Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 40, Marzo de 2026
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 20-06-2025
Modificado: 22-12-2025
Aceptado: 22-12-2025
Publicación anticipada: 04-01-2026
Publicado: 31-03-2026
ISSN: 1989-8991 – DOI: https://doi.org/10.24965/gapp.11555
Páginas: 57-71

Referencia: Arenilla Sáez, M. (2026). La formación en Administración pública como política institucional en Iberoamérica. Redes, aprendizajes y estrategias. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 40, 57-71. https://doi.org/10.24965/gapp.11555

# La formación en Administración pública como política institucional en Iberoamérica. Redes, aprendizajes y estrategias

## *Training in public administration as institutional policy in Ibero-America. Networks, learning and strategies*

Arenilla Sáez, Manuel
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración. Universidad Rey Juan Carlos (España–Spain)
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7533-8896
manuel.arenilla@urjc.es

### NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos. Administrador Civil del Estado. Ha sido director del INAP de España, investigador en la Universidad Complutense de Madrid, y profesor en las universidades de Granada y Rey Juan Carlos. Está especializado en reforma del Estado y de la Administración pública. Es patrono de la Fundación Bequal y de la Fundación Cosital.

### RESUMEN

**Objetivos:** este artículo analiza el papel del aprendizaje institucional como factor estructural de la capacidad estatal y la legitimidad democrática en América Latina, con especial atención a la evolución de la red iberoamericana de escuelas e institutos de Administración pública. **Metodología:** se realiza un análisis documental y comparado, a partir de fuentes oficiales, literatura académica reciente y de las actas, declaraciones y recomendaciones formuladas en los encuentros regionales celebrados entre 2014 y 2024. **Resultados:** se observa que la formación adquiere sentido institucional cuando permite construir marcos de actuación compartidos, traducir valores públicos en prácticas organizativas y reducir el desfase entre los referentes de actuación de la Administración y las expectativas ciudadanas. **Conclusiones:** la formación deja de ser un recurso técnico cuando se integra en la arquitectura institucional del Estado. Incorporada a la planificación, la evaluación y la cooperación interinstitucional, actúa como infraestructura estratégica de gobernanza del conocimiento y puede contribuir a reforzar la resiliencia democrática y la confianza pública.

### PALABRAS CLAVE

Aprendizaje institucional; capacidad estatal; legitimidad democrática; formación pública; enseñanza en Administración pública.

### ABSTRACT

**Objectives:** This article analyzes institutional learning as a structural factor of state capacity and democratic legitimacy in Latin America, focusing on the evolution of the Ibero-American network of public administration schools and institutes. **Methodology:** The study applies a documentary and comparative analysis based on official sources, recent academic literature, and the records, declarations and recommendations produced by the regional meetings held between 2014 and 2024. **Results:** Findings suggest that training becomes institutionally relevant when it enables shared frameworks for action, translates public values into organizational practices, and helps to address the gap between administrative logics and citizens'

expectations. **Conclusions:** Training ceases to be merely a technical resource when embedded in the institutional architecture of the state. When linked to planning, evaluation and inter-institutional cooperation, it functions as a strategic knowledge governance infrastructure that can strengthen democratic resilience and public trust.

**KEYWORDS**

Institutional learning; state capacity; democratic legitimacy; public training; teaching in public administration.

**SUMARIO**

1. INTRODUCCIÓN. 2. EL APRENDIZAJE COMO POLÍTICA PÚBLICA DE CONOCIMIENTO. 3. EL APRENDIZAJE EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS COMO FACTOR DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL. 3.1. APRENDIZAJE Y ARQUITECTURA INSTITUCIONAL: HACIA UN MODELO ESTRATÉGICO DE GOBERNANZA PÚBLICA. 3.2. CAPACIDAD INSTITUCIONAL, APRENDIZAJE ORGANIZATIVO Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA. 3.3. EL APRENDIZAJE COMO EJE DE ADAPTACIÓN INSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA. 3.4. FORMACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN EN IBEROAMÉRICA. 4. LA EVOLUCIÓN DEL SERVICIO CIVIL Y LA FORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA. 4.1. HACIA UN SERVICIO CIVIL MÁS PROFESIONAL. 4.2. LA FORMACIÓN COMO MOTOR DE TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL. 5. LA RED DE ESCUELAS E INSTITUTOS DE ADMINISTRACIÓN IBEROAMERICANOS. 5.1. LOS TEMAS TRATADOS EN LOS ENCUENTROS. 5.2. LAS APORTACIONES DE LOS ENCUENTROS. 5.3. LAS RECOMENDACIONES DE LOS ENCUENTROS PARA FORTALECER EL APRENDIZAJE INSTITUCIONAL. 6. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los encuentros anuales de escuelas e institutos de Administración pública en Iberoamérica se han consolidado como un referente en la construcción de soluciones compartidas ante los desafíos que enfrentan las Administraciones públicas de la región. Desde su primera edición en marzo de 2014 en La Antigua, Guatemala, estos encuentros, impulsados por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España y organizados por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), han tejido una red de diálogo técnico, académico y político orientada al fortalecimiento institucional a través del aprendizaje.

Su desarrollo ha puesto de relieve la necesidad de superar las inercias burocráticas, fomentar la innovación y promover la creación de ecosistemas de conocimiento que vinculen a las organizaciones públicas con los saberes de la sociedad. Frente a una visión tradicional de la formación como proceso pasivo, individual y voluntarista, los encuentros han defendido de forma sistemática la noción de aprendizaje público como eje transformador de las organizaciones, articulado con la innovación, la planificación, la evaluación y la mejora continua. Esta perspectiva constituye hoy uno de los consensos más firmes del espacio iberoamericano de Administración pública.

Durante la última década, ha recobrado fuerza el enfoque institucional en la reforma del Estado, impulsado por los organismos internacionales. Este enfoque pone el acento en la necesidad de contar con una arquitectura institucional sólida como condición para la legitimidad democrática y la eficacia de la acción pública. La experiencia todavía reciente de la pandemia ha evidenciado las limitaciones de modelos centrados exclusivamente en actores y enfoques, como el del valor público, que tienden a subestimar los medios y los déficits internos de las Administraciones: falta de capacidad operativa, debilidad organizativa y baja cohesión institucional. En este contexto, el aprendizaje no puede entenderse como una simple acumulación de saberes, sino como una práctica colectiva que permite reconstruir y alinear capacidades, conocimientos y decisiones para reorientar la acción pública.

En América Latina, esta necesidad de reconstrucción institucional se ve condicionada por las debilidades estructurales en la gestión del empleo público: la politización de los nombramientos y los ceses, la baja profesionalización, la rotación excesiva, la escasa evaluación del desempeño, los débiles incentivos al mérito, la brecha digital y la corrupción persistente (Naranjo *et al.*, 2024). La respuesta a estos desafíos ha venido de la mano de iniciativas centradas en la formación continua, la planificación estratégica del talento humano y la integración de las tecnologías de la información en los procesos de gestión pública. La Carta

Iberoamericana de la Función Pública de 2003 ha sido clave para consolidar una visión compartida de estos procesos.

La capacitación en Administración pública en la región ha buscado reforzar conocimientos técnicos y jurídicos, habilidades de gestión, principios éticos y capacidades blandas como el liderazgo y la comunicación. Sin embargo, persisten obstáculos importantes, entre ellos la fragmentación institucional, la escasez de recursos financieros, la falta de evaluación sistemática del impacto formativo y una limitada cooperación entre los países. En este escenario, los encuentros iberoamericanos han ofrecido una plataforma estable para intercambiar metodologías, compartir experiencias, identificar buenas prácticas y promover soluciones coordinadas.

La red de escuelas e institutos de Administración pública, articulada en torno a estos encuentros, ha sido reconocida como un instrumento eficaz para generar aprendizajes compartidos y construir consensos operativos. Aunque cada país presenta realidades y trayectorias distintas, existe un amplio acuerdo sobre la necesidad de reforzar la formación del servicio civil como vía para mejorar la calidad del servicio público, responder a las demandas ciudadanas y fortalecer la legitimidad institucional. Este consenso se expresa en las declaraciones finales de cada edición, que recogen recomendaciones dirigidas a los gobiernos iberoamericanos y subrayan la importancia estratégica del aprendizaje público como componente estructural de la reforma administrativa.

Este artículo analiza esta trayectoria desde una perspectiva institucional. En primer lugar, se examina el lugar del aprendizaje en las políticas públicas, no como mecanismo de transferencia de saberes técnicos, sino como condición para alinear capacidades, procesos y estructuras en contextos complejos e ininteligibles. En segundo lugar, se aborda el vínculo entre aprendizaje organizativo y legitimidad institucional, atendiendo a algunas de las limitaciones del modelo de valor público y a las tensiones que plantea la gobernanza desde dentro del Estado. A continuación, se presentan algunos rasgos estructurales del empleo público en América Latina, como la falta de articulación entre la formación y la planificación estratégica. Finalmente, se examina la experiencia acumulada en los encuentros iberoamericanos, analizando la evolución de sus recomendaciones, y sus aportes a la consolidación de una pedagogía institucional compartida.

Desde una perspectiva metodológica, el artículo adopta un enfoque cualitativo de carácter documental, basado en el análisis de fuentes secundarias. El trabajo se apoya en informes institucionales del CLAD, en las actas y declaraciones de los encuentros anuales de escuelas e institutos de Administración pública celebrados entre 2014 y 2024, y en bibliografía académica especializada.

La selección de las categorías de análisis se articula en torno a las nociones de capacidades estatales, legitimidad democrática y aprendizaje institucional, aplicadas como ejes de lectura para examinar la evolución de las agendas formativas y de las recomendaciones adoptadas en el marco de la red iberoamericana.

En coherencia con este diseño, el artículo no pretende medir impactos causales, sino reconstruir y analizar la evolución y el contenido institucional de dichas recomendaciones como base para orientar agendas formativas y decisiones de política pública.

## 2. EL APRENDIZAJE COMO POLÍTICA PÚBLICA DE CONOCIMIENTO

El proceso de aprendizaje en la Administración, gestionado a través de la formación formal asignada a las escuelas e institutos de Administración, se encuentra estrechamente vinculado al cumplimiento de las prioridades políticas establecidas por los gobiernos, así como a los objetivos que debe satisfacer cada Administración. Esta relación tiene como finalidad abordar las debilidades identificadas en las organizaciones públicas y, más específicamente, en el personal que presta servicio en la Administración. El proceso de aprendizaje, desde la perspectiva de la gestión del conocimiento, debe orientarse a la transformación de las organizaciones públicas y de la realidad social, de ahí que se conecte estrechamente con la innovación (Arenilla, 2021).

La efectividad y la capacidad del Estado para implementar políticas públicas dependen en gran parte de la calidad de su servicio civil, y esta solo puede mantenerse mediante estrategias de aprendizaje institucional articuladas, sostenidas y orientadas a lograr resultados. Además, la capacidad estatal no es un atributo dado, sino un proceso acumulativo en el que la gestión del conocimiento ocupa un lugar estructural (Naranjo *et al.*, 2024).

El conocimiento tiene como finalidad producir resultados, y uno de los más relevantes es la innovación, que no se limita al aprendizaje teórico, sino que se expresa en la acción. Por ello, los procesos formativos

en la Administración deben orientarse a transformar la realidad, activando una transferencia efectiva del aprendizaje hacia la práctica. Esta conexión entre aprender y producir no es automática: exige voluntad institucional para aplicar lo aprendido, así como una arquitectura fundamentada en el aprendizaje continuo, la gobernanza colaborativa y la evaluación de impacto. El objetivo no es solo formar, sino provocar una transformación sistémica (Arenilla, 2021).

El conocimiento se ve fortalecido mediante la interconexión, de manera similar a una red neuronal, donde los nodos de diversas disciplinas, enfoques y actores comparten significados, principios, valores, procesos y una comprensión común del entorno. Estas redes de conocimiento contribuyen a mejorar la capacidad de acción y la aceptación de las decisiones y traducen las ideas en proyectos concretos.

Este tipo de redes se potencian por medio de las plataformas y las aplicaciones sociales, facilitando la comunicación, creando espacios de colaboración y compartiendo conocimientos. Esta unión de redes y aplicaciones está transformando la opinión pública, la dinámica del poder político y está alterando significativamente el papel del Estado y de sus instituciones en el liderazgo de la sociedad.

En el ámbito de la Administración pública, la interconexión adecuada entre los factores o medios administrativos –entre los que se encuentran los recursos humanos y dentro de ellos los procesos de aprendizaje–, condiciona la gestión del conocimiento y su interacción con las diferentes etapas de las políticas públicas, especialmente en la toma de decisiones y la participación de los actores y los mecanismos involucrados. De esta manera, el aprendizaje y su orientación a los resultados deben encaminarse a transformar a las personas, la organización, los procesos de gestión, los sistemas y tecnologías de la información y la comunicación, así como el factor presupuestario y financiero.

En este contexto, el fomento del intraemprendizaje dentro de las organizaciones públicas adquiere especial relevancia. Como forma avanzada de aprendizaje organizativo, el intraemprendizaje permite que equipos y profesionales identifiquen oportunidades de mejora desde dentro del sistema, propongan soluciones innovadoras y contribuyan a la transformación institucional sin depender exclusivamente de reformas externas o cambios de liderazgo. Integrarlo en la arquitectura institucional refuerza la capacidad adaptativa del Estado y potencia su legitimidad democrática (García, 2025; García y García-Vegas, 2025).

La creación de ecosistemas de conocimiento implica asumir el aprendizaje como una responsabilidad compartida entre el Estado, la ciudadanía, las organizaciones sociales y las empresas. Este enfoque exige un cambio de perspectiva que favorezca la innovación institucional, la diversidad, la conexión de saberes y el aprovechamiento del talento social e interno de las organizaciones públicas mediante procesos colaborativos, herramientas accesibles y servicios públicos orientados a mejorar la vida de las personas, para lo que es necesario incluirlas en todas las fases de las políticas públicas.

La evaluación de la formación y la medición de su impacto en la transformación de las organizaciones públicas ha emergido como el mayor avance de los encuentros iberoamericanos en la última década, especialmente a partir del encuentro de San Salvador (2018). En una región donde la confianza en las instituciones públicas se sitúa entre las más bajas del mundo, el aprendizaje institucional se configura no solo como un instrumento de mejora funcional, sino como un proceso de reconstrucción de legitimidad democrática. Desarrollar capacidades no es una tarea técnica, sino una exigencia política para restablecer la credibilidad del Estado ante una ciudadanía escéptica (Naranjo ***et al.***, 2024). Esta visión exige reconceptualizar la formación como una política pública de conocimiento: una función permanente que estructura la capacidad estatal para anticipar, adaptarse y transformar, y que debe situarse en el núcleo de la estrategia institucional.

## 3. EL APRENDIZAJE EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS COMO FACTOR DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

### 3.1. Aprendizaje y arquitectura institucional: hacia un modelo estratégico de gobernanza pública

El renovado interés por el enfoque institucional ha trascendido desde el ámbito académico hacia la esfera de la gestión pública sobre la premisa de que una arquitectura institucional sólida y segura es determinante para la gobernanza estatal y la legitimidad de las organizaciones públicas (OCDE, 2019; Arenilla, 2019). Este enfoque incluye la dimensión formativa como parte de dicha arquitectura, al considerar el aprendizaje organizativo como un instrumento de alineamiento estratégico, de desarrollo de capacidades y de

legitimidad institucional. Los sistemas de aprendizaje deben formar parte del diseño institucional si se aspira a una gobernanza eficaz, transparente y resiliente (OCDE y BID, 2020).

Esta visión integradora se alinea con una definición avanzada de la capacidad institucional como el conjunto de recursos y habilidades de los que disponen o deben disponer las organizaciones públicas para enfrentar los riesgos y desafíos del entorno y cumplir con sus funciones de manera eficaz, efectiva y sostenible (García-Vegas, 2024).

La importancia de las instituciones y su conformación se manifiesta en su capacidad para influir o determinar los diversos aspectos clave de la gestión pública. Por ejemplo, tiene un papel crucial en la efectividad, la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas al afectar a la gobernanza, la financiación y la rendición de cuentas. Además, incide en la estructura organizativa y su formalización, así como en las interacciones entre los diferentes órganos gubernamentales y los actores públicos, sociales y privados (Arenilla, 2019).

La pandemia de COVID-19 ha revelado las debilidades de las instituciones públicas y sus modelos de gobernanza, agravando los retrasos en la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2020). Este contexto ha reforzado la necesidad de repensar las prioridades de las políticas públicas, especialmente las orientadas a los ODS, fortalecer las instituciones y promover una gobernanza inclusiva basada en consensos sostenidos. La formación pública fue clave para mantener la continuidad institucional, demostrando que la inversión en capacidades es esencial para la resiliencia del Estado (CLAD, 2024).

A partir de 2020, se impone revisar los enfoques de política pública, tradicionalmente centrados en las decisiones políticas, para reconocer que la ausencia de desarrollo en los factores humanos, organizativos, procedimentales, tecnológicos y financieros compromete no solo la planificación, sino especialmente la eficacia. Esta debilidad se ve acentuada por la influencia del denominado «modelo de valor público», que, al priorizar la interacción entre actores y sus conflictos, tiende a descuidar el funcionamiento interno de la Administración y la articulación entre sus factores y funciones, limitando así la eficacia de las políticas públicas, sobrecargando los procesos participativos y desviando recursos de todo tipo a estos.

Esta orientación práctica exige incorporar el aprendizaje como eje transversal del diseño institucional, tal como muestran los modelos avanzados. El análisis comparado resalta que los sistemas más efectivos, como los de Alemania, Finlandia o Bélgica, comparten una articulación explícita entre estrategia institucional, liderazgo político, desarrollo de competencias y evaluación de impacto (EIPA, 2024). Esta integración permite que el aprendizaje institucional deje de ser una función auxiliar de los recursos humanos para convertirse en un mecanismo central de gobernanza. En todos estos casos, formar no se reduce a capacitar personas, sino a generar capacidad de acción pública estructural y sostenida.

### 3.2. Capacidad institucional, aprendizaje organizativo y legitimidad democrática

El análisis actual de la capacidad institucional distingue al menos tres dimensiones interrelacionadas: la capacidad administrativa, la capacidad de gobernanza y una dimensión transversal que articula confianza, coordinación y cooperación como engranajes entre estructuras, actores y resultados (García-Vegas, 2024). Esta perspectiva refuerza el papel central de las instituciones públicas en la calidad democrática, al ser las reglas y los procedimientos que estructuran el comportamiento político, económico y social (North, 1990).

La arquitectura institucional configura los fundamentos de la gobernanza al integrar capacidad organizativa, financiación, rendición de cuentas y relaciones entre actores públicos, sociales y privados. Esta estructura no solo articula la acción ejecutiva y deliberativa, sino que también constituye una condición esencial para la generación de confianza y legitimidad (Levitsky y Murillo, 2010; Acemoglu y Robinson, 2014; OCDE, 2016; CEPAL, 2018). En América Latina se puede constatar que instituciones sólidas, con reglas estables y capacidad efectiva, son clave para asegurar estabilidad democrática, reducir la incertidumbre y favorecer inversiones sostenibles en capacidades, tecnología y organización (Arenilla, 2019).

La eficacia de esta arquitectura no se limita al cumplimiento de objetivos políticos, sino que influye directamente en la legitimidad del sistema democrático. Instituciones sólidas y orientadas al bien común, basadas en reglas estables, resiliencia, competencia, imparcialidad y transparencia, son esenciales para sostener la confianza ciudadana y garantizar la estabilidad política (Acemoglu y Robinson, 2014). Esa confianza es la que confiere legitimidad y aceptación social al sistema institucional (Gomá, 2016).

En este sentido, la OCDE insiste en que un marco institucional sólido requiere liderazgo político capaz de fomentar una cultura democrática, integrar saberes diversos y movilizar recursos sociales. Subraya la necesidad de fortalecer los centros de gobierno, ampliar la participación plural y diseñar políticas alineadas

con el ODS 17 de la Agenda 2030. La estabilidad institucional genera un entorno de certeza que estimula la inversión en capacidades, tecnologías y organizaciones coherentes con los valores democráticos (OCDE, 2019).

Ahora bien, la eficacia administrativa, por sí sola, no garantiza la legitimidad democrática. Esta depende también del plano emocional de la acción pública, donde operan valores, estilos de gobernar, modelos relacionales, creencias y expectativas sobre el futuro compartido. Es en ese plano donde los ciudadanos construyen su adhesión institucional o su desafección, y donde se fragua la confianza política. En muchas democracias, y especialmente en América Latina, se ha abierto una brecha entre los valores y referentes de actuación de los responsables públicos y los de una ciudadanía cada vez más fragmentada y plural. Este desajuste dificulta que la Administración interprete con legitimidad el bien común, integre intereses diversos y ejerza un liderazgo reconocido en la intermediación social. La persistencia de una cultura burocrática basada en la previsibilidad, la homogeneidad normativa y el conocimiento interno contrasta con las dinámicas de la sociedad del conocimiento, que exige cooperación, innovación y apertura institucional. Cuando las Administraciones perseveran en lógicas organizativas que ya no responden al entorno, se acercan a un umbral de riesgo sistémico: pierden capacidad de anticipación, dañan su función social e interrumpen los marcos simbólicos que sustentan la legitimidad democrática (Arenilla, 2021).

Por ello, la formación no debe entenderse como una variable técnica, sino como una dimensión estructural de la capacidad institucional y la legitimidad democrática. Invertir en aprendizaje público con orientación estratégica es invertir en confianza ciudadana. La experiencia comparada demuestra que los sistemas formativos coherentes con el marco institucional y orientados a resultados públicos no solo desarrollan competencias individuales, sino que favorecen la confianza ciudadana (OCDE y BID, 2020).

En definitiva, las instituciones públicas y su arquitectura son fundamentales para generar confianza, mantener la estabilidad democrática y reducir la complejidad social en un entorno de alta incertidumbre. Los procesos de aprendizaje organizativo no solo contribuyen a fortalecer la capacidad institucional, sino que permiten interiorizar y proyectar valores como la transparencia, la equidad, la responsabilidad o la orientación al bien común. Estos valores, cuando se integran en la cultura interna de las organizaciones públicas, no solo guían la acción administrativa, sino que también se transfieren simbólicamente a la ciudadanía, reforzando así la legitimidad del Estado y su capacidad para construir un orden social aceptado y compartido.

### 3.3. El aprendizaje como eje de adaptación institucional en América Latina

En el marco de la Agenda 2030, América Latina enfrenta desafíos estructurales vinculados a la reducción de las desigualdades (ODS 10) y al fortalecimiento de instituciones sólidas que garanticen paz, justicia y buen gobierno (ODS 16), ambos conectados con la cooperación multiactor (ODS 17). Estos objetivos, junto con retos adicionales como la salud pública, la educación o la acción climática, requieren una arquitectura institucional robusta e integradora que promueva la colaboración intersectorial, la innovación y el aprendizaje organizativo (CEPAL, 2025).

En este contexto, el aprendizaje institucional debe entenderse como una función estratégica del Estado y no como un componente operativo. La legitimidad democrática y la confianza ciudadana dependen, en buena medida, de la existencia de instituciones capaces de adaptarse a entornos incomprensibles y complejos, sin perder solidez organizativa ni orientación pública. La experiencia internacional confirma que los países con mejores resultados en gobernanza son aquellos que vinculan el desarrollo de competencias públicas con la planificación estratégica, la evaluación del desempeño y la alineación con metas institucionales (OCDE y BID, 2020).

Los Informes Nacionales Voluntarios sobre la Agenda 2030 presentados por los países iberoamericanos coinciden en destacar la relevancia crítica de la capacidad institucional para avanzar hacia los ODS (Arenilla, 2019). A partir de estos informes, se identifican factores clave: la gestión presupuestaria, la calidad de los datos estadísticos y, cada vez más, la integración de los institutos de formación en la arquitectura de gobernanza.

Asimismo, varios países han comenzado a vincular sus presupuestos a los ODS, a diversificar sus fuentes de financiación y a fortalecer sus sistemas de información estadística como parte de una estrategia más amplia de modernización institucional. Sin embargo, sin una política formativa articulada con los centros de decisión y con los procesos de innovación, estas reformas corren el riesgo de ser meramente retóricas.

Finalmente, incorporar el entorno como dimensión crítica de la capacidad institucional permite situar el análisis de riesgos y la adaptación estructural en el núcleo de la resiliencia organizativa (García-Vegas, 2024). Más allá de constituir meras herramientas técnicas, los sistemas de formación pueden funcionar como dispositivos institucionales de anticipación y ajuste, capaces de detectar disfunciones, traducir incertidumbres en aprendizaje organizativo y sostener la legitimidad en contextos de alta inestabilidad. En este sentido, la formación no solo transmite conocimientos, sino que genera marcos compartidos de actuación, refuerza vínculos de confianza y activa dinámicas de innovación institucional compatibles con una cultura democrática avanzada.

### 3.4. Formación y profesionalización en Iberoamérica

A pesar de las diferencias entre países, América Latina comparte, como se ha señalado, desafíos persistentes en sus sistemas de servicio civil. Esta distancia entre los marcos normativos y la práctica administrativa ha sido ampliamente documentada por los organismos internacionales, que advierten que la debilidad estructural de los sistemas de empleo público y la falta de evaluación comprometen la eficiencia del Estado, su credibilidad ante los ciudadanos y su legitimidad democrática (CEPAL, 2014; OCDE y BID, 2020; Naranjo *et al.*, 2024).

Uno de los principales obstáculos para consolidar burocracias profesionales radica en la interferencia política sobre el servicio civil, que impide traducir los principios de mérito en prácticas reales. Esta situación deteriora la calidad del empleo público, limita la capacidad de respuesta de las Administraciones, favorece las prácticas corruptas y no resulta ejemplar para la sociedad. Además, la desconfianza ciudadana frente al Estado está estrechamente vinculada a la percepción de ineficacia, improvisación e impunidad en el funcionamiento del aparato administrativo (OCDE y BID, 2020).

La necesaria profesionalización del empleo público implica integrar el aprendizaje institucional como una función estratégica. La Carta Iberoamericana de la Función Pública de 2003 supuso un hito al destacar el valor de la formación continua, la planificación estratégica, el enfoque por resultados y el uso intensivo de las TIC. Este planteamiento ha sido retomado en los encuentros de las escuelas e institutos de Administración iberoamericanos para reivindicar la formación como inversión estructural y no como gasto.

Desde esta perspectiva, el aprendizaje público debe entenderse como una capacidad transversal que refuerza la coordinación interinstitucional, la cooperación con actores del entorno y la comunicación interna (García-Vegas, 2024). Las escuelas e institutos de la región han orientado su acción hacia la profesionalización técnica, el fortalecimiento de la ética pública y el desarrollo de competencias en gestión, normativas y habilidades blandas como liderazgo, pensamiento crítico o comunicación efectiva.

Algunas escuelas e institutos iberoamericanos han comenzado a especializar su oferta formativa en trayectos orientados a puestos directivos estratégicos, mientras que otras mantienen un enfoque más generalista. Esta diferenciación progresiva permite vislumbrar un modelo regional de formación basado en la complementariedad de funciones, el aprendizaje distribuido y la cooperación interinstitucional. Al mismo tiempo, se ha ampliado el repertorio temático hacia áreas como la participación ciudadana, el análisis de políticas públicas y la transformación digital, extendiendo el alcance de la capacitación más allá de la actualización técnica o normativa tradicional (Castellani, 2024).

La región ha diversificado las metodologías: desde cursos presenciales y talleres hasta formación en línea y programas híbridos. Sin embargo, persisten desafíos críticos: asegurar recursos financieros estables, actualizar contenidos formativos, evaluar el impacto real del aprendizaje y consolidar su institucionalización dentro del ciclo de las políticas públicas. La evaluación sistemática y la conexión entre formación e innovación son todavía tareas pendientes en muchos países.

La profesionalización de los servidores públicos requiere una estrategia formativa orientada a prioridades claras: ética, inclusión de la diversidad, innovación, gestión pública, gestión del riesgo, participación, competencias digitales y habilidades blandas. Esta estrategia debe nutrirse del intercambio entre países, de programas conjuntos, pasantías y redes de aprendizaje. En este sentido, la red de escuelas e institutos de Administración es algo más que un foro de encuentro: constituye una infraestructura regional de gobernanza del conocimiento, capaz de generar legitimidad compartida, promover estándares y sostener capacidades incluso en contextos frágiles.

## 4. LA EVOLUCIÓN DEL SERVICIO CIVIL Y LA FORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA

### 4.1. Hacia un servicio civil más profesional

El empleo público en América Latina presenta diferencias notables entre países. Más allá de la heterogeneidad cuantitativa de los efectivos públicos, la región comparte una debilidad estructural persistente: la falta de políticas públicas estables que articulen la gestión del empleo con los objetivos institucionales de largo plazo (OCDE y BID, 2020). Esta carencia dificulta la consolidación de un servicio civil profesional, representativo y sostenible.

Uno de los factores críticos es la elevada proporción de empleo público no permanente, que impide aplicar con rigor principios como el mérito, la transparencia y la neutralidad institucional. En este contexto, la literatura y los diagnósticos internacionales coinciden en señalar la persistencia de una «meritocracia nominal»: la existencia formal de mecanismos de selección que no garantizan su aplicación efectiva ni su sostenibilidad institucional (Castellani, 2024).

A ello se suma la fragmentación de los modelos de gestión de recursos humanos. Aunque la mayoría de los países cuenta con agencias centrales de coordinación, conviven con estructuras descentralizadas con niveles desiguales de responsabilidad. Las prácticas de selección son heterogéneas: se emplean con frecuencia convocatorias públicas e incluso entrevistas estructuradas, pero son menos habituales métodos como los centros de selección. El reclutamiento externo está presente, aunque no siempre está vinculado a una planificación estratégica de los recursos humanos.

En materia de evaluación del desempeño, su uso efectivo sigue siendo limitado. Las medidas correctivas ante el bajo rendimiento son escasas, el criterio de antigüedad sigue pesando sobre la carrera profesional, y las retribuciones por desempeño, aunque en expansión, aún no se han generalizado en la región.

El empleo público también enfrenta desafíos relevantes en materia de equidad de género. Si bien las mujeres suelen representar en torno al 50 % de la plantilla estatal, su presencia en los puestos directivos continúa siendo minoritaria. Esta brecha reduce el potencial transformador de la Administración y obstaculiza los avances hacia modelos más inclusivos e innovadores (OCDE y BID, 2020).

La profesionalización del servicio civil requiere algo más que normas: exige condiciones institucionales adecuadas. Los programas de formación deben contribuir a estabilizar el empleo, reducir la rotación, facilitar el acceso equitativo al talento y construir una carrera basada en la igualdad de oportunidades y la permanencia. Esta visión integradora sitúa el aprendizaje como función estratégica del Estado.

Desde los años noventa, la región ha vivido reformas administrativas impulsadas por procesos de apertura democrática, transformación fiscal o modernización institucional. Sin embargo, su alcance ha sido desigual y su impacto reducido. Solo Brasil y Chile han consolidado modelos relativamente estables: el primero bajo una lógica weberiana de neutralidad y mérito; el segundo, desde una orientación gerencialista centrada en parte de la alta dirección pública y la eficiencia (Echebarría, 2006; Longo, 2008).

En la mayoría de los países persisten factores de fragilidad estructural: fragmentación normativa, baja capacidad técnica, politización de los nombramientos y ausencia de planificación a largo plazo (Oszlak, 2009; Zuvanic e Iacoviello, 2010). Estas deficiencias afectan tanto a la gestión del personal como a los sistemas de formación. La dispersión de competencias y la falta de interoperabilidad de los registros de personal dificultan el aprendizaje institucional y la evaluación del desempeño.

Además, la relevancia política prestada al empleo público es insuficiente. El gasto en personal sigue siendo tratado como una variable fiscal sujeta a contención, sin revisión funcional ni mejora de la gestión del talento. Esta falta de prioridad estratégica impide avanzar hacia sistemas de empleo público coherentes con las exigencias democráticas y de gobernanza. Este diagnóstico se apoya también en mediciones comparadas de la evolución del servicio civil en la región (Naranjo *et al.*, 2024; OCDE y BID, 2020) que permiten constatar la ralentización de las mejoras institucionales en la última década.

El diagnóstico regional confirma este estancamiento: entre 2014 y 2024, el índice de desarrollo del servicio civil solo creció dos puntos, frente a los ocho puntos ganados en la década anterior (Naranjo *et al.*, 2024). Esta ralentización revela una brecha persistente entre el diseño normativo y la implementación efectiva, y subraya la necesidad urgente de institucionalizar el aprendizaje como pilar de mejora continua y sostenibilidad democrática.

Frente a esta realidad fragmentada, sin una reforma sistémica –basada en el mérito, la evaluación, la transparencia y el aprendizaje– será difícil alcanzar estándares sostenibles de gobernanza. Más allá del cumplimiento formal de los principios, se requiere una agenda compartida que integre datos fiables, políticas formativas eficaces y un compromiso político continuado.

En este sentido, la cooperación regional promovida por las escuelas e institutos de la región representa una oportunidad estratégica. A través de las redes de aprendizaje, la homologación de estándares y la difusión de buenas prácticas, puede avanzarse hacia una lógica regional de profesionalización que refuerce la capacidad de gobernar con integridad, eficacia y legitimidad compartida. Estas redes pueden ayudar a reducir los costes de la innovación y funcionar como referentes de buenas prácticas frente a la desconfianza política hacia la profesionalización del servicio civil.

### 4.2. La formación como motor de transformación institucional

La formación constituye una palanca clave para que las organizaciones públicas afronten con éxito entornos complejos y cambiantes. Aunque la mayoría de los países de la región cuentan con estrategias de capacitación, su implementación presenta debilidades estructurales. Muchas escuelas carecen de autonomía, suficiencia financiera, planificación plurianual y anclaje institucional, lo que limita su impacto. Además, la falta de visión estratégica y el uso instrumental de la formación comprometen su sostenibilidad.

Los sistemas de formación en América Latina y el Caribe han experimentado una expansión significativa gracias a la digitalización acelerada por la pandemia. Sin embargo, su impacto transformador aún es limitado por la escasa renovación metodológica, la baja integración con los subsistemas de carrera y la falta de una gobernanza digital articulada. Esta situación se observa con distinta intensidad según el nivel de desarrollo institucional. Brasil, Chile y Uruguay conforman el grupo de mayor madurez, con políticas nacionales de capacitación, plataformas consolidadas y una creciente articulación con el desarrollo profesional. En contraste, países como Ecuador, Panamá y Paraguay enfrentan dificultades estructurales que impiden consolidar un modelo sostenible: insuficiencia presupuestaria, débil capacidad técnica e implementación fragmentada (Naranjo *et al.*, 2024). En definitiva, aunque la mayoría de los países cuenta con algún tipo de estructura institucional para la formación, estas presentan importantes diferencias en términos de cobertura, definición administrativa y nivel de especialización, lo que repercute en su capacidad para incidir de manera efectiva en la profesionalización del servicio civil (Castellani, 2024).

Este patrón comparado muestra que la expansión de la oferta formativa, por sí sola, no garantiza un impacto institucional positivo si no se integra con los subsistemas de carrera, evaluación y planificación. En consecuencia, la evidencia disponible apunta a que la transformación depende menos de la cobertura de cursos que de su inserción en la arquitectura del servicio civil.

La vinculación entre la formación y la carrera administrativa continúa siendo una debilidad estructural en la región. Aunque algunos países han introducido mejoras normativas y operativas –como los concursos internos regulados en Chile, Colombia o Perú (con la nueva Ley del Servicio Civil de 2023) o la nueva normativa de carrera de Uruguay de 2023–, en la práctica persisten mecanismos opacos, progresiones limitadas y escasa motivación profesional. A su vez, la institucionalización de mecanismos de evaluación de la formación sigue siendo incipiente. Solo algunos países como Chile o República Dominicana han avanzado en modelos de evaluación con retroalimentación real hacia la gestión de personas. La mayoría continúa priorizando encuestas de satisfacción, sin indicadores que conecten formación y desempeño efectivo (Naranjo *et al.*, 2024).

A estas debilidades se suman diversas brechas estructurales. Persisten desigualdades de género, reflejadas en la falta de programas específicos para la promoción de mujeres en el servicio civil. Las brechas digitales también son relevantes, no solo por la limitada inversión en habilidades TIC, sino por la escasa personalización del aprendizaje y la débil explotación de datos. Además, subsisten brechas organizativas: estructuras de puestos desactualizadas, ausencia de mapas de competencias y baja integración entre áreas de formación, recursos humanos y planificación estratégica. En este contexto, algunas buenas prácticas internacionales ofrecen referencias útiles. Modelos como el Fast Stream del Reino Unido o la carrera TIC en España destacan por integrar itinerarios formativos en trayectorias profesionales definidas, con evaluación sistemática y fuerte apoyo institucional (Naranjo *et al.*, 2024).

En muchos países, las estructuras institucionales de formación presentan limitaciones en escala, jerarquía y articulación, lo que restringe su impacto en el desarrollo profesional. Además, se señala que la

conexión entre capacitación, carrera y evaluación del desempeño es aún incipiente o débilmente estructurada (Castellani, 2024).

La principal recomendación para la región es avanzar hacia un modelo de formación integrado en la arquitectura estratégica del servicio civil. Ello implica asegurar recursos financieros estables, diseñar itinerarios vinculados a competencias institucionales, aprovechar intensamente las tecnologías emergentes y establecer mecanismos evaluativos que conecten directamente con el desempeño y el desarrollo profesional. Solo así podrá la formación superar su condición instrumental y convertirse en una infraestructura estructural de la gobernanza democrática en América Latina (Naranjo *et al*., 2024).

La red de escuelas e institutos de Administración iberoamericanos impulsa en los últimos años una arquitectura formativa regional basada en nodos especializados, estándares comunes y criterios compartidos de calidad, accesibilidad y evaluación. Esta lógica colaborativa busca consolidar una infraestructura iberoamericana de gobernanza del conocimiento. En este sentido, la red puede ser un auténtico agente de cambio. Sin embargo, sin planificación estratégica, liderazgo político y evaluación sistemática, la formación no podrá consolidarse como motor de transformación institucional.

## 5. LA RED DE ESCUELAS E INSTITUTOS DE ADMINISTRACIÓN IBEROAMERICANOS

### 5.1. Los temas tratados en los encuentros

Desde su creación en 2014, la red de escuelas e institutos de Administración iberoamericanos ha impulsado una dinámica continuada de intercambio, aprendizaje y colaboración entre instituciones formativas del sector público a través de los encuentros que siguen celebrando[1]. Los encuentros se han celebrado en distintas ciudades de la región y han ofrecido un espacio privilegiado para revisar avances, detectar retrocesos y construir una agenda compartida de profesionalización.

Estos foros han permitido abordar cuestiones estructurales –como la financiación, la institucionalización, la metodología formativa o la calidad de la oferta– junto con temas emergentes vinculados a la innovación y la transformación digital. El análisis temático identifica tres ejes de convergencia: ética pública e integridad, competencias digitales e inclusión. Sin embargo, la oferta sobre sostenibilidad ambiental, gobernanza de datos o gestión del conocimiento aún resulta incipiente y requiere alianzas estratégicas para consolidarse.

A lo largo de los años, los encuentros han permitido perfilar una agenda temática con alto nivel de convergencia, articulada en torno a tres ejes dominantes: ética pública e integridad, competencias digitales e inclusión. Estos núcleos han funcionado como vectores de organización de los debates y como criterios para redefinir prioridades en las políticas de formación. En paralelo, han ganado presencia cuestiones como la certificación de competencias, la resiliencia organizativa o la incorporación crítica de la inteligencia artificial en los procesos de aprendizaje. Uno de los consensos más sostenidos en este recorrido ha sido la necesidad de evaluar el impacto del aprendizaje sobre la transformación institucional, superando la lógica centrada en la cobertura y adoptando un enfoque orientado a resultados. Esta idea, presente desde los primeros encuentros, adquirió mayor fuerza tras la pandemia de COVID-19, cuando se puso a prueba la capacidad real de las instituciones formativas para sostener, adaptar y reconfigurar sus servicios en contextos de alta incertidumbre. En ese escenario, el aprendizaje público demostró no ser un complemento operativo, sino una función estructural que condiciona la capacidad de respuesta, la legitimidad institucional y la resiliencia del aparato estatal.

No obstante, persisten atrasos temáticos si se comparan las instituciones de la red con otros centros formativos internacionales: gobernanza urbana, migraciones, ciudades sostenibles, gestión del riesgo, evaluación de impacto, gobernanza de datos e inteligencia artificial, ciberseguridad o analítica de datos siguen siendo áreas poco abordadas (Castellani, 2024). Esta brecha representa una oportunidad para fortalecer la cooperación internacional y ampliar la agenda compartida.

[1] La documentación referida a los encuentros de los institutos y escuelas de Administración pública de Iberoamérica, en la que se ha basado este artículo, se puede encontrar en la web del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): https://clad.org/

### 5.2. Las aportaciones de los encuentros

Los encuentros han contribuido a consolidar una agenda formativa iberoamericana cada vez más articulada y con creciente relevancia política. En sus primeras ediciones, los encuentros se centraron en legitimar políticamente la formación pública y sentar las bases institucionales de su desarrollo. En La Antigua (2014) se reconoció la necesidad de incrementar los recursos y de contar con estructuras estables. En Asunción (2015) se subrayó la necesidad de la autonomía de las escuelas e institutos y la importancia de las redes colaborativas. En Cartagena de Indias (2016) se conectó la formación con la calidad del servicio público y los derechos ciudadanos. Montevideo (2017) reflejó una demanda creciente y territorialmente desigual, con experiencias pioneras de metodologías activas y de cooperación con las universidades.

A partir del V Encuentro, celebrado en San Salvador (2018), emergió una visión más ambiciosa del aprendizaje como función organizativa permanente. Se destacó la necesidad de actualizar competencias, promover entornos colaborativos, considerar la formación no formal e informal e institucionalizar sistemas de certificación y de evaluación. Esta visión se profundizó en Lima (2019), donde la innovación fue planteada como un proceso institucional anclado en metodologías participativas, en la captación de talento y en la generación de conocimiento aplicado.

Madrid (2021) marcó la recuperación tras la pandemia y destacó la capacidad de adaptación de las escuelas, tanto tecnológicamente como en términos de cooperación interinstitucional. Buenos Aires (2022) apostó por la innovación pedagógica, con metodologías activas centradas en el trabajo colaborativo y el desarrollo de competencias actitudinales.

En Brasilia (2023) se avanzó en la consolidación de una oferta formativa compartida, con propuestas orientadas a la homologación de certificaciones y el uso de plataformas tecnológicas comunes. Esta línea fue reforzada en el X Encuentro de Lima (2024), donde se incorporaron dos ejes estratégicos de alto impacto para el futuro de la función pública: la integración crítica de la inteligencia artificial en los procesos formativos –con especial atención a la ética algorítmica, la gobernanza de datos y la ciberseguridad– y la superación de las brechas de género en el acceso a puestos directivos. Ambas dimensiones se abordaron desde una lógica de transformación institucional, mediante iniciativas concretas como el liderazgo inclusivo, el fortalecimiento de competencias digitales y blandas, la mentoría profesional y el diseño de mecanismos organizativos que favorezcan trayectorias igualitarias en el empleo público. Los documentos de conclusiones incorporan, además, evidencias procedentes de encuestas, diagnósticos temáticos y documentos de trabajo específicos, lo que refuerza el carácter acumulativo y no meramente declarativo de esta evolución.

A partir de la secuencia anterior, puede identificarse una evolución acumulativa de la agenda y de la densidad institucional de los encuentros. A lo largo de los diez encuentros estudiados, se aprecia una trayectoria ascendente en términos de ambición y densidad institucional. Desde una primera etapa centrada en la legitimación política de la formación y la consolidación de las estructuras básicas, la agenda ha evolucionado hacia una concepción más compleja del aprendizaje público como dispositivo organizativo, vinculado a la innovación institucional, la transformación digital y la equidad. Esta evolución ha articulado tres vectores estratégicos: la profesionalización del aprendizaje como función permanente del Estado; el desarrollo de metodologías activas orientadas a competencias transferibles; y la creación de una red iberoamericana capaz de homologar estándares, certificar aprendizajes y facilitar respuestas conjuntas a desafíos comunes. Los encuentros configuran un proceso acumulativo de institucionalización y cooperación que aspira a situar la formación en el núcleo de una gobernanza pública más inteligente, colaborativa y legítima.

Esta evolución estratégica se ha traducido en un conjunto de recomendaciones que operan como desarrollos operativos de los vectores expuestos. En este sentido, los encuentros no deben entenderse únicamente como espacios de intercambio, sino como un proceso acumulativo de institucionalización del aprendizaje público, cuyos efectos se proyectan sobre las estructuras organizativas, las agendas formativas y los dispositivos de cooperación regional.

### 5.3. Las recomendaciones de los encuentros para fortalecer el aprendizaje institucional

Desde 2014 los encuentros iberoamericanos de escuelas e institutos de Administración pública han generado un acervo significativo de recomendaciones orientadas a consolidar la formación como herramienta estratégica para el fortalecimiento institucional. Lejos de limitarse a prescripciones técnicas, estas propuestas adoptan el formato de declaraciones institucionales dirigidas a los gobiernos miembros del CLAD, con el fin de reforzar el posicionamiento político de la capacitación dentro del aparato estatal. En ellas se

recogen consensos regionales sobre la necesidad de articular la formación con la gobernanza democrática, la innovación organizativa y los compromisos derivados de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente el ODS 16, relativo a instituciones eficaces, responsables e inclusivas, y el ODS 17, centrado en la construcción de alianzas para el desarrollo.

El análisis transversal de las recomendaciones emitidas a lo largo de las sucesivas ediciones permite agruparlas en torno a cuatro líneas estratégicas: el fortalecimiento institucional de las estructuras formativas, el desarrollo de sistemas de evaluación del impacto del aprendizaje, la renovación metodológica de la oferta formativa y la articulación de una arquitectura regional compartida.

La primera línea prioriza la consolidación institucional de las escuelas e institutos de formación. Ya en La Antigua (2014) se propuso impulsar la generación de conocimiento aplicado mediante espacios comunes de aprendizaje, bancos de buenas prácticas y una «casoteca» compartida. En Asunción (2015) se subrayó la necesidad de institucionalizar la formación como política pública estable, asegurando niveles adecuados de autonomía de gestión y una vinculación efectiva con las políticas de recursos humanos. Montevideo (2017) reforzó esta perspectiva al destacar la importancia de garantizar la sostenibilidad financiera, normativa y operativa, especialmente en contextos institucionales frágiles o altamente politizados. Se propuso ampliar la financiación a través de alianzas público-privadas, colaborar con universidades para adaptar los contenidos a las necesidades reales del sector público y establecer un marco normativo que permita resistir los vaivenes políticos. Por su parte, Cartagena (2016) llamó la atención sobre la necesidad de diversificar las modalidades de formación –presencial, semipresencial y virtual– y capacitar a los docentes en herramientas digitales, como parte de una estrategia para profesionalizar las estructuras formativas.

La segunda línea estratégica remite a la evaluación del impacto del aprendizaje en el desempeño individual y organizativo. Asunción (2015) propuso establecer sistemas rigurosos que vayan más allá de los indicadores de satisfacción inmediata y permitan medir la transferencia efectiva del conocimiento. Montevideo (2017) avanzó en esta dirección, recomendando el diseño de programas piloto, encuestas de seguimiento y reuniones de evaluación que generen evidencias sobre la utilidad práctica de la formación. También se planteó aprovechar la plataforma de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP) del CLAD como espacio de colaboración técnica para la construcción de metodologías comunes de evaluación. Esta orientación alcanzó una formulación más ambiciosa en Lima (2024), donde se propuso el diseño de un sistema regional de certificación de competencias digitales y habilidades estratégicas, basado en estándares compartidos y criterios de calidad interoperables.

La tercera línea agrupa las propuestas destinadas a renovar el enfoque pedagógico y metodológico de la formación. San Salvador (2018) destacó la necesidad de promover un aprendizaje continuo, ágil y contextualizado, habilitando canales accesibles para todos los niveles administrativos y fomentando la participación activa. Se planteó incluso la conveniencia de establecer la obligatoriedad de ciertas actividades formativas en función de los perfiles y las necesidades de desempeño. Lima (2019) asumió la innovación como un imperativo institucional y propuso atraer talento innovador, generar conocimiento orientado a problemas públicos y transformar los espacios formativos en laboratorios de cocreación. Madrid (2021) centró sus recomendaciones en el desarrollo de capacidades de anticipación, planificación estratégica y adaptación digital, en respuesta a contextos de crisis. Buenos Aires (2022) profundizó en la innovación pedagógica mediante la incorporación de metodologías activas –casos, proyectos, simulaciones, juegos colaborativos– y subrayó la importancia de transformar el papel docente hacia funciones de facilitación y acompañamiento. Brasilia (2023) completó esta línea al proponer metodologías experimentales adaptadas a entornos digitales, el desarrollo de habilidades blandas y el diseño de programas de mentoría para el talento emergente.

La cuarta línea responde a una ambición creciente por articular una red regional de formación con capacidad de compartir contenidos, reconocer aprendizajes y fomentar la movilidad institucional. En en este contexto Montevideo (2017) se propuso institucionalizar los Encuentros como espacios permanentes de cooperación interinstitucional y establecer una base común para el diseño de políticas formativas articuladas. En Lima (2024), esta línea maduró con propuestas concretas para una arquitectura compartida: homologación de contenidos, certificaciones cruzadas, reconocimiento de aprendizajes y movilidad interinstitucional.

En conjunto, las recomendaciones de los diez encuentros trazan una evolución coherente desde el fortalecimiento técnico de las instituciones formativas hacia una visión más compleja del aprendizaje como infraestructura estratégica del Estado. Esta evolución no debe entenderse como un simple refinamiento técnico ni como una mejora operativa en la gestión del aprendizaje, sino como un intento de rearticular el vínculo entre la acción pública, la legitimidad institucional y la confianza ciudadana. Lejos de limitarse a generar

valor público en sentido instrumental, la formación adquiere sentido político cuando es capaz de construir o reforzar los marcos de actuación compartidos, traducir valores públicos en prácticas organizativas concretas y tratar de cerrar la brecha creciente entre los referentes de actuación de la Administración y sus responsables y los referentes ciudadanos (Arenilla, 2021). En el contexto iberoamericano, donde las brechas institucionales, sociales y emocionales erosionan la credibilidad estatal, esta dimensión del aprendizaje como dispositivo simbólico, estratégico y adaptativo resulta indispensable para sostener la legitimidad democrática en escenarios convulsos y frágiles.

El conjunto de recomendaciones apunta a reubicar la formación pública en el núcleo de las estrategias políticas de desarrollo institucional. Ya no como respuesta técnica, sino como función estructural asociada a los valores y finalidades del Estado democrático, en consonancia con los compromisos internacionales en materia de gobernanza pública y desarrollo sostenible (OCDE y BID, 2020).

## 6. CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo se ha defendido que el aprendizaje público, lejos de ser una actividad técnica o instrumental, constituye una función estratégica para el Estado democrático. Cuando se concibe como política institucional de conocimiento, se convierte en una palanca para alinear capacidades, estructurar prioridades y reconstruir legitimidad. En contextos marcados por la desconfianza ciudadana, la fragmentación organizativa y la debilidad estructural de muchos servicios civiles, como ocurre en gran parte de América Latina, este enfoque adquiere una relevancia especial. Aprender no es solo adquirir conocimientos o competencias, sino considerar el vínculo entre la Administración y la sociedad desde marcos compartidos de actuación, valores públicos concretos y resultados con sentido político.

Esta concepción exige desplazar la lógica convencional de la formación –asociada a la capacitación técnica o al desarrollo individual– hacia una arquitectura institucional del aprendizaje. En ella, la planificación estratégica, la evaluación de impacto, la profesionalización, la innovación metodológica y la cooperación interinstitucional constituyen dimensiones esenciales. El aprendizaje deja de depender de la voluntad de cada servidor público u órgano y se configura como una función estructural, capaz de sostener la resiliencia del aparato estatal y de anticipar escenarios de transformación. El análisis documental realizado a partir de los encuentros iberoamericanos muestra que esta transición no es retórica, sino que se refleja de manera progresiva en las recomendaciones adoptadas y en la ampliación de su alcance institucional.

Este enfoque ha cobrado forma en el espacio iberoamericano a través de una experiencia sostenida, singular y políticamente relevante: la red de escuelas e institutos de Administración pública impulsada por el INAP de España y el CLAD desde 2014. Sus encuentros anuales han permitido articular una agenda formativa compartida, generar consensos operativos y consolidar un vocabulario común sobre la formación como política pública. Esta red ha transitado desde una etapa centrada en la legitimación política de las estructuras formativas hacia una concepción más institucional del aprendizaje. Las recomendaciones acumuladas en estos encuentros –centradas en el fortalecimiento institucional, la evaluación del impacto, la renovación metodológica y la articulación regional– confirman una evolución sostenida hacia una gobernanza del conocimiento más inteligente, inclusiva y estratégica, tal como se ha observado en la comparación de las distintas ediciones celebradas a lo largo del período analizado.

En este proceso, el artículo ha subrayado también el valor del aprendizaje como respuesta a los desfases crecientes entre los referentes de actuación de la Administración y sus responsables y las expectativas ciudadanas. En muchas democracias de la región, la cultura burocrática ha demostrado graves limitaciones para atender la diversidad, la complejidad y la innovación que exigen los entornos actuales. En este contexto, el aprendizaje institucional no solo permite mejorar la capacidad de gestión, sino reconstruir la confianza pública desde valores relacionales, principios democráticos y una visión compartida de lo público, especialmente cuando se integra de manera sistemática en los sistemas de empleo público y en las estrategias organizativas.

Finalmente, la experiencia de la red iberoamericana aporta un modelo de *teaching* en Administración pública que trasciende el enfoque tecnocrático. No se limita a impartir contenidos o estandarizar competencias: crea condiciones institucionales para el aprendizaje organizativo, conecta los procesos formativos con el diseño institucional y contribuye a una cultura democrática del conocimiento. Sin pretender medir impactos causales, el análisis desarrollado permite identificar patrones consistentes en la evolución de esta experiencia, que, por su continuidad, por su capacidad para generar recomendaciones prácticas y por su creciente

densidad política, esta red constituye una experiencia de referencia para entender cómo la formación puede integrar el núcleo de la acción estatal en el siglo xxi.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2014). *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Booket.

Arenilla Sáez, M. (2019). La arquitectura institucional y el cumplimiento de la Agenda 2030 en Iberoamérica. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (75), 5-44. https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n75.a189

Arenilla Sáez, M. (2021). *La Administración digital*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). https://www.researchgate.net/publication/364153145_La_Administracion_digital

Castellani, R. (2024). *Informe sobre la oferta de capacitación de la EIAPP-CLAD* [documento de trabajo]. CLAD.

CLAD (2024). *Informes de conclusiones y recomendaciones del X Encuentro de Escuelas e Institutos de Administración*. CLAD. https://web-api-backend.clad.org/uploads/informe-final-de-conclusiones-y-recomendaciones-x-encuentro-de-escuelas-2024.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://www.cepal.org/es/publicaciones/37223-panorama-la-gestion-publica-america-latina-caribe

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43415/S1800380_es.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2025). *América Latina y el Caribe y la Agenda 2030 a cinco años de la meta: ¿cómo gestionar las transformaciones para acelerar el progreso?* [LC/FDS.8/3]. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1c7d9df9-fd4d-42fb-90dc-2e6378b9b7c9/content

Echebarría, K. (2006). Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (34), 1-11. Disponible en https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533666004

EIPA (2024). *Análisis de la Estrategia de Aprendizaje 2023-2024 del INAP* [informe final]. European Institute of Public Administration. https://www.inap.es/documents/10136/1720719/Informe+Final+Estrategia+23-24/1c753b1a-89ce-6db6-8b12-f4a5af416b72

García López, P. M. (2025). *Intraemprendimiento público: conceptualización y factores condicionantes* [tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid. https://hdl.handle.net/20.500.14352/118066

García López, P. M. y García-Vegas, R. (2025). Intraemprendimiento público. Evolución conceptual y debate teórico. *Revista Venezolana de Gerencia*, *30*(111),1351-1372. https://doi.org/10.52080/rvgluz.30.111.7

García-Vegas, R. (2024). Capacidad institucional. *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, (27), 236-259. https://doi.org/10.20318/eunomia.2024.9009

Gomá Lanzón, J. (2016). El ideal democrático. En J. Iglesias de Ussel (ed.), *La realidad social de España* (pp. 109-118). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2010). Variación en la fortaleza institucional. *Revista de Sociología*, (24), 31-56. https://doi.org/10.5354/0719-529X.2010.14399

Longo, F. (2008). La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión. En F. Longo y C. Ramió (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina* (pp. 45-78). Fundació CIDOB. https://www.cidob.org/sites/default/files/2025-01/21-LA%20PROFESIONALIZACI%C3%93N%20DEL%20EMPLEO%20P%C3%9ABLICO.pdf

Naciones Unidas (2020). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020*. Naciones Unidas. https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020_Spanish.pdf

Naranjo Bautista, S., Mosqueira, E. y Lafuente, M. (2024). *Better Governments for Better Lives: Strengthening State Capacities for Strategic, Meritocratic, and Inclusive Management of Civil Service in Latin America and the Caribbean: Executive Summary*. Inter-American Development Bank. https://doi.org/10.18235/0013264

North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press.

OCDE (2016). *Panorama de las Administraciones públicas 2015*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2015/07/government-at-a-glance-2015_g1g52fa7/9789264262072-es.pdf

OCDE (2019). *Government at a Glance 2019*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en

OCDE y BID (2020). *Panorama de las Administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2020*. Inter-American Development Bank. http://dx.doi.org/10.18235/0002232

Oszlak, O. (2009). *La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización* [trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD, La democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina]. BID. http://www.oscaroszlak.org.ar/gallery/la%20

profesionalizacion%20del%20servicio%20civil%20en%20america%20latina%20impactos%20sobre%20el%20proceso%20de%20democratizacion.pdf

Zuvanic, L. e Iacoviello, M. (2010). La burocracia en América Latina. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (58-59), 9-41. https://ojs.icap.ac.cr/index.php/RCAP/article/view/252