones públicas encargadas de la capacitación continua a los funcionarios públicos están frente al desafío de leer y entender el proceso de transformación de la Administración pública para adaptar su oferta de formación contribuyendo así a la construcción del nuevo Estado Plurinacional de Bolivia. Las Universidades también, si bien no están impactadas de la misma manera por la reforma del Estado en Bolivia empiezan a incluir nuevos paradigmas en su oferta académica. Se creó en Julio del año pasado una nueva institución, la Escuela de Gestión Pública Plurinacional, entidad principal de formación continua de los actores estatales y de Organizaciones Sociales en temas de gestión pública y organización rectora del Sistema de oferedores de servicios de formación al sector Público en temas de gestión pública.

Por otro lado, la cooperación internacional dispensaba muchos cursos de capacitación en asuntos públicos pero esta oferta es dispersa y poco sustentable. Existen también las universidades.

Primeros resultados.

Se analizo la oferta universitaria, de un universo de 35 universidades, 16 se encuentran geográficamente ubicadas fuera de la sede de gobierno en La Paz y 19 se concentran en ese departamento. Todas ellas fueron consultadas sobre los programas de formación y capacitación en asuntos públicos, de ellas solo 7 respondieron a la solicitud aunque es evidente que al menos 5 más tienen programas en el ámbito de estudio como la Universidad católica Boliviana “San Pablo” a través de su Programa de Maestrías para el Desarrollo.

Se identificaron programas a partir de las palabras clave pero es evidente la necesidad de entrar al análisis de materias para verificar en una segunda vuelta que programas realmente desarrollan contenidos referido a la gestión del asunto público.

Si bien existen institutos gubernamentales de capacitación en asuntos públicos, su sostenibilidad está comprometida en sentido de los cambios que promueve la nueva Constitución y las leyes derivadas que se van generando y que están redefiniendo la organización del estado, al presente existe certeza sobre la permanencia de la Escuela de Gestión Pública Plurinacional y en menor medida, del Centro de Capacitación de la Administración Pública (CENCAP).

Dificultades.

- Respuesta lenta de las entidades consultadas.
- Programas desactualizados en las páginas web.

- Necesidad de identificar el universo a partir de las palabras clave pero luego acotar los programas analizando las materias de los mismos a partir de descriptores más específicos o no tan generales como las palabras clave.

c. ECUADOR

Contexto.

Actualmente se encuentra en votación la ley orgánica de educación superior. Hasta ahora existe una Escuela de Formación del estado: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) que ofrece cursos de especialización y capacitación continua. El objetivo del Estado es convertir el IAEN en una escuela de post-grado. En efecto, el Jefe del Estado quiere que el IAEN forme a todos los funcionarios pero el IAEN no tiene capacidad. Por otro lado, existe la idea de excelencia de los profesores y el merito. Hay entonces una voluntad de crear capacidad.

Actualmente en Ecuador existen dos estudios sobre el sistema de educación superior. Uno que fue muy administrativo que produjo el CONESUP: ranking de las mejores universidades del país. El segundo es un Informe que presentó el Consejo Nacional de Educación (CONEA) que se va a sustituir al CONASUR. Estos dos informes vienen de 2008 y surgen de la preocupación de universidades fantasmas que han multiplicado la oferta sin garantizar esfuerzos.

Primeros resultados.

Se analizó la oferta universitaria de la formación distinguiendo los pre-grados de los post-grados. Se escogieron 10 palabras clave a partir de la base de datos WOTPA (políticas sectoriales, administración pública, gestión, desarrollo, ciencias políticas, relaciones internacionales, sociología, economía, planificación y derecho).

Se aplicaron los siguientes criterios discriminatorios:

- Eliminación de los programas de capacitación
- Formaciones reconocidas por el CONESUP
- Clasificación de las instituciones por el CONEA

Se encontraron 169 programas de formación en asuntos públicos, repartidos entre los siguientes niveles de formación:

- 35 carreras de licenciatura o ingeniería
- 55 carreras de diplomas superiores o especialización
- 64 carreras de maestría
- 5 carreras de doctorado

78% de las carreras son de nivel de postgrado.

60% de las carreras se concentra en la capital política (Quito).

Las maestrías son dominadas por la gestión (39%), los estudios políticos (30%), el derecho (27%).

Los diplomas superiores son dominados por la gestión (48%) y los estudios políticos (35%).

Las especializaciones son concentradas en derecho y en gestión (41% cada una).

Existe una recurrencia de la palabra “políticas públicas” pero en pocos lugares hay una formación sustentada en metodologías sobre que son las políticas públicas en Ecuador. Hay un uso muy impreciso de la noción de políticas públicas que explica porque las carreras, los cursos se van mucho más.

Dificultades

Conseguir informaciones sobre las mallas curriculares, especialmente sobre la oferta del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

Riesgo de quedar con una información desactualizada en 2010, con la perspectiva de adopción de la nueva ley orgánica de educación superior, que crea la Escuela de Gobierno a partir del IAEN.

3. DECISIONES.

Calendario

El documento final de cada estudio nacional debe ser entregado el 15 de abril con la matriz completa. Se trata de entregar un documento de alrededor de 40 paginas con la matriz complementada.

Próximos pasos para el estudio

- a) Volver a mirar los pensums (unicamente los que aparecen en la web) y revisar si contienen las palabras siguientes: Administracion/administrativo; Políticas; Publico/publica; gestion/gerencia; gobernabilidad/gobernanza; derecho en su sentido matrimonial;
- b) Complementar la matriz de la oferta de formación
- c) redactar el documento de síntesis según el esquema siguiente definido el 12 de marzo con los tres equipos:

Introducción: Contexto: reforma del estado y marco normativo de la formación en asuntos públicos.

I. Descripción de la Oferta de formación: cantidad y contenido

A. justificación del universo y Metodología:

- *Importante poner notas sobre lo que existe en materia de formación pero que no se puede analizar en el marco de este estudio. (cursos virtuales, cursos de la agencia de cooperación, de las ONG)*
- *Definición de la formación en asuntos públicos.*

B. Resultados cuantitativos

- *Relación capital o sede de gobierno/resto del país.*
- *Discriminar privado/publico: el total, pre-grado y post-grado.*
- *Mirar si los 5 descriptores (indicadores de pertinencia) están en cada pensum y luego categorizar los ratios de (no) 0-25, (poco)25-50, (pertinente)50-75, 8 (muy)75-100*

II. Relación formación y evolución del Estado (Análisis cualitativa)

A. presentación de la reforma del Estado

B. traducción de la reforma del Estado en las políticas de formación.

Conclusión: problema de gobernanza. Relación entre formación y gobernanza

Redacción de un documento transversal/artículo de síntesis común.

- a) Constitución de un equipo de tres/cuatro autores representantes de cada uno de los países.
- b) Elaboración de un artículo retomando los tres estudios para entregar segundo semestre de 2010 (sept-octubre).
- c) revisión del artículo por Comité editorial del libro general previsto por IRG/IDHEAP sobre formación en los asuntos públicos en el mundo.

Publicación de los resultados del estudio

Habrà una publicación web de los tres estudios finales durante el mes de mayo.

El documento/artículo transversal sería publicado en el libro previsto para 2011 pero también en el sitio web del IRG

Cada institución ve la posibilidad de publicar los tres estudios con una introducción y conclusión forma papel. Co-edición con el IRG. Discusión a partir de mayo sobre esta posibilidad y su difusión en cada país.

ANEXO 1: LISTA DE LOS PARTICIPANTES

Johann Estrada – equipo Colombia: Profesor y coordinador post-grado de la facultad de relaciones internacionales de la Universidad Externado.
johann.julio@uexternado.edu.co

André-Noël Roth – equipo Colombia: Profesor Universidad nacional.
anrothd@unal.edu.co

Patricia herrera – equipo Colombia: Profesora universidad externado.
patricia.herrera@uexternado.edu.co

Gustavo Nino: Estudiante de ciencias políticas, análisis de políticas públicas de la Universidad

Guillaume Fontaine – equipo Ecuador: Profesor Universidad FLACSO
gfontaine@flacso.org.ec

Laurent Contis – equipo Bolivia: Consultor. Escuela de Gestión Pública plurinacional
lcontis@snap.gov.bo

José Luis Ramirez – equipo Bolivia. Responsable de la formación. Escuela de gestión pública plurinacional
jramirez@egpp.gob.bo

Fernando Aramayo – equipo Bolivia. Consultor independiente, responsable del estudio OFA.
feraramayo@yahoo.es

Claire Launay – Responsable programa América Latina IRG.
claire.launay@institut-gouvernance.org

Nicolas Murillo – Responsable de un estudio sobre la base de datos cuantitativos OFAP para el IRG.
nicolas.murillo@gmail.com

ANEXO 2: MATRIZ