

# Formación de administradores públicos en Guatemala\*

Rokael Cardona \*\*

EL AUTOR PRESENTA EL PROGRAMA DE MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA QUE IMPARTEN CONJUNTAMENTE EL INAP Y LA USAC DE GUATEMALA, DESCRIBIENDO LOS ANTECEDENTES Y CAMBIOS DE ORIENTACION QUE SE HAN DADO A LO LARGO DE LOS ESFUERZOS DE FORMACION EN POSTGRADO A PARTIR DE 1965 EN GUATEMALA.

## El Plan Formativo para Ejecutivos

Los esfuerzos de formación en Administración Pública a nivel de postgrado se han realizado en Guatemala desde 1965 estando vinculados al desenvolvimiento del anterior Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo -INAD- (1964-80) y del actual Instituto Nacional de Administración Pública -INAP-<sup>1</sup>.

El Plan Formativo para Ejecutivos fue desarrollado por el INAD entre 1965 y 1976 y constituye el antecedente directo del actual programa de Maestría en Administración Pública.

Por la importancia que tiene a continuación se realiza una síntesis-resumen

del documento específico que el INAP de Guatemala presentó en la República de Panamá, en un seminario sobre los estudios de postgrado en Administración Pública, auspiciado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-, en 1983<sup>2</sup>.

Se dice en dicho documento que la ausencia de una licenciatura en Administración Pública y de programas universitarios en los que se contemplan el estudio de la problemática del sector público, explican la implantación del "Plan Formativo", encaminado a dar respuesta a una serie de demandas formuladas por el aparato estatal. La necesidad de lograr un impacto significativo en el corto plazo, justificó su organización como estudio de postgrado. Sin embargo, la legitimación

\* El contenido de este artículo constituye un extracto corregido del capítulo IV de la Tesis de Postgrado en Investigación Aplicada, presentada por el autor en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD-, Caracas, Venezuela, en 1985, sobre el tema: *Universidad, Sector Público y Formación de Administradores en Guatemala*. 222 páginas.

\*\* Profesor de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Director del Departamento de Investigación y Análisis Administrativo del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de Guatemala.

1. La Fundación del Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo -INAD- fue el resultado de un convenio de cooperación suscrito entre el Gobierno de Guatemala y el

de los Estados Unidos de Norteamérica, enmarcado dentro del espíritu de la Alianza para el Progreso y de los objetivos de la Carta de Punta del Este, como tal, subsistió hasta junio de 1980, fecha en que se institucionalizaron las funciones de un nuevo instituto: el actual INAP. El Instituto Nacional de Administración Pública fue creado por Decreto 25-80 del Congreso de la República, el 3 de junio de 1980, habiendo absorbido el patrimonio del INAD.

2. Víctor Gálvez Borrel y Mario Hugo Rosel: *Los estudios de Postgrado en Administración Pública en Guatemala*. Ponencia. Seminario sobre "Formación en Administración Pública en Centroamérica", realizado por el ICAP en Panamá, 1983.

del "Plan Formativo" como estudio de postgrado por parte de la Universidad de San Carlos de Guatemala no prosperó.

El "Plan Formativo para Ejecutivos", desarrolló tres cursos entre los años 1965 y 1972, con una duración que osciló de los 3 a los 5 semestres, teniendo una extensión mayor los primeros cursos y una duración menor el último. El "Plan", en la práctica privilegió el ingreso de profesionales jóvenes y de estudiantes universitarios con un buen rendimiento académico, que hubiesen revelado condiciones de liderazgo en la universidad o en la política nacional y local<sup>3</sup>.

La capacitación que se ofreció a los profesionales del "Plan Formativo", hizo hincapié en el conocimiento de las disciplinas políticas y sociales, que durante ese período, no se contemplaban en el *pensum* de ninguna de las universidades del país. Las actividades de investigación durante esta etapa se vincularon con las de formación, sin llegar a ser importantes<sup>4</sup>.

Para promover se requería que el promedio de notas no bajara del rango "muy bueno" (B); que el estudiante presentara el reporte de un seminario; que realizara un internado supervisado en una institución pública; y que tomara un número determinado de cursos que le permitieran obtener 48 unidades para los dos primeros cursos, y 33 para el último<sup>5</sup>.

El Plan Formativo desarrolló tres cursos que se describen a continuación:

**El primer curso del "Plan Formativo"** (1965-1966), buscaba desarrollar un espectro general de la Administración Pública y el conocimiento particular de las disciplinas vinculadas directamente con el quehacer de la Administración como práctica de trabajo<sup>6</sup>. Las diferentes materias se agrupaban en cuatro áreas, que se conservaron hasta el último de los cursos del "Plan". Dichas áreas eran las siguientes: Metodología, Administración Pública, Gobierno y Política y Desarrollo Socioeconómico. Las dificultades para obtener docentes y el elevado número de materias opcionales, se convirtieron en uno de los mayores problemas administrativos que enfrentó el primer curso.

**El segundo curso del "Plan Formativo"** (1968-1969), redujo la orientación enciclopedista y generalista del primero, y contó con un *pensum* menos difuso. Aumentó el número de materias obligatorias a 17 y redujo el número de opciones de 15 a 5. El *pensum* se presentó así, más equilibrado en cuanto a contenidos y bastante más tecnificado que el anterior, ya que contemplaba nuevas materias que incluían las técnicas administrativas más novedosas utilizadas en aquella época y que se constituían en base fundamental de la práctica gubernamental. Sin embargo, el tratamiento opcional que se dio a dichas materias, debilitó en la práctica el componente administrativo. Por otra parte a pesar de las nuevas materias que se introdujeron, la importancia del área administrativa disminuyó considerablemente en el segundo curso, y se privilegió la visión política en el contenido del mismo.

3. Los profesionales y los estudiantes pendientes de graduación que participaban en el "Plan Formativo", se clasificaron en dos categorías. La mitad de los participantes eran becarios tipo "A", con dedicación a tiempo completo y obtenían un estipendio mensual por parte del INAD. La otra mitad eran becarios tipo "B", dedicados a tiempo parcial, y no gozaban de estipendio mensual por tratarse de funcionarios de gobierno, con permiso para asistir al curso, o bien de profesionales liberales que continuaban parcialmente con sus actividades habituales.

4. Es interesante señalar que las personas que participaron en estos cursos, han tenido un papel importante en la política y en la Administración Pública nacional.

5. Una unidad era equivalente a una hora de clase por semana durante un semestre, y a dos horas de estudio por semana/semestre.

6. En tal sentido, el *pensum* contemplaba 16 materias, 13 de las cuales eran obligatorias, y el resto se escogerían dentro de una lista de 15 opcionales.

**El tercer curso del "Plan Formativo"** (1971-1972), redujo el número de materias a 11 obligatorias sin ninguna opcional. El mismo se presentó como un esfuerzo de simplificación y síntesis, pero enfatizó la problemática del desarrollo socioeconómico lo que supuso un análisis fuertemente político de esta interpretación. A causa de la importancia acordada al área de Desarrollo Socioeconómico, se puede afirmar que el tercero al igual que el segundo curso, privilegiaron la visión y discusión sobre los problemas políticos respecto de cualquier otra área académica.

**El cuarto curso dentro de su "Plan Formativo"** (1974-1975), no llegó a concluirse por problemas de deserción estudiantil, que obedecieron a factores exógenos. El terremoto de 1976 vino a modificar y a desviar de sus objetivos a la mayoría de las instituciones del sector público, quienes enfrentaron en forma desigual las demandas de la emergencia. El INAD se involucró en las tareas de la reconstrucción física, dedicándose de lleno a las mismas y relegando sus funciones centrales a planos secundarios. Fue así como se abandonó la formación y capacitación durante varios años. A raíz del cambio de dirección del INAD, y luego de la creación del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, se retomaron los objetivos iniciales sobre formación y capacitación de recursos humanos, lo que motivó el replanteamiento del "Plan Formativo", ya no en la modalidad anterior, sino con otros contenidos y requisitos.

### **El Programa de Maestría en Administración Pública<sup>7</sup>**

El Programa de Maestría en Administración Pública es un programa conjun-

7. El actual Programa de Maestría en Administración Pública, pasó a denominarse así, a partir de su reconocimiento por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Anteriormente funcionaba como Curso de Postgrado, con la denominación de "Curso Superior de Administración Pública -CUSUAP-". Por lo que en algunos momentos nos referiremos indistintamente a él.

to que desarrollan la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Instituto Nacional de Administración Pública -INAP- y cuya finalidad es la formación profesional de administradores, para mejorar y fortalecer la capacidad ejecutiva y el funcionamiento y eficacia del Sector Público en Guatemala. El programa inicialmente se denominó Curso Superior de Administración Pública y estaba orientado a graduados universitarios con título a nivel de licenciatura, habiendo surgido como consecuencia de las recomendaciones del Programa de Desarrollo Administrativo del Sector Público -PRODASP-, que funcionó en los últimos años de la década pasada en la Secretaría General de Planificación Económica, y del esfuerzo por rescatar el antiguo "Plan Formativo para Ejecutivos" del INAD.

### *La justificación del CUSUAP*

El Curso Superior de Administración Pública surgió en 1980. Como un programa de Formación Superior del INAP, bajo la gestión del Lic. Roderico Segura Trujillo. Como Directores del Programa estuvieron en su inicio el Dr. Víctor Gálvez (Abogado y Sociólogo) y el Arquitecto Mario Hugo Rosal; en su creación se argumentó, entre otras cosas, que: "la ejecución efectiva de decisiones importantes, el cumplimiento y realización de planes y programas, así como la gestión administrativa en sectores claves del gobierno, se ve muchas veces comprometida por la ausencia de recursos humanos altamente calificados, con capacidad y aptitud para identificación, caracterización y resolución de problemas. Este vacío de servidores públicos especializados en la conducción administrativa, ha constituido uno de los factores que impiden el cumplimiento de los objetivos y metas definidos en los planes nacionales de desarrollo, al mismo tiempo que ha contribuido a una gestión rutinaria o en el mejor de los casos, estrictamente tecnocrática. El Curso Superior de Administración Pública persigue dentro de este contexto, reforzar y ampliar los conocimientos técnicos y las

habilidades que exigen las funciones ejecutivas del Estado. Se busca con ello, formar funcionarios que se constituyan en entes gestores, no burocráticos, capaces de administrar con eficiencia programas de interés nacional"<sup>8</sup>

Dice el documento de INAP-USAC que la ausencia de programas universitarios destinados a la formación de recursos humanos en áreas vinculadas directamente a la gestión gubernamental, justifica la existencia de un curso especializado en Administración Pública. En efecto, señala, algunas carreras universitarias que se imparten en Guatemala abordan dentro de sus respectivos currícula, materias relacionadas con la administración. No existe sin embargo, una licenciatura que satisfaga los requerimientos de calificación profesional de las personas que poseen vocación por la gestión gubernamental<sup>9</sup>

La Universidad de San Carlos de Guatemala a quien compete organizar, dirigir y desarrollar la enseñanza estatal superior así como la educación profesional universitaria, reconoció en noviembre de 1981, el Curso Superior de Administración Pública, el cual se encuentra desde entonces adscrito a dicha Universidad como un programa de maestría<sup>10</sup>. La adscripción del Curso Superior de Admi-

nistración Pública a la Universidad de San Carlos de Guatemala, garantiza su rigor académico y permite vincularlo al resto de programas docentes de esa Universidad. La tradición científica y la experiencia de la Universidad estatal, unidos a su capacidad académica, constituyen una base firme para el desarrollo del programa de maestría del INAP.

El Instituto Nacional de Administración Pública por su parte, es el órgano técnico de la Administración del Estado, responsable de generar y ejecutar el desarrollo administrativo que permita incrementar la capacidad de las instituciones y dependencias públicas, para el logro de mayor eficiencia y eficacia en la producción de los bienes y servicios destinados al Sector Público y a la sociedad en general<sup>11</sup>

### *Objetivos del Programa de Maestría*

El Programa de Maestría en Administración Pública capacitará a un grupo selecto de profesionales de diferentes ramas académicas a través de un contexto de enseñanza dirigida y participativa que permita a los participantes enriquecer sus criterios y habilidades con el propósito de mejorar en el futuro, su ejecución en el aparato gubernativo guatemalteco.

8. Víctor Gálvez Borrel y Mario Hugo Rosal: *Curso Superior de Administración Pública*. Programa de Maestría 1982-83. INAP-USAC. Guatemala, 1982. Mimeografiado.

9. El CUSUAP agrupa a profesionales de todas las disciplinas universitarias y constituye una respuesta a esta necesidad.

10. La formalización de dicho reconocimiento se produjo el 26 de febrero de 1982, cambiándose su denominación, de Curso Superior en Administración Pública a *Programa de Maestría en Administración Pública*.

11. Creado por el Decreto 25-80 del Congreso de la República, el INAP es una institución estatal descentralizada, que depende directamente de la Presidencia de la República. Sus principales funciones son la investigación de los problemas que afectan la Administración Pública para fundamentar soluciones adecuadas a los mismos; la asistencia téc-

nica, el impulso y la coordinación de acciones de desarrollo administrativo; y la definición y ejecución de políticas de formación y capacitación de los recursos humanos del Sector Público. A estas funciones se añade la de divulgación de los avances técnicos y del papel que juega la Administración Pública en el país. Para el cumplimiento de sus actividades docentes y académicas, el INAP ha celebrado convenios con instituciones y organismos internacionales dentro de los que destacan: el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social —ILPES—, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD—, el Instituto Latinoamericano de Presupuesto Público —ASIP—, el Instituto Centroamericano de Administración Pública —ICAP—, la Organización de Estados Americanos —OEA— y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo —CLAD—.

Específicamente el programa buscará:

- Proporcionar conocimientos sobre el Sector Público y las instituciones que lo conforman, así como sobre las condiciones, problemas y limitaciones de realización de los programas gubernamentales.
- Proveer a los participantes los instrumentos y las técnicas administrativas básicas para su implementación en el Sector Público.
- Dotar al participante de conocimientos teóricos y prácticos para que pueda prestar asistencia técnica a los niveles superiores de la conducción administrativa.
- Generar capacidad crítica en los participantes en lo relativo a la caracterización de los problemas administrativos relevantes y en el planteamiento de soluciones viables y eficaces.

### *Características de los estudiantes y del programa de Maestría*

La Maestría en Administración Pública se dirigió al personal en servicio y a aquél que manifestara vocación por la gestión gubernamental, o sea; a profesionales jóvenes que aún no se habían incorporado al sector público. El Programa privilegió la actividad de investigación que había sido descuidada en los cursos del "Plan Formativo", por considerarla fundamental en un programa de postgrado. La investigación pasó a ser así, un requisito curricular, reiteradamente evaluado hasta concluir con un informe final y con un examen que permitía la graduación.

Los profesionales que estudiaron la Maestría, gozaron de dos tipos de becas

---

12. Un crédito equivale a 1 hora de trabajo teórico o a 2 horas de trabajo práctico por semana durante un semestre. (Art. 111, Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala).

similares a las contempladas en el "Plan Formativo" del INAD. El 95% de los estudiantes contó con estipendio por parte del Instituto y el 5% restante estuvo becado por las instituciones patrocinadoras. Lo anterior permitió que los estudiantes se dedicaran a tiempo completo a sus estudios, así como obtener buenos resultados en sus calificaciones y promedios, ya que esto era un elemento fundamental para mantener la beca. Como requisito de graduación, el Programa de Maestría requería que el estudiante completara un mínimo de 45 créditos, una asistencia no menor del 90% a todas las actividades del curso, y un trabajo de investigación.<sup>12</sup>

Se desarrollaron dos cursos entre 1980 y comienzo de 1984, con una duración de 21 meses, por cada curso, habiendo egresado un total de 61 estudiantes, los que sumados a los 70 egresados del Plan Formativo para Ejecutivos hacen un total de egresados entre 1965 y 1986 de 131 profesionales de Maestría. (Ver cuadro 1).

Como ya se señaló anteriormente, el Programa de Maestría en Administración Pública corresponde a un postgrado, reconocido por la Universidad de San Carlos de Guatemala con el carácter de Maestría, según convenio suscrito entre éste y el INAP, el 26 de febrero de 1982. El Programa es financiado por el gobierno, a través del INAP. Su ejecución está a cargo de un Director designado por éste, y de una Comisión Administradora que coordina lo relativo al desarrollo académico; nivel de docencia superior; estructura del plan de estudios y requisitos de admisión. Dicha Comisión está integrada por los Decanos de las Facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales; de Ciencias Económicas y de Humanidades de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Adicionalmente, se contempla una Comisión Académica integrada por el Gerente del Instituto Nacional de Administración Pública -INAP-; el Director de Desarrollo Administrativo de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica -SEGEPLAN- y el Director de For-

CUADRO 1

ADMINISTRADORES PUBLICOS EGRESADOS DE CURSOS DE POSTGRADO  
Y DE LA MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA,  
SEGUN LUGAR DE TRABAJO

Periodo	Total	Sector Público	%	Sector Privado	Otros a/
1965-69 (INAD)*	43	18	41,8	13	12
1970-74 (INAD)	18	8	44,4	3	7
1980-83 (INAP**.-USAC)	40 b/	36	90,0	4	—
1984-86 c/ (INAP-USAC)	30 b/	28	93,0	2	—
TOTAL	131	80		22	19

a/ Fuera del país, fallecidos o de ubicación desconocida.

b/ Promociones reconocidas por la Universidad de San Carlos, dirigidas por el INAP.

c/ La promoción original era de 44 personas, pero por diversos factores se estima que concluirán sus estudios 30 profesionales.

\* INAD: Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo (1964-1980), antecedente inmediato del INAP.

\*\* INAP: Instituto Nacional de Administración Pública (1980-.....).

FUENTE: Registros del Programa de Maestría INAP-USAC. 1986.

mación y Capacitación del INAP, a quienes corresponde resolver los problemas académicos que se presenten y evaluar el desarrollo del Programa.

Son requisitos del Programa, que los postulantes sean profesionales graduados a nivel de licenciatura, que se encuentren inscritos en el Departamento de Registro de la Universidad de San Carlos, y que cumplan las normas establecidas para estudiantes de postgrado. Concluidos los estudios, la Universidad de San Carlos de Guatemala otorga el grado académico de maestro, debiendo suscribir el título correspondiente, el Rector, el Secretario de la Universidad y el Gerente del INAP. El *pensum* de estudios así como la descripción de los cursos que éste contempla, debe ser aprobado por el Consejo Superior Universitario, de la Universidad de San Carlos.

*Características pedagógicas  
y contenido del CUSUAP*<sup>13</sup>

El Programa de Maestría en Administración Pública persigue establecer una combinación adecuada y equilibrada de materias, que permitan una síntesis entre el aspecto teórico fundamental y el práctico operativo, mediante la selección de los contenidos académicos de su *pensum*. Dicha síntesis busca lograr eficiencia en el uso de métodos, instrumentos y procedimientos que fortalecen la función gerencial del Sector Público. Cada materia sustenta la comprensión de otra dentro de un proceso gradual y acumulativo de conocimientos, permitiendo así, el desarrollo de elementos teóricos y prácticos que posibiliten visualizar e identificar los problemas nodales de la gestión administrativa, así como las respuestas apropiadas.

Las diferentes materias conforman 4 unidades académicas. La primera unidad integra los conocimientos básicos de ni-

13. Víctor Gálvez Borrel y Mario Hugo Rosal. *Curso... Op. cit.*, págs. 6 en adelante (síntesis tomada de dicho documento).

velación, así como aquellos necesarios a la comprensión de la naturaleza y problemática del Sector Público guatemalteco. La segunda unidad enfatiza aspectos fundamentales de la gestión administrativa básica. La tercera unidad aborda los aspectos básicos del proceso de planificación, su contenido, problemática y aplicación. La cuarta unidad se constituye en el área de síntesis del proceso de enseñanza y en ella convergen y se concretan, todos los conocimientos producidos a lo largo del estudio. Dicha unidad concluye con la presentación del informe del trabajo de investigación (tesis).

La unidad uno se estructura según el enfoque tradicional, consistente en dividir el tiempo horario en períodos de clase equivalentes durante la jornada, tiene una duración de seis meses. Dicho enfoque permite que el estudiante adquiera e integre sus conocimientos por medio del avance simultáneo de todas las materias. Utiliza el sistema de clase magistral, seminarios, laboratorios, talleres, lecturas dirigidas, exposiciones, síntesis del docente, conferencias, trabajos de grupo y controles de lectura.

Las unidades dos y tres se componen de tres módulos con una duración total de tres y cuatro meses respectivamente. La estructuración de estas unidades se aparta de los modelos convencionales de docencia, ya que cada módulo se considera como un conjunto de materias relacionadas entre sí, que se integran para lograr un conocimiento específico en un campo determinado. Esta distribución de cursos y la modalidad de la enseñanza modular (véanse gráficos 1 y 2), facilitan la concentración del estudio, focalizando y unificando el interés en un tema específico. El sistema modular ofrece la posibilidad de optimizar la utilización de los recursos, ya que en adición al grupo regular de estudiantes del CUSUAP, pueden incorporarse grupos de funcionarios públicos que realicen actividades relacionadas con el módulo sobre el que se desea actualizar o profundizar conocimientos. En tal sentido, cada módulo se estructura como

julio-diciembre/1985

curso independiente permitiendo multiplicar los esfuerzos de formación y especialización de los recursos.

La integración de los conocimientos que se imparten dentro del esquema modular, se logra a través del trabajo de investigación. Dicha actividad debe reflejar el conocimiento adquirido a lo largo de la experiencia educativa y constituir un aporte del estudiante al conocimiento de la problemática del Sector Público.

Los métodos de enseñanza en los que se apoya el sistema modular son dinámicos y persiguen evitar el recargo y pérdida de interés, consecuencia de la prolongación de la jornada focalizada en una sola materia. Se combinan así, la cátedra magistral con el estudio de casos, las discusiones de grupo, los seminarios, laboratorios, conferencias, talleres, disertaciones de estudiantes, comprobaciones de lectura, material audiovisual y dinámicas de grupos, para retroalimentar el proceso de conocimiento.

La unidad cuatro comprende un módulo y dos actividades académicas con una duración total de cinco meses. El módulo tiene una duración de un mes y hace hincapié en el proceso sintético de la gerencia. La segunda actividad constituye un seminario de investigación en el que cada participante presenta y discute el avance de su tesis de grado. Dicho seminario persigue dar a conocer al resto de participantes, el enfoque metodológico y los problemas surgidos durante la práctica de investigación. El resto del tiempo, se emplea para la redacción final del informe de la investigación (tesis), realizada a lo largo del curso.

La combinación de los dos enfoques pedagógicos descritos, el tradicional, que distribuye el tiempo horario entre varias materias y el sistema de la enseñanza modular que lo concentra en un solo contenido, exige una actividad que paulatinamente integre los conocimientos adquiridos durante el proceso educativo. *Esta actividad integradora y de síntesis, corres-*



GRAFICO 2

PROGRAMA DE MAESTRIA  
CARGA ACADEMICA

Unidades	I					II				III				IV																																										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18																																						
Periodos diarios de clase	período 1		período 2		período 3		período 4																																																	
	mañana		tarde																																																					
	métodos cuantitativos 002		legislación y sistema de gobierno guatemalteco 004		métodos de inversión pública 006		administración económica de la gestión pública 012		análisis administrativo 014				administración recursos humanos 016				programación 018				planificación 020				administración financiera 022				proyectos 024				gerencia 026				seminario 028				trabajo de investigación 030															
	desarrollo del sector público guatemalteco 010																																																							



Indica tiempo para realizar investigación.



Indica evaluación

*ponde al trabajo de investigación, que se desenvuelve como un proceso gradual de producción e incorporación de conocimientos.* La investigación constituye, así, la actividad fundamental del programa y a la cual se destina el mayor tiempo de estudio. Se inicia al finalizar la unidad uno y se apoya en una franja transversal que se desarrolla desde el curso de métodos de investigación y que constituye el tiempo previsto para dedicarse a la misma. (Véase esquema de carga académica en gráfico 2).

La investigación debe referirse a problemas de interés para la Administración Pública guatemalteca y/o a cuestiones científicas de relevancia para el campo de la Ciencia de la Administración. El trabajo de investigación debe ser sustentado y defendido en un examen de graduación, ante un tribunal de cinco miembros. Todos los estudiantes cuentan con un asesor contratado para tal efecto por el Instituto. Al concluir la promoción de la Maestría 1983-84 se habían elaborado 32 investigaciones en diferentes áreas, constituyendo un éxito de las dos promociones. La distribución por áreas de las investigaciones presentadas en las dos promociones (1980-81 y 1982-84) es la siguiente:

- Funciones del Estado:  
3 investigaciones
- Recursos Humanos, Motivación y Capacitación:  
5 investigaciones
- Planificación y Políticas Públicas:  
4 investigaciones
- Administración Regional y Metropolitana:  
3 investigaciones

- Empresas Públicas y Descentralizadas:  
4 investigaciones
- Estudios de Cambio, Desarrollo Organizacional y Procesos Administrativos:  
4 investigaciones
- Reestructuración Administrativa:  
4 investigaciones
- Proyectos:  
1 investigación

### *Personal docente y material bibliográfico*

El Programa de Maestría que finalizó en 1984 contó con un cuerpo docente altamente calificado integrado por 41 catedráticos, de los cuales 28 se dedicaron a la docencia directa y 13 fueron asesores específicos de investigación.

Los catedráticos dedicados a docencia directa se subdividen en dos categorías: (véanse anexos I y II).

- Internacionales (cooperación técnica del ICAP, del INAP de México, del CLAD de Venezuela y del CSUCA):  
Docentes de tiempo completo (visitantes) 12 45%
- Nacionales:  
Docentes de tiempo completo 3 11%  
Docentes de tiempo parcial 13 46%

Los asesores de investigación laboran a tiempo parcial y establecen sus horarios de acuerdo a las demandas de sus asesorados. Deben rendir un informe mensual sobre el avance de la investigación, que se coteja con el informe quincenal que presenta por su parte cada estudiante; y elaborar, asimismo, un dictamen final al concluir el trabajo de cada estudiante.

Con relación a material bibliográfico<sup>14</sup> los estudiantes del Programa de Maestría julio-diciembre/1985

14. Transcripción-resumen tomada del documento: *Características de los Postgrados de Administración Pública en Guatemala*. Ponencia del INAP al Seminario sobre "Formación en Administración Pública en Centroamérica" realizado por el ICAP en Panamá, 1983, págs. 19-20.

estría tienen acceso a la biblioteca del Instituto, unidad especializada en Administración Pública que posee también material bibliográfico sobre ciencias técnicas y sociales. Cuenta aproximadamente con 8.000 volúmenes; 5.000 títulos; 100 tesis de licenciatura y postgrado; 110 suscripciones periódicas de revistas especializadas y 2.000 documentos procesados. La biblioteca posee también un centro de documentación especializado en Administración Pública Nacional.

Además de los recursos que ofrece la biblioteca, el Programa distribuye entre los participantes, textos y documentos para apoyar sus propios estudios, documentos que se reproducen en el Instituto y son entregados sin costo adicional a los usuarios. Durante el período 1982-1983 se distribuyeron 218 documentos con un promedio de 88 páginas a cada estudiante, según las diversas materias, así:

Métodos Cuantitativos	4
Legislación y Sistema de Gobierno Guatemalteco	5
Métodos de Investigación	9
Administración Pública	47
Desarrollo del Sector Público Guatemalteco	35
Economía de la Gestión Pública	5
Análisis Administrativo	4
Administración de Recursos Humanos	12
Programación	4
Planificación	36
Administración Financiera	9
Proyectos	13
Gerencia	36

La bibliografía que se utilizó fue propuesta por los docentes responsables de impartir las materias del *pensum* de la Maestría.

15. En ese momento el quetzal tenía paridad nominal y real con el dólar norteamericano. julio-diciembre/1985

## Apreciación crítica de la Maestría y perspectivas futuras

El Programa de Maestría se ha visto cuestionado en relación a su impacto dentro del aparato administrativo. La exigencia del Programa de dedicar tiempo completo a los estudios, dificultó la participación de funcionarios en el servicio. El personal que trabaja en tareas de apoyo técnico al sistema gerencial, ve restringidas las posibilidades de obtener permiso y colaboración por parte de sus instituciones para dedicarse durante dos años a estudiar la Maestría. Esto disminuye el efecto y el impacto de la calificación en la estructura administrativa, ya que los participantes del Programa resultan ser profesionales jóvenes con vocación por el servicio público, pero sin experiencia de trabajo en la Administración.

Otra crítica al Programa ha sido lo relativo a la colocación laboral y a la lenta absorción de los graduados por parte del sector público. La ubicación laboral en la mayor parte de los graduados, obedece a relaciones personales previas o bien a situaciones fortuitas. El impacto que se puede lograr a través de un proceso lento, se ha considerado muy débil para justificar el costo global del Programa.

La mayor crítica injustificada que se realiza a la Maestría en ciertos períodos se refiere precisamente a sus costos, ya que éstos rebasaron el tercio del millón de quetzales<sup>15</sup>, de los cuales 250.000 fueron utilizados para becar a los estudiantes. El costo promedio por estudiante formado entre 1980 y 1984 fue de Q. 17.672,00. Las críticas anteriores se resumen en el sentido de que son pocos los profesionales ubicados en posiciones estratégicas que se califican, y que es mayoritaria la participación de profesionales en preser- vicio dentro de la Maestría.

Aunado a los señalamientos referidos, se encuentra otro que atañe a la demanda especializada de recursos humanos no satisfecha en aquellas áreas que cubren

las funciones básicas del sistema gerencial: proyectos; personal; finanzas y planificación, frente a la formación generalista que ha proporcionado el Programa hasta hoy.

Como consecuencia de las críticas expuestas se desarrolló una investigación aplicada<sup>16</sup> que condujo a la elaboración de una propuesta para la modificación del actual Programa de Maestría, que permitiera hacer frente a los cuestionamientos señalados. De tal forma, se planteó la posibilidad de un nuevo Programa que manteniendo la concepción inicial de la Maestría y su calidad académica, redujera su costo a un 60%, tuviera una cobertura mayor dentro de los funcionarios de alto nivel, al facilitar una jornada de estudio más compatible con su respectivo trabajo y que lograra mayor grado de especialización

La nueva Maestría fortalecería las áreas que han sido calificadas como deficitarias: administración de proyectos; administración de personal; administración financiera y planificación, con lo cual se espera hacer frente a las críticas de falta de especialización dirigidas al Programa.

La Maestría que se plantea, conserva la estructura del anterior Programa, aunque en la etapa de especialización se aparte de la idea original. Asimismo presenta un cambio en cuanto a investigación, ya que se aumentó considerablemente el tiempo destinado a la realización de la tesis, a través de un curso de epistemología y metodología de investigación y tres talleres de investigación, los cuales se desarrollan a lo largo de la Maestría. (Ver cuadro 2).

Entre los aspectos condicionantes de la Maestría analizados, la mayoría se consideran favorables para mejorar el Programa.

## *Disponibilidad de recursos*

En opinión de los directores la situación de la Maestría es buena en este aspecto ya que se cuenta con suficientes y adecuados recursos pedagógicos, suficiente y actualizada bibliografía; y existen buenas posibilidades de contratación de profesores nacionales y extranjeros. (Véase el listado ya mencionado en anexos I y II).

En cuanto a recursos pedagógicos el INAP cuenta con un amplio y variado material audiovisual y didáctico para la docencia. En cuanto a bibliografía especializada en Administración Pública se cuenta con la biblioteca más completa del país y quizás una de las más completas en Centroamérica en este campo.

La disponibilidad de profesores es alta para la Maestría debido a los siguientes factores: por un lado a lo largo de varios años se ha constituido un banco de datos de profesores del país con especialización en campos de la Administración Pública; por otro las buenas relaciones del INAP con organismos internacionales de prestigio le han permitido contar con una amplia cooperación en apoyo de profesores; tal es el caso de organismos como el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP); el INAP de México, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD; La Organización de Estados Americanos; el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, y la Confederación Universitaria Centroamericana (CSUCA).

No obstante lo anterior, se presentan limitaciones en cuanto a recursos, siendo las más importantes: la falta de un edificio propio y con las condiciones pedagógicas adecuadas, para las actividades del INAP; la falta de equipo de computación para los estudiantes de la Maestría; y la falta de docentes de medio tiempo y de tiempo completo para el programa, ya que todos son profesores-horario. La falta de docentes de medio tiempo y de

16. Dicha investigación, realizada en abril, mayo-junio de 1984, formó parte de la realización de la tesis de grado, ya mencionada, de la cual se extrajo este artículo.

**CUADRO 2**  
**CONTENIDO DE LAS UNIDADES DEL PROGRAMA DE MAESTRIA A PARTIR DE 1984**

Unidad I Homologación	Créditos por materia	Unidad II Fundamentación Técnica	Créditos por materia	Unidad III Métodos y Técnicas Administrativas	Créditos por materia	Unidad IV Síntesis	Créditos por materia
Epistemología y Metodología de Investigación.	4	Técnicas de Programación y Computación.	3	Teoría y Comportamiento de las Organizaciones.	3	Seminario de Ética y Valores.	1
Evolución y Análisis Socio Político de Guatemala y de su aparato Administrativo.	4	Administración Financiera del Estado.	3	Análisis y Proceso Administrativo.	3	Gerencia Pública.	3
Legislación Administrativa y Sistema de Gobierno Guatemalteco.	3	Planificación Administrativa.	3	Administración de Personal.	3	Investigación Final y Pasantía.	10
Métodos Cuantitativos.	3	Formulación, Administración y Evaluación de Programas y Proyectos Públicos.	3	Teoría y Fundamentos de la Dirección Administrativa.	3		
Economía de la Gestión Pública y Sistemas Económicos.	3	Taller de Investigación I	2	Taller de Investigación II	2		
<b>Total de créditos por unidad</b>	<b>17</b>		<b>14</b>		<b>14</b>		<b>14</b>

tiempo completo se debe a la falta de recursos financieros y se ha tratado de atenuar mediante remuneraciones que están por encima del promedio que perciben los profesionales del medio nacional.

### *Situación de los docentes*

Las posibilidades de reclutamiento de docentes es uno de los puntos críticos si se quisieran desarrollar otros programas de licenciatura o de postgrado en Administración Pública en el país, tales como los que potencialmente se podrían llevar a la práctica en las universidades.

La Maestría del INAP ha tenido poca dificultad en ello, debido a los aspectos ya mencionados; no obstante es necesario reiterar el problema de que todos son profesores horario; por otra parte, la dependencia del exterior en cuanto a los recursos más especializados se puede formar crítica en una época como la actual, "atravesada" por la crisis económica.

A lo anterior hay que agregar que los docentes en su mayoría no tienen formación pedagógica universitaria, como ocurre en el resto de países centroamericanos.

### *Disponibilidad de tiempo de los estudiantes*

En las dos promociones de la Maestría que se formaron entre 1980 y 1983, los alumnos eran becarios de tiempo completo y con promedio de edad inferior a los treinta años. La mayoría eran egresados recientes de las universidades. Desde este punto de vista las condiciones de disponibilidad de tiempo eran ideales, ya que se dedicaban con exclusividad a la Maestría.

Sin embargo, el recorte de recursos financieros para becas y la necesidad sentida de las autoridades del INAP de dar oportunidad de estudio a profesionales en servicio de la administración pública, trajo como consecuencia que a partir de

1984 la promoción estuvo constituida únicamente por estudiantes que trabajan entre 6 y 8 horas. Para compensar la falta de tiempo, con relación a las maestrías anteriores, se alargó el tiempo de las nuevas promociones en seis meses.

Los efectos de esta nueva situación deberán ser objeto de evaluación a lo largo del desarrollo del programa, ya que constituye un factor limitante en cuanto a la dedicación y rendimiento de los estudiantes.

### *Situación de la dirección del Programa de Maestría*

La dirección de la Maestría ha funcionado con mucha efectividad debido a que se ha logrado institucionalizar mecanismos de planificación, programación, control y evaluación, eficientes de común acuerdo con las autoridades del INAP y los propios estudiantes, con el objetivo de mantener adecuados niveles de calidad académica y de responsabilidad docente y estudiantil. Dichos mecanismos han cristalizado en una rigurosa selección de estudiantes, y en un adecuado reclutamiento de docentes, sin dar mucho margen a la discrecionalidad de la dirección.

La dirección ha promovido en todo momento la participación estudiantil a través de órganos que los representen y canalicen demandas y apoyos favorables al desarrollo del programa.

Debido a las razones anteriores los problemas docentes y estudiantiles han sido eventuales y de escasa importancia en el funcionamiento global de la Maestría.

A pesar de que los docentes son en su mayoría profesores-horario no se han tenido problemas relevantes en este aspecto debido al sistema de remuneraciones, al prestigio que representa para ellos trabajar en el programa, y algunas veces, a la colaboración de las instituciones en las cuales trabajan la mayor parte del tiempo.

Como se dijo anteriormente, la eventual falta de vocación de los estudiantes, por la administración pública, se ha superado a través de los rigurosos mecanismos de selección<sup>17</sup>, con lo cual se han evitado problemas de falta de orientación y vocación, y deserción estudiantil.

### *Relaciones interinstitucionales*

El Programa de Maestría, como se dijo, ha logrado reconocimiento interno y externo, lo cual ha dado lugar a buenas y hasta excelentes relaciones interinstitucionales. Quizás uno de sus mayores logros ha sido la coordinación entre el INAP y la Universidad de San Carlos para desarrollar conjuntamente el programa; adicionalmente hay que mencionar la excelente coordinación que se ha mantenido con la Secretaría General de Planificación Económica y en algunos momentos con la Oficina Nacional de Servicio Civil. En el ámbito internacional se destaca la coordinación que se ha tenido con el ICAP, con el CSUCA, con el INAP de México y con el CLAD de Venezuela, entre otros. Todo lo cual ha demandado en un mejoramiento progresivo de la calidad del programa, a pesar de los factores restrictivos existentes.

---

17. A los concursos de admisión de las últimas dos promociones se presentaron más de 200 candidatos para un número de becas menor o igual a 40. Los exámenes incluyen entre otros mecanismos, prueba psicológica, entrevistas y un seminario por grupos para evaluar solidez académica, ética, vocación por la administración pública, experiencia y motivaciones reales para el estudio.

18. La Dirección de Investigaciones Administrativas del INAP inició su organización en julio de 1981 y al momento actual ha logrado su consolidación y legitimidad a través de varios estudios concretos de la Administración Pública de Guatemala, cuenta con una planta de 15 investigadores (permanentes y temporales) con especialidad en las Ciencias Sociales.

### *La relación entre la investigación y la docencia*

Se ha logrado fortalecer mediante la vinculación del programa de Maestría con la Dirección de Investigaciones Administrativas del INAP; asimismo, elevando la carga de contenido metodológico y ampliando los talleres de investigación. Un elemento adicional de importancia lo constituye la contratación de profesionales por parte del INAP para la asesoría de las tesis de grado, con lo cual se garantiza su conclusión y un mínimo de calidad de las mismas. En términos generales la carga de investigación ha ido en aumento, aunque subsisten algunas limitaciones en este aspecto.

La vinculación entre el programa de Maestría y la Dirección de Investigaciones Administrativas<sup>18</sup>, fue decisiva para reorientar el contenido del *pensum* en 1984, como ha sido reiteradamente mencionado, y para apoyar metodológicamente las tesis de grado, a partir de ese año.

En conclusión se puede afirmar que el programa de Maestría en Administración Pública ha contado con condiciones favorables para su desarrollo, pero subsisten limitaciones en la formación de profesionales con perfiles adecuados a un proceso de cambio dentro de la Administración Pública. Además, la oferta cuantitativa que deriva del programa es muy baja en comparación con la demanda potencial y efectiva del Sector Público.

Por otra parte los programas de licenciatura existentes en las universidades, muy marginalmente abordan la problemática específica del Sector Público, con lo cual se concluye que el volumen y la calidad de la oferta de administradores es extremadamente limitada, en comparación con la evolución y la especificidad de la Administración Estatal. De ahí que a

pesar de su bajo número, los egresados del Programa de Maestría pueden constituir en el mediano plazo un potencial de efecto multiplicador insospechado si se insti-

tucionalizan programas de licenciatura o de postgrado en las universidades, orientados a la Administración Pública. □

## ANEXO I

### LISTA DE CATEDRATICOS QUE HAN PARTICIPADO EN EL PROGRAMA DE MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA (Docentes internacionales)

Nombre	Curso	Especialidad	Institución
1. Francisco Echegaray	Planificación Regional	Planificación	OEA
2. Sebastián López A.	Proyectos	En Economía de Recursos Hidráulicos y Evaluación de Proyectos	OEA
3. Rethelny Figueroa	Teoría y Comportamiento de las Organizaciones, Teoría y Fundamentos de la Dirección Administrativa	Postgrado en Administración Pública	ICAP
4. Róger Fallas	Administración de Personal	Técnico en Administración de Personal	Servicio Civil, Costa Rica
5. Dennis Agulluz	Administración Pública	Postgrado en Administración Pública	ICAP
6. Luis Corrales Soto	Gerencia	Admón. y Proyectos	ICAP
7. Salvador Hernández	Administración Financiera	Analista en Presupuesto	ICAP
8. Patricio León	Metodología de la Investigación	Antropología y Metodología	CSUCA
9. Bernan Silés Ortega	Gerencia	Administración	ICAP
10. Ramiro Arguedas V.	Recursos Humanos	Administración de personal	Servicio Civil, Costa Rica
11. José Galván Escobedo	Análisis y Proceso Administrativo	Asesor Técnico	Coordinación Gral. Estudios Administrativos, México
12. Gildardo Campero	Análisis Administrativo y Cambio Organizacional	Ciencia Política y Administración	INAP, México
13. Carlos Rodríguez	Análisis Administrativo		ISSTE, México
14. Enrique Sierra	Planificación	Economía y Administración Pública	ILPES
15. Juan Carlos Vinelli	Administración Financiera	Economía	OEA
16. Enrique Viloria	Empresas Públicas	Economía	ILPES
17. Jesús Aranguren	Proyectos y Planificación	Admón. de Proyectos.	CINDER
18. José Pablo Slón	Gerencia	Admón. Pública	ICAP
19. Wilburg Jiménez C.	Conferencista	Abogado y Administrador	Costa Rica

## ANEXO II

### LISTA DE CATEDRATICOS QUE HAN PARTICIPADO EN EL PROGRAMA DE MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA (Docentes nacionales)

Nombre	Curso	Especialidad
1. Miguel Angel Barrios	Administración Financiera	Administración para el Desarrollo y Presupuesto
2. Tomás Barrientos	Métodos Cuantitativos	Estadística, Economía Social y Educativa
3. Juan A. Borrayo	Planificación Administrativa	Maestría en Desarrollo Recursos Humanos
4. Leonel Figueredo	Formulación y Evaluación de Proyectos	Formulación y Evaluación de Proyectos
5. Mauricio González	Taller de Investigación	Maestría en Administración Pública
6. Oscar Ortiz M.	Desarrollo del Sector Público Guatemalteco	Experiencia en el Campo del Servicio Civil
7. Francisco Pinto C.	Desarrollo del Sector Público Guatemalteco	Estudios de Postgrado en Administración Pública
8. Humberto Pérez M.	Economía de la Gestión Pública y Sistemas Económicos	Experto en Cuentas Nacionales
9. Jacinto Quán	Técnicas de Programación y Computación	Master Science
10. Carlos E. Gutiérrez	Economía de la Gestión Pública	Maestría en Economía
11. Alvaro Salguero	Planificación	Maestría en Economía
12. Rafael Callejas A.	Proyectos	Administración de Empresas
13. Miguel Von Hoegen	Planificación	Maestría en Desarrollo Económico, Matemáticas y Estadística
14. Sergio Zambrano	Planificación	Especializado en Economía Agrícola, Planificación y Programación
15. Enrique Sierra C.	Economía de la Gestión Pública	Economía y Administración Pública
16. Ariel Rivera Iriás	Economía de la Gestión Pública y Sistemas Económicos	Postgrado en Economía, Finanzas Públicas y Admón. Pública
17. Juan José Palomo	Métodos Cuantitativos	Estadística
18. Francisco R. Velásquez	Legislación y Sistemas de Gobierno Guatemalteco (fallecido)	Pedagogía y Ciencias Jurídicas y Sociales
19. Rokael Cardona	Taller de Investigación	Sociología y Metodología
20. Leonel Ocaña	Planificación	Especializado en Economía Agrícola
21. Rafael Angel Bolaños	Proyectos	Maestría en Proyectos de Desarrollo
22. Mario Hugo Rosal	Planificación	Arquitectura, Sociología y Planificación
23. Víctor Gálvez B.	Evolución y Análisis Sociopolítico de Guatemala	Licenciado en Derecho y Doctorado en Sociología
24. Edgar Amado S.	Evolución y Análisis Sociopolítico de Guatemala	Administración Pública
25. Oscar Reyes	Proyectos	Administración Pública
26. Armando Melgar	Análisis y Proceso Administrativo	Maestría en Desarrollo Recursos Humanos
27. René Poitevin	Taller de Investigación	Sociología y Derecho
28. Samuel Monzón	Taller de Investigación	Pedagogía
29. Fernando José Alvarez	Programación	
30. Roberto Motta	Formulación, Evaluación y Administración de Programas y Proyectos Públicos	Proyectos
31. Leonel Moscoso	Legislación	Abogado y Notario
32. Roberto Gallardo	Administración Financiera del Estado	Economista