

## LA INFLUENCIA DEL INAP EN LA FORMACIÓN DE BUROCRACIAS PÚBLICAS EN IBEROAMÉRICA

Dra. Elisa Pizarro Sara  
Dr. Enrique Conejero Paz <sup>1</sup>

**Resumen:** La formación de élites burocráticas públicas iberoamericanas ha estado siempre presente en las actividades del Instituto Nacional de Administración Pública de España. Aún con las modificaciones lógicas que imponen los diferentes contextos político-administrativos por los que ha atravesado el país, sobre todo a partir de 1975 cuando comienza la transición a la democracia, hoy ya consolidada en poco más de un cuarto de siglo. Utilizando un enfoque cuantitativo se realiza un análisis de las políticas formativas del INAP y su impacto en la profesionalización de la función pública iberoamericana. Con el trasfondo de más de cuatro décadas de experiencia formativa nuestro trabajo nos permite concluir que esta Institución contribuye de manera eficaz y eficiente a la formación y perfeccionamiento de las élites burocráticas públicas iberoamericanas. Lo hace de forma eficaz merced la calidad técnica de los programas formativos que desarrolla, de los que se derivan beneficios intelectuales, dogmáticos y técnicos, que permiten modificar y reorientar las habilidades de los participantes. Y también, simultáneamente, actúa con criterios de eficiencia en tanto incide significativamente en la reorientación integradora de procesos técnico-administrativos, en particular y de las acciones gubernamentales que generan y gestionan políticas públicas, en general.

### SUMARIO:

<b>1.-</b>	<b><i>Introducción</i></b> .....	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b><i>Las dificultades derivadas de la concreción del espacio jurídico-político y la singularidad de las élites iberoamericanas</i></b> .....	<b>6</b>
<b>3.</b>	<b><i>El INAP e Iberoamérica: una cooperación permanente</i></b> .....	<b>8</b>
<b>4.</b>	<b><i>La encuesta: diseño y resultados</i></b> .....	<b>12</b>
<b>5.</b>	<b><i>Reflexiones finales</i></b> .....	<b>16</b>
	<b><i>Bibliografía</i></b> .....	<b>20</b>

---

<sup>1</sup> Profesores de Ciencia Política y de la Administración, Departamento Arte, Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad Miguel Hernández. Alicante (España) Tel.: 34-96-665-8947 Fax: 34-96-665-8697. [e.pizarro@umh.es](mailto:e.pizarro@umh.es) y [ecp@umh.es](mailto:ecp@umh.es)

## 1.- Introducción

La formación de funcionarios públicos iberoamericanos ha sido una constante dentro de las actividades del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España a lo largo de los cuarenta años de historia de esta Institución (INAP, 2000; Pizarro, 2001). En efecto, la formación de élites burocráticas públicas iberoamericanas ha estado siempre presente en las actividades de este Instituto aún con las modificaciones lógicas que imponen los diferentes contextos político-administrativos por los que ha atravesado el país, sobre todo a partir de 1975 cuando comienza la transición a la democracia, hoy ya consolidada en poco más de un cuarto de siglo.

No podemos olvidar que España se encuentra en una situación privilegiada en relación con el resto de países de la Unión Europea, interesados también en ser la base de perfeccionamiento para la formación de nuevas élites. Decimos que estamos en una posición privilegiada por dos razones, a nuestro juicio, evidentes: una, por haber vivido un proceso de transición hacia la democracia hace un período de tiempo relativamente corto, (lo que en modo alguno quiere decir que podamos "exportar" nuestro modelo, ya que cada país tiene sus propias singularidades y, por tanto, deberá afrontar estos procesos adaptándolos a sus especificidades) y, dos, la proximidad cultural y lingüística que tiene España con el conjunto de los países iberoamericanos.

A través del Instituto Nacional de Administración Pública, nuestro país, pretende contribuir al cambio democrático, formando los nuevos responsables públicos que deberán llevar a cabo, de la forma más exitosa posible, las reformas emprendidas en sus respectivos países, en el convencimiento de que las nuevas élites formadas en los cursos del INAP impulsarán una Función Pública más profesionalizada basada en la competencia técnica y profesional de sus integrantes, contribuyendo, de esta forma, a la consolidación de los regímenes democráticos en América Latina.

En este sentido, nuestro estudio pretende contribuir al análisis y al conocimiento de la forma en la que el INAP influye en la formación de las élites públicas iberoamericanas, mediante la valoración del impacto que ha tenido ésta, tanto en el desarrollo profesional de los asistentes a estos cursos como en la conformación de una red de servidores públicos que, con el perfeccionamiento de su capacitación, contribuyen al desarrollo y aplicación exitosa de los diversos planes de modernización y reforma en las Administraciones Públicas de la Región, con un objetivo bien definido: brindar a sus ciudadanos unos servicios públicos cada vez más eficaces y eficientes.

Ahora bien, esta política pública de formación cuidadosamente ejecutada a través de tantos años necesitaba ser evaluada rigurosamente, con el objetivo de mostrar los efectos de la formación recibida por los participantes en estos programas, valorando, de esta forma si a través de los mismos, España contribuye de forma eficaz a la formación de las élites burocráticas públicas en Iberoamérica. Siguiendo esta premisa hemos intentado aproximarnos al concepto de evaluación de políticas públicas que Vedung (1997: 19) define como “una cuidadosa valoración retrospectiva de los méritos, importancia y valor de la aplicación, productividad y resultados de las intervenciones gubernamentales, que se pretende desempeñen un papel en futuras situaciones y acciones prácticas”.

Con este objetivo hemos llevado a cabo una investigación empírica donde se ha utilizado un enfoque cuantitativo en dos vertientes bien diferenciadas: una primera, en la que a través de una investigación documental hemos utilizado el flujo de datos disponibles en el INAP, concernientes a la actividad formativa de esta Institución durante más de 30 años, y una segunda, en la que se ha utilizado la encuesta como técnica de investigación social.

Por lo que se refiere a los datos utilizados -necesariamente han sido primarios- sabemos que esta opción no está exenta de consecuencias sobre algunos aspectos del trabajo realizado. Por un lado, la mayor parte de nuestro esfuerzo ha estado destinado a recopilar la información a través de la encuesta, fundamentalmente en el diseño de la misma, admitiendo que para obtener un alto grado de fiabilidad y valorar adecuadamente la validez de las opiniones que se vierten en las respuestas a dicha encuesta es imprescindible un buen diseño de ésta.<sup>2</sup>

Pero esta inversión inicial, que no necesita incorporar en su planificación temporal las investigaciones que emplean datos secundarios, en cuanto a los costes que supone diseñar la encuesta y codificar la información, entendemos que se justifica si calibramos las ventajas que tiene la utilización de estos datos primarios sobre los resultados de la información.

En primer lugar, afecta a la información que se recaba, ya que será la propia investigación la que determinará el tipo de datos que le son útiles, conformando así una base de datos original ajustada estrictamente a los objetivos del trabajo. En segundo lugar, habida cuenta de la ausencia de estudios con base empírica sobre la influencia de "Escuelas Formadoras" similares al Instituto

---

<sup>2</sup>.- En este sentido, véase D.F. Alwin. "Information Transmition in the Survey Interview: Number of Response Categories and the Reliability of Measurement", en P. V. Marsden, ed. *Social Methodology*. Oxford: Basil Blackwell, 1992.

Nacional de Administración Pública en las élites burocráticas públicas en Iberoamérica, la recolección y explotación de datos primarios garantiza la originalidad de los resultados.<sup>3</sup>

En tercer lugar, la base de datos que obtengamos con nuestro estudio no sólo servirá para cumplir los objetivos de esta investigación, sino que estimamos puede ser de gran utilidad en futuros trabajos y con otros objetivos relacionados con éste tema.

Por tanto, la metodología empleada en este trabajo afecta fundamentalmente a dos aspectos: la recogida de datos y su análisis posterior.

Por lo que se refiere al primer aspecto, se ha elegido la encuesta como instrumento del análisis, por considerarlo el más adecuado a las posibilidades reales que garantizan el objetivo de nuestro estudio, y teniendo en cuenta que, como señalan Stoetzel y Girard "cada una de las operaciones sobre las que se basa el resultado de una encuesta se apoya en una teoría".<sup>4</sup>

Nuestra encuesta se estructuró con once preguntas cerradas tres de las cuales dan lugar, a través de algunas de las posibles respuestas alternativas y mediante los correspondientes filtros, a preguntas abiertas.

Esta decisión ha sido tomada para aprovechar toda la información disponible. Por eso las preguntas cerradas, es decir, con un número limitado de items de respuesta, tienen la ventaja de evitar una excesiva dispersión de la población encuestada.<sup>5</sup> A su vez, a través de las abiertas tratamos de evitar la desventaja de las anteriores que tienden a constreñir las repuestas hasta tal punto que nos pueden hacer perder información fundamental. Así, la finalidad que tiene la inclusión de preguntas abiertas no es otra que la de enriquecer la información que nos proporciona el entrevistado.

---

<sup>3</sup>.- A este respecto no conocemos experiencia semejante en ninguna de las "grandes escuelas", por ejemplo, la ENA, la *London School of Economics*, etc ..., como ya hemos puesto de manifiesto con anterioridad.

<sup>4</sup>.- Plantean estos autores que el número de las personas interrogadas: cálculo de probabilidad y ley de los grandes números. Determinación de las personas consultadas: teoría de la muestra. Significación de las respuestas: teoría de las actitudes. Validez y fidelidad de las respuestas: teoría de la entrevista. Rapidez de ejecución: utilización de máquinas dotadas de una "memoria" y de rendimiento cada vez más elevado. Interpretación de los resultados: técnicas de análisis y construcción de modelos (Stoetzel y Girard, 1973: 103-104).

<sup>5</sup>.- Para mejor comprensión de ésta idea, véase J.F. Fowler. *Survey Research Methods*. New Park: Sage, 1988.

En este sentido, hemos seguido las teorías que sostienen que la forma más útil de no perder información sobre opiniones singulares que, aunque no hayan sido previstas cuando se diseñó la encuesta, puedan ser de gran importancia para el objetivo de la investigación, será la utilización de preguntas cerradas, preguntas abiertas o cualquier otra fórmula que permita al encuestado expresar su opinión fuera de las categorías propuestas.<sup>6</sup>

En cuanto a las escalas utilizadas en las preguntas cerradas hemos seguido el modelo de Likert 7 por entender que es el más adecuado para conseguir, con mayor precisión, la información que necesitamos para la consecución de los objetivos propuestos. En esta modalidad los encuestados mostraron su grado de acuerdo o desacuerdo con una afirmación que se expresaba en el enunciado de la pregunta a través de unas categorías a las que se les asignaron determinados valores.

Somos conscientes de que la encuesta, como técnica de investigación, implica asumir una cierta simplificación y generalización. Es decir, al analizar solamente a un grupo reducido de personas siempre nos surgirá la duda de que si lo que sucede en un determinado contexto puede aplicarse a otras situaciones; es más, otro investigador, al estudiar el mismo grupo puede llegar a conclusiones diferentes. Por tanto, asumimos que la encuesta por correo, en general, proporciona una información menos detallada que el trabajo de campo propio de una entrevista personal o de otras técnicas cualitativas.

Ahora bien, en el análisis que hemos llevado a cabo nos encontramos con la dificultad existente para adoptar una definición procedimental de élite burocrática pública que, en términos generales, pueda diferenciarse del expresado por las doctrinas clásicas con relación a las élites políticas, lo que nos planteó la dificultad de precisar un concepto específico que nos diera una idea concreta de sus particularidades en Iberoamérica.

---

<sup>6</sup>- Vid. J. Converse y S. Presser. *Survey Questions: Handcrafting the Standardized Questionnaire*. Beverly Hills: SAGE. Manuscript 63, 1986.

<sup>7</sup>.- Para una mejor comprensión de las diferentes posibilidades en la utilización de escalas véase el trabajo básico de J. Bugeda. *Manual de Técnicas de Investigación Social*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1974.

## **2. Las dificultades derivadas de la concreción del espacio jurídico-político y la singularidad de las elites iberoamericanas**

Un elemento que tuvimos en consideración es el que se fundamenta en el principio de dependencia política semiabsoluta, al que quedan subordinadas las relaciones jerárquico-competenciales en la región que se deriva de:

- La preeminencia de un sistema de élites sobredeterminadas en razón de criterios de poder político donde subyacen, además, criterios de carácter económicos.
- El grado de diferenciación social que implica la existencia de "élites subordinadas" a las que podrían asimilarse las burocráticas.

En este sentido, podemos considerar una sobredeterminación política de las élites iberoamericanas debido a la convergencia en una única red de poder de las fuerzas sociales significativas, conformadas al detentar el monopolio de los distintos tipos característicos de élite: políticas, sociales y económicas. Se trata, pues, de un concepto integral, indiferenciado; cabría hablar de un modelo de élite total que se manifiesta, esencialmente, como política (en lo que se refiere al acceso y control del aparato del Estado y de la organización social) y se fundamenta en la distribución asimétrica del poder, la riqueza y los grados sociales (hombres, privilegios, consideración racial, etcétera). Ligado a lo anterior, y como consecuencia de ello, nos encontramos con la existencia de un subsistema de élites subordinadas que se debe, sobre todo, al elevado grado de fragmentación social existente en la Región (Fleury, 1996). Claro que cabría hablar más de grupos intermedios, con un grado mayor o menor de relevancia social, política o económica, que de élites en sentido riguroso.

Si mantenemos el principio de sobredeterminación política, todos los grupos y miembros de la sociedad, excluidos de estos núcleos de poder, difícilmente pueden identificarse como élite. En efecto, si nos referimos a las capacidades y características técnico-administrativas del Estado, podemos apreciar que "las élites técnico-políticas y técnico-administrativas del Estado y su naturaleza insular o permeable influyen notoriamente en el grado de democratización de los sistemas de decisiones. Estas pueden estar, en su mayoría, constituidas por profesionales ocultos de la política, o por el contrario, cuerpos homogéneos cuya estabilidad y legitimidad descansa más en criterios técnicos y meritocráticos propios de las tradiciones de servidores civiles que en la lógica

política (Jhonson y Libecap, 1994; Horn, 1995). Cuando los criterios de selección del personal son políticos o corporativos, pero no técnicos, y, cuando al mismo tiempo, existe una fuerte penetración partidista del Estado, las únicas posibles estrategias para penetrar en ellos es por la vía político-partidista, lo que limita notoriamente el atributo de autonomía" (Filgueira, Lijtenstein y Avelino, 1995: 244).

Por lo que se refiere a los poderes respectivos del Ejecutivo y el Legislativo y al hilo de lo anterior, no podemos dejar de resaltar que cuanto mayores son las atribuciones del Poder Ejecutivo mayores serán los riesgos externos, que se pueden plasmar, bien en términos estrictamente formales, como puede ser reformando la Constitución, o mediante el incremento de los poderes de aquel.

En efecto, cuando utilizamos el término de "profesionales ocultos de la política", nos estamos refiriendo, fundamentalmente, a aquéllos que aparecen en los sistemas de temprana colonización estatal por parte de los partidos políticos, y que tienen lugar dentro de los países cuya función pública está desempeñada por personas cuyos criterios de selección responden a criterios políticos y no técnicos. Uno de los países de referencia para el primer caso es Uruguay, mientras que para el segundo podríamos tomar como ejemplo Chile, donde se construye un cuerpo relativamente autónomo de la política. Llegados a este punto debemos señalar que, además de las tradiciones políticas, existen otros tipos de liderazgo que emergen de una sociedad, como ya señalaba Weber al referirse a los distintos tipos de legitimidad, que son los liderazgos carismáticos y populistas que aparecen merced la exclusión y atomización social.

Así pues, resulta importante distinguir entre los sistemas de elección del personal político administrativo y el proceso de toma de decisiones. En efecto, siguiendo una concepción minimalista de democracia ésta nos indica la forma en la cual se selecciona al personal por criterios de mayorías, pero poco o nada nos dice acerca de los mecanismos de decisión cotidianos de estos sistemas. Cuando nos referimos a la dimensión de incorporación política, nos referimos a mucho más que el tipo de régimen, nos referimos justamente a la naturaleza participativa y representativa de los procesos de decisión en su conjunto (González, 2000). Si bien en términos normativos y analíticos puede resultar bienvenido no exigirle a la democracia más que el cumplimiento de sus mínimos (Dahl, 1971): libertad de expresión, asociación y elección para el problema de la graduación democrática se requieren instrumentos que evalúen los componentes participativos y representativos en los procesos de toma de decisiones públicas.

### **3. El INAP e Iberoamérica: una cooperación permanente**

Por lo que respecta a los antecedentes históricos del INAP, ya desde 1958, fecha en que se crea el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios (CFPF) con Sede en la Antigua Universidad de Alcalá, se contemplaba entre sus objetivos, coadyuvar al desarrollo de la reforma administrativa. A nuestro juicio, es a partir de ese momento cuando se inicia lo que podemos considerar como el proyecto de formación de élites burocráticas públicas de Iberoamérica, que quedaría plasmado en las distintas normativas que han reorganizado dicha Institución.

En este sentido, el CFPF demostró, desde su creación, una especial vocación en el campo de la Cooperación Técnica Iberoamericana, creándose dentro de él el Instituto de Desarrollo Económico (IDE), que contaba entre sus objetivos con el de "... atender las demandas de formación de especialistas en materia de Desarrollo Económico de otros países, sobre todo de los Hispanoamericanos..." Con posterioridad, ya en 1966, se aprueba el reglamento orgánico del CFPF, que lo transforma en la "Escuela Nacional de Administración Pública" (ENAP), en el que se recogía, entre sus objetivos, el de "llevar a cabo, dentro del ámbito de sus fines, una labor de asistencia técnica en otros países, especialmente en Hispanoamérica". Esta tendencia se ha mantenido en los años posteriores, así el Real Decreto 1661/2000, de 29 de septiembre que aprueba el Estatuto del Instituto Nacional de Administración Pública incluye, de nuevo, entre sus fines específicos: "la cooperación técnica internacional en especial con los países de Iberoamérica".

La materialización de esta vocación se manifiesta en las actividades llevadas a cabo, durante más de cuatro décadas, por el INAP con los países iberoamericanos. Estas actividades se pueden agrupar en tres grandes grupos:

- ACTIVIDADES DOCENTES
- CONGRESOS, SEMINARIOS Y MESAS REDONDAS
- RELACIONES INSTITUCIONALES



Aunque dado el objeto de este trabajo nos hemos centrado, básicamente, en el primero de ellos. Debemos resaltar que los dos grupos restantes no dejan de tener una evidente importancia en la en el éxito de las políticas públicas de formación de las élites burocráticas iberoamericanas. La oferta formativa que tradicionalmente ha presentado el INAP, con el objetivo de formar las élites burocráticas públicas iberoamericanas, se puede clasificar de la siguiente manera:

**Por el origen de su convocatoria:**

- **Cursos convocados a iniciativa del INAP.** Son aquellos cursos que el Instituto ha programado, organizado y desarrollado a iniciativa propia, después de considerar su interés para los funcionarios a quienes van dirigidos. Este grupo incorpora la mayor parte de las actividades de formación, habiéndose realizado su convocatoria de forma periódica, desde los inicios hasta la actualidad.

- **Cursos solicitados al Instituto.** Se refieren a los también llamados “concertados”, surgidos a petición de los países interesados, producto del concierto con diversas entidades iberoamericanas, que muestran su preferencia para que la formación que reciban sus “cuadros directivos” provenga de esta Institución.

**Por la nacionalidad de los funcionarios que participan:**

- **Cursos inter-regionales.** En ellos se forman funcionarios de todos los países y se identifican con los cursos convocados a iniciativa del INAP.

- **Cursos por países o regiones.** En éste caso los asistentes pertenecen a un solo país, o a una zona geográfica determinada, y hacen referencia a los cursos solicitados al INAP.

**Por el contenido temático:**

- **Cursos de contenido general sobre la Administración Pública.** Su objetivo es el de ofrecer una visión general de las actividades jurídico-administrativas, económicas y gerenciales que el personal que ejerce funciones directivas en el seno de las Administraciones Públicas debe conocer.

- **Cursos de contenido especial.** Se refieren a aquellos cursos cuya finalidad persigue profundizar en aspectos más concretos de la Administración Pública en particular, y de temas relevantes en el sector público en general.

En este sentido, en el período analizado el INAP ha realizado ciento veinticinco cursos; de ellos, ciento diez de los denominados de "ciclo corto", entendiéndose como tal los que han tenido una duración máxima de seis meses, y quince de los denominados de "ciclo largo", donde encuadraríamos los que han tenido una duración de más de seis meses.

Un enfoque cuantitativo para analizar el incremento en la formación de élites burocráticas públicas iberoamericanas por parte del INAP se deriva de la correlación existente entre el aumento de los cursos ofertados y la duración de los mismos. Así, hemos detectado las tendencias siguientes:

Según la duración de los cursos celebrados se pueden distinguir claramente dos etapas bien diferenciadas: una etapa comprendida entre 1964 y 1982, en la que sólo se desarrollaron cursos de los denominados de "ciclo corto" y una segunda etapa, comprendida entre 1983 y 2000, donde comenzaron los cursos denominados de "ciclo largo".

Si nos atenemos a la cantidad de cursos realizados, se puede realizar la siguiente clasificación, distinguiendo sucesivas décadas:

1964-1970: 18 cursos de "ciclo corto".

1971-1980: 35 cursos de "ciclo corto".

1981-1990: 30 cursos, 22 de "ciclo corto" y 8 de "ciclo largo".

1991-2000: 42 cursos, 32 de "ciclo corto" y 10 de "ciclo largo".

Así pues, en la década de los años setenta se produce un incremento de diecisiete cursos ofrecidos respecto a la década anterior, manteniéndose esta tendencia en la década de los años ochenta, aunque presenta una leve reducción en cinco cursos. Es en la última década analizada cuando las actividades formativas han experimentado un crecimiento significativo: representa un 40% más que el período anterior y un 130% más que en la primera década en la que el INAP inició su acción formativa.

En este período de tiempo han pasado por las aulas del INAP 2.675 funcionarios iberoamericanos, que constituyen al día de hoy un importante patrimonio de nuestro país, sin parangón con otros

países europeos. Pero, sin duda alguna, el INAP ha podido desempeñar esta función gracias a tres impulsos fundamentales:

1. La colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional que, en la mayoría de los casos, financia la estancia de estos funcionarios durante el tiempo que dura el programa en el que se inscriben.
2. El excelente grupos de profesores que, dentro de las distintas procedencias señaladas con anterioridad, poseen una dilatada experiencia en programas de formación de élites iberoamericanas, lo que se refleja no sólo en el alto nivel de las materias que imparten sino también en el magnífico recuerdo que dejan en los funcionarios iberoamericanos asistentes a los cursos, y con los que siguen manteniendo relaciones profesionales y personales, una vez finalizada su formación en el INAP.
3. La adecuada infraestructura con que cuenta el INAP: aulas, laboratorios de idiomas, equipos informáticos, internet, etc..., así como el potencial humano plenamente capacitado para contribuir, a través de la gestión y organización, de forma eficaz a la realización de todo el programa formativo.

Resulta necesario destacar que, desde su inicio, el contenido formativo de estos programas se ha ido modificando en función de las demandas que se han ido detectando en la Región, ya que una de las mayores preocupaciones del INAP ha sido y es responder de manera adecuada a las necesidades de sus potenciales asistentes.

En efecto, debemos tener en cuenta que estas exigencias están motivadas por las transformaciones sustanciales que ha experimentado la comunidad internacional en los últimos tiempos y que, en la Región objeto de nuestro estudio, se han materializado en el intento de crear bases que permitan el afianzamiento de regímenes democráticos.

Por todo ello, el INAP se ha mostrado activo en la capacitación de administradores públicos, que puedan llevar a cabo cambios de tanta importancia como aquéllos que permitan reformar las diferentes legislaciones, para modificar las estructuras jurídicas y sociales de forma que se logren alcanzar las condiciones que exigen los nuevos regímenes democráticos, teniendo en cuenta que la nueva realidad internacional ha cambiado de manera profunda en los últimos años, tanto desde el punto de vista político como social y, sobre todo, económico, lo que implica que, poco a poco, aparezca un nuevo estilo en el desarrollo de la Administración del Estado.

## 4. La encuesta: diseño y resultados

Partiendo de la población de ex alumnos (2.675) estimamos la proporción de personas que se convirtieron en élites burocráticas públicas, de tal manera que esa estimación tuviera una precisión del 5% (o sea una oscilación de 5 puntos alrededor del valor encontrado de la muestra) con un nivel de significación de 95%.

En cualquier caso, somos conscientes de que la estimación del tamaño de la muestra seleccionada, más un 20% (aproximadamente 340 encuestas) que se incluye por razones de mortalidad (personas que no se localizan o personas que rehúsan ser entrevistadas) tiene algunas dificultades que podrían implicar nuevos cálculos: a) que la encuesta intente estimar más de un parámetro, b) que se consideren subconjuntos de la población, c) que se tenga en cuenta el tamaño de la población en la primera fórmula, d) que la muestra sea aleatoria simple.

En el diseño muestral utilizado para la realización de la encuesta tuvimos en cuenta los siguientes aspectos:

a) Aunque en un principio nos planteamos utilizar la muestra aleatoria simple (cada unidad de la población tiene la misma probabilidad de ser seleccionada), una vez estudiada la población y los datos que teníamos, consideramos seguir el método de conglomerado.

b) Este método consiste en dividir la población en un conjunto de grupos o clusters. En nuestro caso, los conglomerados eran los países, ya que se tenía una correcta información sobre el número de ex alumnos por países. Dado que uno de los principales problemas en este tipo de elección es que no se conoce el tamaño final de la muestra, una solución fue utilizar el muestreo con probabilidad proporcional al tamaño del grupo.

c) En otras palabras, una vez que se conoce el número de ex alumnos por país la idea consiste en que, por ejemplo, si Argentina tiene el doble de participantes que Perú este sesgo no aparezca en la muestra seleccionada.

d) De acuerdo con el objetivo de nuestra investigación, y a través del proceso de recogida de información, hemos obtenido aquellos datos que consideramos necesarios valorar para el objeto de nuestro trabajo.

Para mejorar la calidad en el diseño de la encuesta se realizó un pretest a los participantes en los cursos del INAP, finalmente la encuesta estuvo compuesta por 11 preguntas con distintos filtros a los que dan lugar algunas de ellas. Las características de la población encuestada, expuesta de forma sintética, son las siguientes:

1) Los participantes de Argentina, México y Colombia representan el 49% del total. Este resultado era previsible, ya que estos países son los que mayor número de servidores públicos han aportado a los diversos cursos organizados por el INAP.

2) Excepto Bolivia, Honduras, Nicaragua y Panamá, todos los demás países donde existen Asociaciones Nacionales de ex-alumnos del INAP han participado en la encuesta.

3) El 72% de los encuestados tenían una edad comprendida entre 26 y 40 años cuando asistieron a los cursos del INAP y el 52% de los encuestados tiene una edad comprendida entre 41 y 60 años. Este lapso de tiempo nos ha permitido valorar con mayor precisión el impacto de la formación recibida en el INAP en la trayectoria profesional de los participantes.

4) Las titulaciones académicas de los encuestados son, principalmente, las licenciaturas en economía y derecho, que representan el 58% del total.

5) El 71% de los encuestados ocupaba un puesto de funcionario de nivel medio cuando asistieron a los cursos del INAP, y sólo el 1% desarrollaba puestos directivos en la Administración Pública. Sin embargo, los datos obtenidos muestran que en este intervalo de tiempo un 63% de los encuestados han pasado a ocupar puestos de dirección, un 13% eran directivos y un 50% altos funcionarios en la Administración Pública de la Región.

6) Del total de encuestados, el 67% han participado en los cursos denominados de "ciclo corto" y el 33% han realizado los cursos denominados de "ciclo largo". Este dato es coherente, teniendo en cuenta el número de cursos celebrados por el INAP en una y otra modalidad, donde el mayor peso ha correspondido a los cursos del primer tipo (110 de los 125 cursos realizados).

7) La distribución de los encuestados según la década en la que realizaron los cursos del INAP es como sigue: un 48% lo realizaron en la década de los noventa (42 cursos realizados), un 33% en la década de los años ochenta (30 cursos celebrados), un 11% en la década de los setenta (35 cursos celebrados) y un 7% en la década de los sesenta (18 cursos celebrados).

8) El 80% de la financiación de los participantes a los cursos del INAP ha sido sufragada por instituciones públicas; de ellas, casi la tercera parte (71%) corresponde a instituciones españolas (AECI-INAP).

Un aspecto fundamental para hacer posible la participación en los cursos del INAP se deriva de la garantía de que a los participantes se les conservará el puesto de trabajo, en este sentido, al 85% de ellos sus Administraciones Públicas les han mantenido el puesto de trabajo durante su estancia en España. Nuestro estudio revela que bajo este supuesto se encuentran dos mil doscientos setenta y cuatro participantes, si inferimos al conjunto de la población los resultados de nuestra encuesta. Más concretamente, a aquéllos que desempeñaban funciones directivas se les reintegró, en su totalidad, a esa función tras la realización del correspondiente curso en España.

Estos datos nos permiten señalar que el INAP no sólo posibilita mediante sus programas de formación el acceso a las élites, sino que perfecciona la cualificación de dichas élites administrativas, en los supuestos en los que los participantes ya pertenecían a éstas cuando asistieron a los cursos. Los resultados de la encuesta nos muestran una satisfacción máxima de los participantes en relación con la formación recibida en el INAP, en aspectos tales como la calidad de la enseñanza, la adecuación de los contenidos a su experiencia profesional, la atención general prestada por el INAP y la experiencia derivada de su estancia en España.

Esta satisfacción respecto de la calidad de los cursos creemos que se vincula de manera estrecha a la adecuación constante de la oferta formativa del INAP que se manifiesta, por una parte, con la incorporación de las técnicas más modernas aplicadas en la gestión pública, así como el estudio del marco teórico y práctico de los temas más relevantes de economía, medio ambiente, gestión local y tecnologías de la información, entre otros, y por otra, su esfuerzo para mantener una constante adecuación a las nuevas demandas y necesidades de la sociedad iberoamericana

Uno de los objetivos que nos propusimos era valorar, de la manera más precisa posible, cómo afectan los programas formativos del Instituto Nacional de Administración Pública a la movilidad funcional de los servidores públicos iberoamericanos merced los conocimientos adquiridos en dichos cursos, coadyuvando, de esta forma, a la creación o modificación de las redes de poder burocrático en la Región. Así, tratábamos de demostrar de manera empírica como afectaba a su trayectoria profesional la formación recibida en España, y si dicha formación contribuía a incrementar la percepción de su capacidad de acción y de influencia en cada uno de sus correspondientes ámbitos. En este sentido, los resultados nos han proporcionado datos suficientes para poder afirmar que el

impacto producido es muy significativo ya que, para el 58% de los participantes, la realización del curso ha tenido un efecto inmediato en su trayectoria profesional.

El seguimiento y análisis de más de 20 años de la trayectoria profesional de los participantes nos ha permitido valorar, con mayor precisión, el impacto de su formación en el INAP a corto y largo plazo (la mayoría de los participantes encuestados tenían entre 26 y 40 años cuando asistieron a los cursos del INAP, y en la actualidad, la mayor parte de los participantes tienen edades comprendidas entre 41 y 60 años).

Por otra parte, conviene considerar también la distinta influencia que tienen los programas de formación en función de la duración de los cursos. En efecto, nuestro estudio muestra que los cursos denominados de "ciclo largo" tienen una mayor repercusión que los cursos denominados de "ciclo corto" ya que, como observamos en los datos obtenidos en la encuesta, son los que han proporcionado un efecto inmediato más significativo en la trayectoria profesional de los participantes.

De esta forma, aunque el 95,3% de los participantes valora la influencia de los cursos realizados, en su trayectoria profesional, como muy positiva, se constata que los cursos que tienen una duración entre 6 meses y más de 1 año han tenido una mayor influencia y un mayor efecto inmediato en el puesto de trabajo que desempeñan los participantes.

Este tipo de cursos se corresponde con aquéllos que tienen un contenido multidisciplinar y donde, precisamente por tener una mayor duración, puede profundizarse más en las materias que conforman su programa académico. El 70% de quienes sostienen que la influencia del curso ha sido muy positiva son Licenciados en Derecho, lo que contrasta con el hecho de que los participantes con formación económica (en un sentido general, ya que incluimos licenciaturas como: Administrador Público, de Empresas, etc...) constituyen el grupo más numeroso. De todo ello se deduce que la previa formación jurídica favorece el mayor impacto posterior en la promoción profesional de los participantes.

## 5. Reflexiones finales

Siguiendo el hilo conductor de nuestro análisis proyectamos la repercusión de la formación recibida por los funcionarios públicos iberoamericanos en el INAP en dos dimensiones:

- a) una relativa al efecto directo, tanto inmediato como a largo plazo, que ha tenido ésta en el participante, y
- b) una segunda dimensión, relativa al efecto indirecto que ha tenido ésta sobre la creación de un cuerpo de funcionarios públicos más eficaz y eficiente, mejor preparados para interpretar la realidad y diseñar políticas que se adapten de una forma más adecuada a las necesidades y demandas de la Región.

En cuanto a la primera dimensión (efectos directos), y respecto a los efectos inmediatos, nuestra investigación nos permite afirmar que casi el 60% de los participantes considera que el curso realizado ha tenido un efecto positivo en su puesto de trabajo.

Estos se clasifican de la siguiente manera:

- Ascenso profesional.
- Promoción a puestos de responsabilidad política.
- Traslado a puestos más adecuados a los conocimientos adquiridos.
- Ofertas del sector privado y,
- Aumento directo en su remuneración

De ellos, el ascenso profesional ha sido el efecto inmediato más significativo, tal y como se deduce de los datos obtenidos en la encuesta, de manera especial entre los participantes que provenían de puestos de los denominados funcionarios de nivel medio.

En segundo lugar, nuestro estudio revela cómo una importante proporción de los participantes fueron promovidos a cargos políticos en los distintos ámbitos territoriales: nacional, provincial y municipal. Por lo que se refiere al "traslado a un puesto de trabajo más adecuado a los conocimientos adquiridos", su influencia ha sido mayor en aquellos participantes que eran ya altos funcionarios cuando asistieron al curso.



Como era de esperar, las ofertas en el sector privado son marginales y no influyen de forma significativa. Por último, el efecto directo inmediato de menor incidencia entre los participantes es el aumento en su remuneración que, en todo caso, tiene su mayor repercusión en el grupo proveniente de los denominados funcionarios de nivel medio.

Si lo anterior se confirma en el corto plazo, los efectos a largo plazo (también de tipo directo) permiten apreciar una notable movilidad ascendente de los participantes en sus respectivos puestos administrativos. Y ello, a su vez, nos permitiría afirmar la capacidad material del INAP para influir significativamente en la formación de burocracias públicas en Iberoamérica, al favorecer con la formación ofrecida a sus alumnos, su integración en la correspondiente élite burocrática nacional.

En este sentido los datos nos parecen concluyentes: la mayor parte de los participantes que han tenido una movilidad ascendente han pasado de ocupar puestos definidos como de nivel medio a ocupar puestos de altos funcionarios o directivos: un 73% de aquellos participantes que, en el inicio del curso, ocupaban puestos de los que consideramos de "nivel medio", ocupan en la actualidad puestos de "alto funcionario". Además, queremos destacar que los ex-alumnos del INAP que, en la actualidad, ocupan cargos políticos provienen, en su mayoría, de los participantes que desempeñaban puestos de los denominados de nivel medio.

La segunda dimensión del análisis de los resultados se refiere a los efectos indirectos que han tenido y tienen los programas formativos del INAP sobre el conjunto de las élites administrativas y burocráticas iberoamericanas. Es decir, se considera que un buen número de los diplomados en los diversos cursos y maestrías se encuentran en puestos de un nivel que oscila entre el medio-alto y el muy alto, lo que permite identificarlos como los encargados de diseñar y aplicar los programas de reforma y modernización en sus Administraciones Públicas, que tendrán como objetivo incrementar la gobernabilidad y el rendimiento de los distintos sistemas de gobierno y de gestión pública.

En suma, la investigación realizada nos ha permitido constatar que la formación recibida en el INAP se ha extendido, de forma eficaz, en las Administraciones Públicas de la Región, ya que la mayor parte de los participantes en los cursos no sólo continúan trabajando en el sector público, sino que han favorecido su promoción profesional.

Sin embargo, la labor del INAP no se detiene en la formación de los nuevos grupos de poder administrativos y burocráticos, sino que sigue estando presente entre ellos. El instrumento que ha favorecido esta conexión en el tiempo es la Federación Internacional de Antiguos Alumnos Iberoamericanos del INAP de España (FIAAIIIE), que como ya hemos señalado con anterioridad,

cuenta con casi 3000 miembros, agrupados en las distintas Asociaciones Nacionales que desde 1984, fecha de su creación, ha celebrado regularmente Congresos y Seminarios donde se han abordado temas relevantes sobre la Administración Pública y la Reforma del Estado.

En efecto, fue en el año 1984 cuando se constituía en Alcalá, en un Congreso extraordinario presidido por S.M. el Rey, la Federación Internacional de Antiguos Alumnos del INAP de España, conformada por los altos funcionarios egresados de sus aulas, a la que se le otorgó, por el Ayuntamiento de Alcalá en sesión plenaria, el 25 de abril de 1986, el título de *Hija Adoptiva de Alcalá de Henares*. Además, una vez acabada la estancia en nuestro país, los antiguos alumnos siguen vinculados al INAP a través de los múltiples foros que organiza esta Institución. Y ésto lo lleva a cabo mediante el segundo gran grupo de actividades, es decir, la organización de Congresos, Seminarios y Mesas Redondas, bien por propia iniciativa, o en colaboración con diversas instituciones nacionales o extranjeras.

A este respecto, debemos destacar dos grupos de foros bien diferenciados: a) los organizados fuera del marco de la FIAAIIIE y, b) aquéllos celebrados en el marco de dicha Federación Internacional de Antiguos alumnos del INAP de España.

Dicha FIAAIIIE está formada por dieciocho Asociaciones Nacionales de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y República Dominicana. En el caso de Cuba, se ha intentado crear la Asociación Nacional de Ex-alumnos del INAP de España, aunque hasta el momento ha sido imposible.

Por otra parte, en el caso de los ex-alumnos que residen en España, comprobamos que se integran, habitualmente, en las respectivas Asociaciones Nacionales de sus países de origen. En cuanto a los antecedentes de las actuales Asociaciones Nacionales y de la Federación Internacional de Antiguos Alumnos Iberoamericanos del INAP de España, hemos de remontarnos al año 1970, cuando se constituye la Asociación de Egresados Argentinos de la antigua ENAP, y a la Asociación Paraguaya. Sería en el año 1978 cuando, desde las páginas de la IBEROINAP, se trató de fomentar la creación de estas asociaciones; a raíz de esta iniciativa se recibieron numerosas sugerencias, llegando a materializarse la creación de su correspondiente Junta Directiva y Estatutos.

En suma, la Federación trata de contribuir al mantenimiento de los vínculos intelectuales, y no simplemente afectivos, que se han ido estableciendo, tanto entre sus miembros como entre las distintas Asociaciones Nacionales y los diferentes organismos públicos que desarrollan la gestión

administrativa en el espacio iberoamericano, pretendiendo extender las experiencias en el diseño y aplicación de políticas públicas que provienen de los modelos modernos de gestión, y en concreto de la experiencia española.

En cuanto al tercer gran grupo de actividades desarrolladas por el INAP, las Relaciones Internacionales, hemos de destacar que dicha Institución mantiene, en el ámbito Iberoamericano, una relación muy fluida y estrecha con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) formando parte de su mesa directiva; asimismo, participa en la Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública, además de los numerosos Convenios de Cooperación que tiene firmados con distintas Instituciones de la Región.

Por último, y de acuerdo a los resultados alcanzados, podemos plantear que el INAP, a diferencia de otras Grandes Escuelas (por ejemplo la ENA, donde el 80% de sus alumnos son hijos de altos directivos y de profesionales liberales), es una Institución que realiza la selección de los participantes sin criterios elitistas, es decir, no exige que las personas seleccionadas formen parte de ninguna élite. Por el contrario, una de las funciones del INAP es formar dichas élites y mantener con las redes constituidas un contacto estrecho a través de la Federación Internacional de Antiguos Alumnos del INAP de España, lo que permite, en último término, un contacto fluido e inmediato con una gran red de servidores públicos iberoamericanos.

En resumen, según nuestro estudio podemos afirmar que el Instituto Nacional de Administración Pública, en su carácter de institución pública con funciones formativas, contribuye de manera eficaz y eficiente a la formación y perfeccionamiento de las élites burocráticas públicas iberoamericanas. Lo hace de forma eficaz merced la calidad técnica de los programas formativos que desarrolla, de los que se derivan beneficios intelectuales, dogmáticos y técnicos, que permiten modificar y reorientar las habilidades de los participantes. Y también, simultáneamente, actúa con criterios de eficiencia en tanto incide significativamente en la reorientación integradora de procesos técnico-administrativos, en particular y de las acciones gubernamentales que generan y gestionan políticas públicas, en general.

## Bibliografía

- Bugeda, José. *Manual de Técnicas de Investigación Social*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1974.
- Dahl, Robert. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- Filgueira, F.; Lijtenstein, S. y Avelino, G. "Cambio económico, exclusión social y minimalismo democrático", en Alcántara, Manuel y Crespo, Ismael, eds. *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 1995.
- Fleury, Sonia. "Desigualdade, violencia e exclusao: Desafios na virada do século". *Revista Sistema*, nº 25, 1996.
- González, Juan C. "Acción Pública y reacción ciudadana: el papel de la sociedad civil en el Estado democrático". *Reis*, nº 91, pp. 9-38, 2000.
- Horn, Murray J. *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Sector Public*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- INAP. *El Instituto Nacional de Administración Pública: Cuarenta años de historia*. Madrid: MAP-INAP, 2000.
- Johnson, Ronald. N. y Libecap, Gary. D. *The Federal Service and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change*. Chicago: Chicago University Press, 1994.
- Pizarro, Elisa. *El INAP y la formación de elites burocráticas públicas Iberoamericanas*. Madrid: INAP, 2001.
- Vedung, Evert. *Evaluación de políticas públicas y programas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1997.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1993