

documentos

Pautas y estándares para el desarrollo del plan de estudios para la Administración Pública /

Ernest A. Engelbert **

Gestión Pública *

PROLOGO

El progreso del servicio público en todas las naciones del mundo, depende de los administradores públicos, quienes poseen el conocimiento y las destrezas para planificar, organizar y dirigir efectivamente los servicios y los programas gubernamentales. El buen desarrollo de estos programas de enseñanza y adiestramiento es crucial para la evolución de un cuerpo gerencial bien adiestrado. Las universidades, los auspiciados por el gobierno y otras instituciones de adiestramiento tienen la responsabilidad de proporcionar los planes de estudio, la enseñanza que proporcionará personal administrativo/gerencial de alta calidad para el servicio público.

Durante muchos años la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración ha reunido a educadores y técnicos para mejorar los programas de educación y adiestramiento en la administración/gerencia pública. En particular se han realizado esfuerzos dirigidos a esta-

* Aprobado por el Grupo de Estudio de la International Association of Schools and Institutes of Administration sobre Desarrollo Curricular Klaus König. Segunda edición revisada. Reproducido con autorización del editor. Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

** Director del Proyecto.

blecer algunos principios y disposiciones comunes aplicables a la enseñanza y a los programas de adiestramiento tanto en las enseñanzas adelantadas tecnológicamente, como en las menos avanzadas. Después de muchas reuniones el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Curricular produjo este documento, Pautas y Estándares para el Desarrollo del Plan de Estudios para la Administración Pública/Gestión Pública, el que ha sido adoptado por esta Asociación.

Estas pautas y estándares cubren los principales componentes de los programas de enseñanza y adiestramiento para la administración pública/gestión pública, incluyendo los objetivos de los programas, su organización y contenido. Fueron diseñados para ser relevantes en todos los tipos de instituciones de enseñanza y de adiestramiento que se encuentran dedicadas a preparar personal gerencial para el servicio público.

Estas pautas y estándares serán ampliamente distribuidos a universidades, ministerios e instituciones gubernamentales y otras instituciones que se encuentran involucradas en la enseñanza y el adiestramiento en la administración pública/gestión pública. Nuestra Asociación la usará para fomentar la cooperación y el intercambio entre estas instituciones con el propósito de mejorar la calidad y la capacidad del personal gerencial al servicio del gobierno. Lo invitamos a participar en esta importante actividad.

Donald C. Stone

La importancia de la enseñanza y del adiestramiento para la administración pública / gestión pública

1. La calidad y la efectividad de los servicios públicos de una nación dependen de un personal bien educado y adiestrado. Por lo tanto, los gobiernos, a todos los niveles —nacional, regional y local— deben estar continuamente comprometidos en la preparación y el mejoramiento de la idoneidad de las capacidades de los empleados públicos.

2. Las materias de la administración pública/gestión pública son de particular importancia para la enseñanza y el adiestramiento del personal público. Este campo del conocimiento se interesa en la formulación y en la ejecución de los servicios públicos tanto en la teoría como en la práctica e incluye la planificación y la ejecución de las políticas públicas en relación con el ambiente político y administrativo y la organización y la práctica del gobierno.

3. El crecimiento y la complejidad del gobierno y de los servicios públicos han

fomentado la expansión de instituciones y de programas educacionales dedicados al estudio de la administración pública/gestión pública y al adiestramiento del personal comprometido en el manejo de los servicios públicos. Para llenar las necesidades tanto del personal que entrará en el servicio como del personal ya en servicio, la enseñanza y el adiestramiento para la administración pública/gestión pública deberá llevarse a cabo en muchos centros de enseñanza, incluyendo a las universidades, los institutos de adiestramiento y los programas tanto gubernamentales como no gubernamentales.

4. El crecimiento y la complejidad del gobierno y del servicio público también han fomentado una expansión del personal a todos los niveles gubernamentales los que se preocupan principalmente por la responsabilidad y las tareas de gestión, bajo títulos tan diversos como directores, gerentes y administradores, u otras denominaciones; este personal debe poseer un conjunto de conocimientos y de capacidades profesionales apropiados para la comprensión y la gestión exitosa de los servicios públicos.

Los objetivos de la enseñanza y del adiestramiento

1. La enseñanza y el adiestramiento para la administración pública/gestión pública, en cualquier nación, deben interesarse por todos los tipos de programas y sus interrelaciones. Estos programas deben incluir tanto a los universitarios como a los no universitarios, a los programas con grado académico como a los no académicos, a los programas de adiestramiento en servicio como en preservicio. El desarrollo del plan de estudios también debe tomar en consideración el ambiente institucional, el propósito y la clientela de cualquier programa.

2. Los programas de enseñanza y adiestramiento para la administración pública/gestión pública en cualquier nación,

deben incluir a los administradores públicos/gerentes públicos que trabajan en las diferentes unidades del gobierno y en los diferentes niveles de la jerarquía administrativa. A pesar de que los programas específicos de enseñanza y de adiestramiento pueden enfocarse a niveles y funciones específicas de gobierno, la calidad global del sistema administrativo de una nación depende de una cobertura educacional bien balanceada.

3. La enseñanza y el adiestramiento deben ser considerados como un proceso continuo que se extiende a lo largo de toda la carrera administrativa de un individuo; comenzando con la enseñanza que recibe antes de integrarse al servicio y continuando con varias formas de adiestramiento en servicio durante su progreso en la carrera administrativa.

4. Particularmente, se deberá poner énfasis en la clarificación del contenido educacional de la administración pública/gestión pública vis-a-vis otras disciplinas académicas. Una mejor definición del tema de la administración pública/gestión pública elevará el *status* de este campo de enseñanza tanto dentro de la universidad como en los medios gubernamentales.

5. Existe un conjunto común de conocimientos y de destrezas para los administradores públicos/gerentes públicos tanto para las naciones tecnológicamente adelantadas como para las menos desarrolladas. Sin embargo, el contenido de los programas de enseñanza y adiestramiento debe ser lo suficientemente adaptable a los diferentes medios legales, sociales e institucionales.

6. Los programas de enseñanza y adiestramiento en la administración pública/gestión pública deben tomar en consideración la etapa de desarrollo económico y tecnológico de la nación. Las naciones menos desarrolladas tecnológicamente pueden tener diferentes prioridades para la enseñanza y el adiestramiento que las

naciones más avanzadas tecnológicamente. El déficit relativo de gerentes públicos adiestrados, el número de programas de adiestramiento que se imparten antes de que el individuo entre al servicio y el adiestramiento en servicio, la disponibilidad de personal calificado para la enseñanza y el grado de apoyo financiero, constituyen algunos de los factores que condicionarán el énfasis de los programas nacionales.

7. Debe considerarse que el contenido del plan de estudios de los programas de administración pública/gestión pública tiene una naturaleza evolutiva y que debe adaptarse a tecnologías y sistemas socio-económicos cambiantes. Los avances en el desarrollo de la teoría y la práctica de la administración pública/gestión pública se deben reflejar continuamente en la enseñanza y en el adiestramiento para evitar el tener que depender de temas anticuados y de sistemas de instrucción inadecuados.

El contenido del plan de estudios

1. El contenido del plan de estudios de los programas de administración pública/gestión pública debe ser construido alrededor de un núcleo de: 1) conocimientos, 2) destrezas, 3) valores y 4) comportamiento, el que proporciona a los administradores públicos/gerentes públicos las capacidades necesarias para formular, organizar y administrar servicios públicos complejos. El plan de estudios debe ser desarrollado como un campo profesional de aprendizaje que tenga aplicación directa a las tareas y a los problemas administrativos del gobierno. Sin embargo, se debe concebir y enseñar el plan de estudios como un campo integrado del conocimiento el que extrae su contenido educacional de los temas de otras disciplinas relacionadas a las ciencias sociales y al comportamiento.

2. No es posible ni deseable el hacer distinciones en el plan de estudios entre

temas académicos y vocacionales o el especificar un contenido de educación rígido para los diferentes niveles de la enseñanza y del adiestramiento para la administración pública/gestión pública. Los programas educativos y los planes de estudio se deben adaptar al nivel de conocimiento y experiencia de los estudiantes. Para los estudiantes que no tienen un conocimiento básico del tema o experiencia en administración pública/gestión pública, es deseable proporcionar un fundamento intelectual amplio sobre el que se pueda construir un conocimiento administrativo. Para los estudiantes más maduros, con considerable experiencia administrativa, la enseñanza y el adiestramiento deben estar relacionados con las necesidades de conocimiento que tenga el estudiante y con los objetivos y propósitos que persiga el adiestramiento.

3. El desarrollo del plan de estudios para la administración pública/gestión pública puede ser tanto deductivo como inductivo, vale decir, por deducción de los principios a la práctica y por inducción de la práctica a los principios. A pesar de que invariablemente se utilizarán ambos métodos, se debe tener la precaución de relacionar con realismo la teoría a la práctica con el propósito de disminuir la brecha entre lo académico y lo práctico. El plan de estudios debe sintetizar las tradiciones y las prácticas del pasado con las realidades presentes y las necesidades futuras.

4. En el desarrollo del plan de estudios se deberá poner énfasis en el mejoramiento de las relaciones entre la teoría y la práctica con el propósito de lograr que la administración pública/gestión pública se torne en una profesión que tenga un *status* equivalente a otras profesiones como el derecho y la ingeniería. Los administradores públicos/gerentes públicos deberían ser educados y adiestrados como profesionales y su *status* profesional, debe ser apropiadamente reconocido en el empleo público.

5. Una comprensión de los fundamentos y procesos legales de las instituciones de un país debe continuar constituyendo un aspecto importante de la enseñanza y del adiestramiento de la administración pública/gestión pública. Sin embargo, el derecho no debe ser el elemento dominante sino una de varias áreas del conocimiento esencial para la enseñanza y el adiestramiento de un gerente público.

6. A pesar de que la administración de la función pública y la de la empresa privada tienen algunos elementos en común, el medio, los objetivos y el proceso de la administración, son lo suficientemente diferentes para demandar un plan de estudios que enfoque los aspectos públicos de la gestión. Por ejemplo, el adiestramiento en el análisis cuantitativo puede ser común tanto para el gerente público como para el privado, pero el adiestramiento en los valores y en el ambiente político, es mucho más importante para el administrador público. En el caso que la enseñanza y el adiestramiento para los gerentes públicos y privados está bajo la jurisdicción de una escuela o departamento, los elementos característicos que forman el conocimiento en el campo de la administración pública/gestión pública deben ser primordiales en la enseñanza de los estudiantes que entran en el servicio público.

Los requisitos y capacidades de los administradores públicos/gerentes públicos

1. Es necesario identificar y evaluar los requisitos y las capacidades de los administradores públicos/gerentes públicos con el propósito de: 1) hacer que los programas de enseñanza y adiestramiento sean más relevantes y efectivos; 2) mejorar el desempeño del personal de gestión en el servicio público y 3) elevar el *status* de la profesión de la gestión pública.

2. En la medida en que los requisitos y las capacidades de los administradores públicos/gerentes públicos sean universales

les, las naciones deberían trabajar juntas para desarrollar modelos que tengan relevancia y aplicación internacional. Sin embargo, cada país necesita adaptar el modelo internacional a sus propias necesidades y circunstancias nacionales.

3. Los requisitos y capacidades de los administradores públicos/gerentes públicos deberán ser conformados alrededor de los componentes básicos del tema: 1) del conocimiento, 2) de las destrezas, 3) de los valores y 4) del comportamiento. El aprovechamiento de estos componentes será logrado a través tanto de los programas del aprendizaje formal como de la experiencia laboral a lo largo de la carrera de un individuo. Los programas de enseñanza y de adiestramiento deben desarrollar un contenido del plan de estudios que fomente las destrezas profesionales.

4. El componente del conocimiento de la enseñanza y del adiestramiento de un administrador público/gerente público debe incluir:

a) El conocimiento de instituciones y procesos culturales, económicos, legales, sociales y políticos.

b) El conocimiento de las organizaciones y del comportamiento organizacional.

c) El conocimiento del análisis, formulación, ejecución y revisión de las políticas públicas.

d) El conocimiento de los procesos administrativos con énfasis especial sobre las funciones de gestión, de personal y de finanzas.

e) El conocimiento de la metodología y de los instrumentos cuantitativos y no cuantitativos.

f) El conocimiento de los sistemas éticos y de los valores dentro de los cuales deben operar los administradores públicos/gerentes públicos.

5. El componente de las destrezas de la enseñanza y del adiestramiento de un administrador público/gerente público debe incluir:

a) Las destrezas para proporcionar y mostrar cualidades de liderazgo en el ambiente organizacional.

b) Las destrezas para ocuparse de la resolución de problemas complejos incluyendo la administración y la asignación de recursos entre intereses conflictivos.

c) Las destrezas para conceptuar programas, organizaciones y sistemas.

d) Las destrezas para analizar y llevar a cabo mejoras en la organización y en la gestión.

e) Las destrezas para efectuar programas de investigaciones y de evaluaciones.

f) Las destrezas para la comunicación tanto oral como escrita incluyendo el dominio de los idiomas oficiales de la nación, si prevalecen dos o más idiomas.

6. La enseñanza y el adiestramiento sobre la comprensión y la práctica del comportamiento de los administradores públicos/gerentes públicos debe incluir:

a) Una comprensión de las contribuciones de las ciencias del comportamiento: psicología, antropología y otras disciplinas de las relaciones humanas y de las relaciones personales y de grupo.

b) Una comprensión de la socialización de los individuos dentro de los sistemas administrativos y del comportamiento de los individuos en los varios tipos de organizaciones.

c) Una comprensión de la modificación del comportamiento y de la adaptación del individuo a las diferentes situaciones organizacionales.

d) El desarrollo de las características y de las prácticas personales del comportamiento a seguir para funcionar exitosamente en situaciones administrativas.

e) El desarrollo de los valores personales y sociales como: la responsabilidad, la integridad, la lealtad y el compromiso con el interés público.

La enseñanza y el adiestramiento para influir en el comportamiento es difícil y pueden aplicarse mal. Sin embargo, el uso de estudios de casos puede ser de gran ayuda, así como el de los ejercicios de simulación, y el contar con maestros y técnicos que hayan tenido experiencia considerable en el ambiente administrativo.

Los valores y la ética

1. La enseñanza y el adiestramiento de los valores y de la ética son esenciales para el administrador público/gerente público. Los valores están constituidos por los ideales, las creencias y las actitudes sustentadas por los individuos que sirven de fundamento a todas las relaciones personales, sociales y políticas. Los valores se reflejan a través de las instituciones y sistemas de gobierno de una nación. La ética es la aplicación de los valores al comportamiento y a las acciones de un individuo. Proporciona la base legal y moral para guiar la conducta personal en diferentes circunstancias y situaciones. La ética se refleja en: la legislación, en los reglamentos, en los códigos de conducta y en los estándares profesionales.

2. La enseñanza y el adiestramiento de los valores para el administrador público/gerente público debe incluir instrucción en:

a) Los sistemas de justicia y de equidad en el contexto de las diferentes culturas e instituciones del gobierno.

b) Los derechos, obligaciones y responsabilidades de los individuos y de los grupos dentro del sistema social y político.

c) Los propósitos y las limitaciones del gobierno como una institución para fomentar el progreso económico y social y los valores culturales.

d) Los estándares de objetividad, efectividad, imparcialidad, integridad y honestidad en la conducción de los asuntos públicos dentro del contexto para mantener un servicio público profesional dedicado a lograr un alto nivel de eficiencia y de capacidad.

e) Un sistema de comunicaciones públicas que fomente la comprensión y la participación de la ciudadanía en el proceso del ejercicio del poder de la nación.

f) Un sistema gubernamental que fomente y proteja la sensibilidad y la responsabilidad de los servidores públicos, factores estos que son controlados y dirigidos por el público a través de sus representantes.

3. La enseñanza y el adiestramiento de la *ética* para un administrador público/gerente público debe incluir instrucción en:

a) El sistema de legislación prevalente, los reglamentos y las prácticas que gobiernan la conducta de todos los funcionarios y empleados públicos.

b) Los estándares de la conducta que prohíben el uso del cargo público para el propio interés o la ganancia privada o para impropriamente darle tratamiento preferencial o proporcionarle información confidencial a cualquier persona o grupo.

c) Los estándares de conducta que engloban respeto, imparcialidad y justicia por parte de los funcionarios y empleados públicos en sus relaciones individuales y de grupo y en sus contactos con el público.

d) Las formas de comportamiento de los funcionarios y de los empleados públicos que: 1) reflejan sensibilidad y lealtad para con los colegas profesionales, 2) apu-

yan las políticas y programas gubernamentales y departamentales legítimamente establecidos y 4) aseguran que los recursos públicos sean utilizados de una manera efectiva y eficiente.

La relación entre la enseñanza y el adiestramiento

1. La enseñanza y el adiestramiento para la administración pública/gestión pública constituyen sistemas de aprendizaje complementarios que se refuerzan mutuamente. Para los propósitos de estas pautas y estándares la enseñanza puede ser *definida* como el aprendizaje que proporciona la comprensión y el conocimiento básico del tema de la administración pública/gerencia pública y del ambiente global en el cual se llevan a cabo las tareas de la gestión. La enseñanza de la administración pública/gestión pública se ofrece generalmente en instituciones de enseñanza superior en las que los estudiantes pueden entrar en contacto con una gama de disciplinas y enfoques intelectuales. La mayor parte de esta enseñanza se llevará a cabo antes de entrar al servicio público, es decir, el aprendizaje que se imparte antes de que un individuo haya entrado al servicio del gobierno.

En contraste con la enseñanza, el adiestramiento en administración pública/gestión pública es el estudio dirigido hacia la intensificación de la capacidad de los individuos para llevar a cabo tareas y funciones específicas. Se interesa primordialmente en el mejoramiento de la organización y del desempeño del puesto y por lo general está auspiciado por una organización o unidad administrativa del gobierno. La mayoría del adiestramiento se da en servicio, es decir, el estudio que lleva a cabo un individuo después de haber entrado al servicio del gobierno.

2. La enseñanza y el adiestramiento en la administración pública/gestión pública pueden ser proporcionados en varios contextos:

a) Como un programa de enseñanza completo dentro de una institución de educación superior diseñada para preparar estudiantes para las carreras profesionales en la gestión pública.

b) Como un campo corolario del tema relacionado con otras profesiones de modo que los abogados, los economistas, los ingenieros, los médicos, etc., puedan obtener un conocimiento y una comprensión de la administración pública/gestión pública. El tema de la administración pública/gestión pública puede ser incorporado en el plan de estudios de otras profesiones, dentro de las instituciones de enseñanza superior, o puede ser ofrecido como una enseñanza complementaria para los abogados, economistas, ingenieros, médicos, etc., luego de que éstos han llegado a posiciones públicas que requieren conocimientos y capacidades para la gestión.

c) Como los componentes separados del adiestramiento educativo que incorporan algún aspecto del tema de la administración pública/gestión pública para mejorar las capacidades del personal involucrado en las tareas de la gestión. Los propósitos de los componentes del adiestramiento pueden incluir: 1) el proporcionar nuevos conocimientos, 2) incrementar las destrezas, 3) ampliar las perspectivas y 4) mejorar el conocimiento de las organizaciones administrativas, sus ambientes y sus formas de operar.

3. La división de las responsabilidades para la educación y el adiestramiento en administración pública/gestión pública variará de un país a otro dependiendo de la relación de las instituciones de enseñanza con el sistema gubernamental. Sin embargo, en la práctica pudiera existir una interrelación entre las tradiciones nacionales, las motivaciones institucionales y los recursos disponibles, que influenciarían el ambiente medio en el que se proporciona la enseñanza y el adiestramiento. Cualesquiera que sean las disposiciones nacionales que prevalezcan para la en-

señanza y el adiestramiento deben regir los principios siguientes:

a) Para lograr el objetivo antes mencionado de una educación y adiestramiento continuo, las instituciones de enseñanza y adiestramiento deben trabajar estrechamente unidas para proporcionar programas de desarrollo de las carreras para los administradores públicos/gerentes públicos. Debe existir algún acuerdo sobre un enlace formal, tal como un consejo nacional, para permitirle a las instituciones de enseñanza y adiestramiento poder planificar y desarrollar en forma conjunta las políticas y los programas.

b) Los programas de enseñanza y adiestramiento deben ser diseñados en forma complementaria para cubrir: el tema del conocimiento, las destrezas, los valores y el comportamiento incorporados en la sección de requisitos y capacidades del administrador público/gerente público. No obstante, ninguna institución de enseñanza o programa de adiestramiento puede esperarse que proporcione todas las facetas del aprendizaje para los administradores públicos/gerentes públicos; algún grado de especialización entre las instituciones y los programas de adiestramiento en cuanto al tema sería deseable. Sin embargo, las universidades, los institutos y los programas de adiestramiento deben ofrecer experiencias de aprendizaje que se refuercen mutuamente para conformar y vigorizar un cuerpo administrativo/gerencial que cubra toda la nación.

c) Se deberán establecer y desarrollar programas de enseñanza y adiestramiento de acuerdo con las necesidades de la nación en lo que respecta al potencial humano administrativo/gerencial. Una organización nacional debe tener la responsabilidad de conducir evaluaciones del potencial disponible y de proyectar los requerimientos del personal administrativo para los diferentes niveles y funciones del gobierno. Estas evaluaciones y proyecciones deben ser usadas por los programas de enseñanza y adiestramiento para: planifi-

car las matrículas de los estudiantes, la composición de la planta de profesores, las especializaciones ofrecidas y otros aspectos del programa.

d) Por medio del trabajo conjunto, los programas de enseñanza y adiestramiento deben estar motivados hacia la creación de una profesión de la administración pública/gestión pública que abarque todos los niveles del gobierno y todas las funciones del servicio público. Los graduados de estos programas que tengan una experiencia apropiada, deberán poseer los requisitos y las capacidades para ocupar y/o accionar las posiciones administrativas/gerenciales en los diferentes medios geográficos y organizacionales.

4. Los programas para la enseñanza y el adiestramiento en administración pública/gestión pública deben ser ofrecidos a través de varias estructuras de aprendizaje tanto en los medios institucionales formalmente establecidos como en los medios informales en el trabajo. Los métodos más comunes de instrucción incluyen:

a) El sistema de clases por medio de las cuales el conocimiento es transmitido a un grupo por instructores experimentados.

b) El *syllabus*, un sistema organizado de lecturas sobre un tópico para el aprendizaje individual o del grupo.

c) Cursos convencionales, generalmente de dos meses o más, que tratan un tema en profundidad.

d) Cursos cortos de dos días o más diseñados para familiarizar a los individuos con un área particular de un tema.

e) Conferencias que proporcionan experiencias de aprendizaje con base en la participación.

f) Talleres designados para proporcionar a los participantes experiencia sobre la resolución de problemas.

g) Ejercicios de simulación y representaciones con el propósito de mostrar los fenómenos en una situación del mundo real.

h) Pasantías, trabajos y estudios prácticos en su campo, los que proporcionan oportunidades para el aprendizaje.

5. La mayoría de las estructuras precedentes pueden ser ofrecidas ya sea en una universidad o en una unidad de adiestramiento gubernamental. Varias consideraciones deben determinar la selección de las estructuras del aprendizaje.

a) Los objetivos de la instrucción: por ejemplo, difundir la comprensión, incrementar las destrezas, etc.

b) La naturaleza del tema a ser tratado, por ejemplo, el análisis cuantitativo, los atributos del comportamiento, etc.

c) La composición del estudiantado, por ejemplo, personal que aún no está en servicio, personal en servicio, etc.

d) La disponibilidad de los recursos físicos y financieros, incluyendo la idoneidad de los instructores.

Las estructuras del aprendizaje deben diseñarse para que relacionen la teoría con la práctica en el contexto de una profesión. Un administrador público/gerente público calificado debe estar capacitado para relacionar los conceptos y enfoques de largo alcance a las realidades y a las experiencias inmediatas. Durante el curso de la carrera profesional de un administrador público / gerente público, la enseñanza y el adiestramiento abarcarán virtualmente todas las formas de estructura de aprendizaje para desarrollar y mantener los talentos y las capacidades gerenciales.

Para que sean efectivos, la enseñanza y el adiestramiento para la administración pública/gestión pública, deben estar al tanto del rápido desarrollo de la socie-

dad en la que está inserto el servicio público. Por lo tanto, las estructuras de la enseñanza y del adiestramiento deben ser innovadoras y responder al cambio. Los adelantos en el conocimiento deben ser identificados rápidamente y asimilados en los programas de enseñanza, los cambios en las destrezas gerenciales deben reflejarse rápidamente en el proceso de instrucción y las reorientaciones de los valores públicos deben estar continuamente entrelazadas con los conceptos prevalecientes de la profesión.

6. Para lograr el avance de la administración pública/gestión pública como una profesión, se deben conceder los reconocimientos apropiados a la satisfactoria culminación de los programas de educación y adiestramiento. Los reconocimientos incluyen:

a) Grados académicos profesionales concedidos por instituciones de enseñanza superior al culminar programas educacionales formales. El grado académico debe ser un grado profesional diferente (tal como Master en Administración Pública o Master en la Gestión Pública) equivalentes a grados académicos universitarios otorgados por las otras profesiones como la ingeniería, el derecho, etc. Cuando se ofrecen programas de enseñanza en administración pública/gestión pública en conjunción con otro campo de la enseñanza, puede ofrecerse un grado académico profesional conjunto, por ejemplo Master en la Administración de la Salud Pública.

b) Certificados o diplomas normalmente son concedidos por los institutos o programas de adiestramiento cuando se completan áreas especializadas de estudio. Estos certificados mostrarán las áreas de competencia alcanzadas.

c) Beneficios asociados con el cargo, los que normalmente son concedidos por las instituciones gubernamentales a los empleados que al completar áreas especializadas de estudio son de utilidad para la organización que los emplea. Estos benefi-

cios pueden incluir, incrementos salariales, elegibilidad de promoción, más libertad en el puesto y otros privilegios laborales.

7. De particular importancia para el progreso de la profesión de la administración pública/gestión pública es el desarrollo de vínculos estrechos entre las instituciones de enseñanza y adiestramiento, las instituciones gubernamentales y las organizaciones de empleo. Al formular sus programas, es necesario que las instituciones sean sensibles a los requerimientos del potencial humano profesional disponible para el servicio público y a los requisitos y capacidades necesarias para administrar los puestos gerenciales. A la inversa, los sistemas de personal en todos los niveles del gobierno deben reconocer la profesión del administrador público/gerente público conjuntamente con las otras profesiones en sus clasificaciones de cargos; proporcionar escalas apropiadas de entrada al servicio público para los diferentes requisitos y capacidades administrativas/gerenciales y fomentar las oportunidades para el progreso en la carrera de esta profesión en el servicio público.

Las interacciones entre los educadores y los técnicos

1. El desarrollo de una fuerte y bien reconocida profesión en administración pública/gestión pública depende de las estrechas relaciones de trabajo entre los educadores y los técnicos. Ninguno de los dos grupos puede actuar independientemente ni mantenerse apartado del otro sin detrimento de la calidad del servicio público. Las comunicaciones y las interacciones entre los educadores y los técnicos deben ser continuas y esenciales en todos los niveles organizacionales.

2. Las instituciones de enseñanza superior deben emplear instructores que estén comprometidos con la administración pública/gestión pública como un campo profesional de la enseñanza; instructores cuyas clases e investigaciones estén orien-

tadas hacia la exposición y el análisis de la formulación y ejecución de los servicios públicos. Para poder proporcionar descripciones realistas del ambiente en que se desarrolla la administración pública el personal educativo debe incluir instructores que hayan estado asociados con las organizaciones públicas como empleados de éstas en el pasado o que hayan servido en cuerpos de asesoría o en la capacidad de consultores.

3. La dirección de los programas y de institutos de adiestramiento gubernamentales debe estar bajo la responsabilidad de personas que hayan efectuado un estudio extensivo o tengan mucha experiencia en el campo de la administración pública/gestión pública. Los programas de adiestramiento en servicio deben ser planificados y ejecutados cuidadosamente si se van a mejorar los requisitos y las capacidades de la administración de personal de acuerdo con los componentes del tema expuesto en la parte sobre requisitos y capacidades del administrador público/gerente público y con las necesidades específicas de las organizaciones de empleo. El personal de instrucción escogido para los programas de adiestramiento debe tener la capacidad de relacionar su experiencia en una área específica del tema a las dimensiones más amplias de la administración pública/gestión pública.

4. Las instituciones de enseñanza superior pueden fortalecer las interacciones entre los educadores y los técnicos:

a) Proporcionando a los educadores la oportunidad de obtener un permiso sabático con el fin de que investiguen en las organizaciones públicas y recompensándolos por esta actividad en las revisiones de personal tendientes a incrementar los salarios y a obtener ascensos.

b) Ofreciéndoles a los técnicos capacitados la oportunidad de integrarse al *campus* universitario y de servir como profesores a tiempo parcial dedicándose a estudiar y a investigar lejos del ambiente de su cargo.

c) Acordando proyectos de investigación que proporcionarán a los instructores y a los estudiantes una experiencia directa en el ambiente administrativo gubernamental.

d) Invitando a los técnicos a que participen en coloquios y trabajos prácticos y a que sirvan como evaluadores de los proyectos de pasantía y de investigación de los estudiantes.

e) Estableciendo juntas o comités asesores compuestos por algunos técnicos quienes asesoran a los decanos y a los directores sobre la calidad y la efectividad del plan de estudio y de los programas para la administración pública/gestión pública.

5. Los institutos de adiestramiento y los departamentos de personal gubernamentales pueden fortalecer las interacciones entre los educadores y los técnicos:

a) Adoptando políticas que le permitan a los administradores públicos/gerentes públicos calificados tener permisos para ausentarse con el propósito de estudiar y enseñar en instituciones de nivel superior y participando en programas educativos y de adiestramiento que no son auspiciados por el gobierno en conjunción con el desempeño de los cargos gubernamentales.

b) Invitando a los educadores calificados a servir por períodos cortos en cargos gubernamentales, para participar como instructores en las actividades de adiestramiento de los institutos y de los departamentos y para fungir como asesores o consultores para los programas de la organización.

c) Proporcionando a los educadores las oportunidades para investigar sobre asuntos y problemas gubernamentales, incluyendo la posibilidad de proporcionarles datos relevantes y la seguridad de obtener cooperación por parte de los empleados gubernamentales.

d) Ofreciendo oportunidades a los estudiantes de llevar a cabo pasantías, trabajos y estudios prácticos en su campo, para tomar parte en proyectos de investigación del gobierno o para adquirir otras experiencias de aprendizaje bajo la supervisión del personal calificado de la unidad administrativa responsable.

La organización y operación de los programas de enseñanza y adiestramiento

1. La efectividad y el buen éxito de los programas de enseñanza y de adiestramiento en la administración pública/gestión pública dependen en gran parte de cómo se organizan y operan éstos. A pesar de que la división de las responsabilidades entre las instituciones de enseñanza superior y los programas de adiestramiento manejados por el gobierno variará de un país a otro, se deben reconocer diferentes categorías de la enseñanza y del adiestramiento como parte de cualquier sistema nacional, a saber:

a) **La enseñanza y el adiestramiento profesional** que proporcionan el estudio avanzado y formal de la administración pública/gestión pública que conduzca a un grado académico profesional. Las instituciones que conceden grados académicos deben ofrecer un *currículum* que cubra las áreas sobre los temas indicados en la parte correspondiente a los requisitos y capacidades concernientes a los administradores públicos/gerentes públicos. Además, deben preparar personas sin experiencia en el trabajo para comenzar en cargos administrativos/gerenciales en el gobierno y/o preparar personas que tengan experiencia en cargos gubernamentales para puestos administrativos gerenciales superiores.

b) **El adiestramiento en servicio** el que proporciona tipos específicos de conocimientos y de destrezas diseñadas para mejorar los requisitos y las capacidades de las personas que llevan a cabo las tareas de gestión. El adiestramiento por lo

general se dará por medio de cursos cortos, conferencias, talleres y de otras estructuras abreviadas de aprendizaje.

2. Varios principios de organización y operación deben ser usados a través de todos los niveles de la enseñanza y del adiestramiento. Estos principios deben aplicarse ya sea que las unidades organizacionales sean escuelas, departamentos, institutos o centros.

a) El énfasis primordial de estas unidades organizacionales se deberá poner sobre la enseñanza y el adiestramiento de los administradores públicos/gerentes públicos quienes estarán profesionalmente calificados para planificar y administrar los servicios públicos. La unidad organizacional también se deberá interesar por el mejoramiento y el fomento de la profesión de la administración pública/gestión pública. Otras actividades tales como la investigación y la asesoría deben apoyar el esfuerzo de la enseñanza y del adiestramiento.

b) La unidad organizacional debe ser dirigida por un decano, director u otro administrador que sea nombrado en consulta con el personal de instrucción de la administración pública/gestión pública. El o ella debe ser una persona que tenga cualidades profesionales eminentes en la administración pública/gestión pública y que tenga habilidad para desarrollar buenas relaciones de trabajo tanto con la comunidad educativa como con la gubernamental.

c) A la unidad organizacional se le debe dotar de instructores calificados que merezcan el respeto de sus colegas académicos, de los funcionarios del gobierno y de los estudiantes. Esta deberá tener la responsabilidad del nombramiento, el ascenso y la evaluación del personal de instrucción el que está sometido a las políticas generales y al cuidado de los funcionarios que gobiernan la institución de la cual ésta forma parte.

d) La unidad organizacional debe poseer un presupuesto sobre el cual puede ejercer un control financiero. Para la prudente planificación y programación de la enseñanza, es esencial contar con algún grado de autoridad y de responsabilidad financiera.

e) La unidad organizacional debe tener autonomía para el desarrollo y el contenido de los planes de estudio, de la estructura de la instrucción y de la duración tanto de los programas generales como de los especializados. Debe establecer los requisitos para la obtención del grado académico, de los certificados y de otros comprobantes de conclusión del programa. La unidad debe tener también la autoridad para llevar a cabo programas cooperativos de educación y adiestramiento con otras escuelas, departamentos y organizaciones. Estos poderes no excluyen el derecho del gobierno para establecer exámenes de idoneidad para los cargos en la administración pública/gestión pública en el servicio público.

f) La unidad organizacional debe participar en el establecimiento de los estándares para la admisión de los estudiantes y tener responsabilidad para determinar los estándares de rendimiento del aprendizaje. La asesoría y la evaluación de los estudiantes deberá efectuarse de acuerdo con los requisitos y las capacidades enumeradas en la sección correspondiente y deben constituir parte integral del proceso de la enseñanza y del adiestramiento. Un programa profesional bien desarrollado debe ayudar a los estudiantes en la localización de oportunidades de trabajo apropiadas a la medida de su educación y adiestramiento, particularmente a aquellos estudiantes que están comenzando su carrera en el servicio público.

g) La unidad organizacional debe funcionar en instalaciones físicas que sean adecuadas para llevar a cabo los aspectos de instrucción del programa. A pesar de que el espacio para oficinas, investigación y bibliotecas dependerán del tamaño y de la diversidad de las actividades de enseñanza y de adiestramiento, las instalaciones físicas deben ser comparables a aquellas proporcionadas para otras escuelas y programas profesionales.

h) Las unidades organizacionales establecidas en forma permanente que ofrecen programas generales de educación y adiestramiento deben poseer una biblioteca, ayudas audiovisuales, computadoras y otros recursos educativos relacionados que fomenten las actividades de la enseñanza y de la investigación. A los estudiantes se les deberá brindar la oportunidad de que puedan leer extensamente la literatura sobre la administración pública/gestión pública; de aprender destrezas en un ambiente de laboratorio y de llevar a cabo investigaciones que incrementen sus requisitos y capacidades profesionales.

j) Las actividades de cada unidad organizacional deben ser evaluadas regularmente por una junta externa de supervisores compuesta por educadores y funcionarios públicos que conozcan el campo profesional de la administración pública/gestión pública. La junta debe examinar los objetivos, contenido y efectividad de la enseñanza y de los programas de adiestramiento y debe someter informes al jefe de la institución de la que forma parte la unidad organizacional.

3. A continuación se detallan algunos modelos organizacionales para la administración pública/gestión pública a los cuales se deben aplicar los principios antes mencionados. Se incluyen sólo aquellos modelos que ofrecen suficiente autonomía organizacional para fomentar una enseñanza y un adiestramiento profesional efectivo.

a) La enseñanza y el adiestramiento profesional.

1) Un departamento de administración pública/gestión pública dentro de una facultad o escuela de ciencias sociales o de humanidades en una

universidad o en una institución equivalente de enseñanza superior.

2) Una escuela profesional equivalente a otras escuelas profesionales como las de: derecho, medicina, etc., dentro de una universidad.

3) Una universidad, escuela, instituto o centro para adiestrar al cuerpo administrativo para el servicio civil que opere dentro del gobierno con un mandato especial para enseñar/adiestrar a un cuerpo gerencial.

4) Una institución de enseñanza y de adiestramiento independiente establecida por el gobierno.

b) Adiestramiento en Servicio

1) Una división de adiestramiento de un departamento de personal gubernamental.

2) Un instituto o centro de adiestramiento que opera dentro del gobierno bajo mandato especial.

3) Una institución independiente de enseñanza y adiestramiento establecida por el gobierno.

4) Una actividad auxiliar de un departamento o una escuela dentro de una universidad.

La enseñanza y el adiestramiento para la gestión de las empresas públicas*

1. Para los propósitos de esta sección definimos a las empresas públicas como empresas comerciales, financieras, industriales, agrícolas, de infraestructura o de promoción, las cuales son de completa propiedad de un gobierno central, regional o local o en las cuales estos gobiernos tienen una mayoría de las acciones; em-

presas que principalmente están comprometidas en la venta de bienes y servicios y cuyas actividades pueden ser registradas en hojas de balance y en cuentas de pérdidas y ganancias y las que por lo general están organizadas como corporaciones públicas, compañías de responsabilidad limitada (incluyendo empresas colectivas) o generalmente como cuerpos con autonomía jurídica y financiera.

2. La gestión de la empresa pública es parte del campo general de la administración pública/gestión pública; sin embargo, constituye una parte especializada. La gestión de las empresas públicas tiene características y aspectos distintos que la diferencian de la gestión de otros servicios gubernamentales y de las empresas privadas. Por lo tanto, el adiestramiento de gerentes para la empresa pública requiere un reconocimiento especial en los planes de estudio/programas para la administración pública/gestión pública. Este reconocimiento es admisible dentro del contexto de las *Pautas y Estándares* anteriormente señalados, ya sea como un programa totalmente separado para la gestión de las empresas públicas o como una adición de fondo en un programa general para la administración pública.

3. La educación y el adiestramiento para la gestión de la empresa pública puede llevarse a cabo apropiadamente en cualquiera de los tipos de planes institucionales a los que se refieren los modelos organizacionales para la administración pública/gestión pública señalados en la sección anterior siempre y cuando las empresas públicas estén prominentemente involucradas en los varios procesos consultivos y de control estipulados al inicio de estas *Pautas y Estándares*.

Puesto que las empresas públicas son organizacionalmente diferentes de los departamentos centrales del gobierno, es vital que las personas que tienen experiencia en su gestión jueguen un papel importante en el establecimiento de estos planes de estudio. En esta forma, puede ser muy apropiado que las empresas públi-

* Esta parte fue preparada por Roger L. Wettenhall.

cas en un país dado, en forma aislada o colectiva, ejerzan un liderazgo en la negociación con un departamento autónomo o con una escuela profesional dentro de una universidad, institución equivalente, o con una escuela gubernamental o con un instituto de adiestramiento para el desarrollo y la gestión del programa especializado que se requiere.

4. Las siguientes necesidades especiales han sido descuidadas en el pasado y en muchos casos todavía se descuidan.

a) Cuando se reclutan los gerentes para las empresas públicas principalmente de la empresa privada, su enseñanza y adiestramiento se habrán llevado a cabo principalmente en situaciones que se orientan hacia la empresa privada, y pueden no tener un conocimiento inmediato de los requisitos generales para los administradores públicos/gerentes públicos de acuerdo a lo establecido en la parte correspondiente a los requisitos y capacidades de estas *Pautas y Estándares*.

b) Cuando se reclutan los gerentes para las empresas públicas dentro de las filas de los servidores públicos (o de los servidores jubilados) su identificación con las normas del Servicio Civil y las burocracias, puede dar como resultado que no reconozcan el carácter y las necesidades especiales para la gestión de las empresas públicas y que no presten atención a los tipos de conocimiento y de las destrezas comerciales necesarias para la operación exitosa de la empresa.

c) Algunas empresas públicas seleccionan y adiestran a sus propios gerentes, los que han sido escogidos de posiciones más bajas dentro de su propio personal. Cuando el adiestramiento es proporcionado dentro de una empresa individual éste necesariamente se orienta a las necesidades especiales de esa empresa. Por lo tanto, no es capaz de inculcar el conocimiento de las particularidades específicas de la gestión de las empresas públicas, el que trasciende a las empresas individuales pero al que no se le presta

julio-diciembre/1985

la atención adecuada en los programas de enseñanza general para la administración pública y el sector privado. Es importante desarrollar esta habilidad en los programas de enseñanza y de adiestramiento y estimular la interacción entre los gerentes que surgen de cada una de estas tres "trayectorias" anteriormente identificadas.

5. Es necesario reconocer que adicionalmente a las cualidades que la empresa privada requiere de sus gerentes tales como: instinto administrativo, energía, prontitud para aceptar la responsabilidad y conocimiento de los principios de la organización de negocios; la empresa pública demanda que sus gerentes tengan además devoción altruista por el "bien público", características de los buenos servidores públicos; un sentido de la importancia de las relaciones públicas y una habilidad para establecer relaciones fructíferas y de cooperación con los ministros, los políticos y los burócratas quienes ejercen el máximo control de las políticas.

Para superar las deficiencias actuales es necesario que las instituciones de enseñanza y de adiestramiento diseñen programas de formación para los gerentes de la empresa pública ya sea para cubrir todo el conjunto de las necesidades del sector público y del sector privado como para complementar lo que ya se encuentra disponible en los programas existentes. En cualquier caso, se necesitará que el plan de estudios esté dirigido a todas las áreas conectadas, debido a que es la intensidad de la relación entre los negocios y la política la que a menudo proporciona el mayor reto a los gerentes de la empresa pública y la que sobre todas las cosas recalca la singularidad de su rol.

6. Aún se requiere mucho esfuerzo para idear estructuras y materiales de enseñanza apropiados. Se debe establecer la relevancia de éstos con la gestión de las empresas públicas: no será suficiente simplemente usar materiales desarrollados para cursos dirigidos a los administradores de departamentos centrales y/o

rentes del sector privado. Para lograr lo anterior sería útil que las escuelas y los institutos cooperaran para desarrollar bancos de materiales de estudio de casos, relacionados con los problemas de gestión, experimentados en la empresa pública, particularmente aquéllos que involucran relaciones con los políticos, los servidores públicos y otros integrantes del sistema gubernamental general, de cuyas relaciones se revelan más claramente las complejidades de la gestión de la empresa pública.

7. Sujeto a revisión a la luz de las encuestas que se están llevando a cabo, se sugiere que las áreas del plan de estudios *que son particularmente apropiadas para el carácter especial de la gestión de las empresas públicas*, y que por lo tanto deben ser incluidas en este *currículum*, contengan al menos:

- a) Las perspectivas macronacionales del sistema de las empresas públicas, incluyendo sus relaciones con el gobierno, los ministros y los procesos del parlamento y de la planificación estatal;
- b) las estructuras organizacionales, patrones institucionales y procesos de gestión;
- c) la planificación social;
- d) la administración de personal;
- e) los sistemas de información gerencial y de control;
- f) el financiamiento y la gestión financiera;
- g) la evaluación del desempeño;
- h) el mercado y las comunicaciones con el público;
- i) la selección de la tecnología;
- j) la administración de materiales.

Las personas que tienen experiencia práctica en la supervisión y en la gestión de la empresa pública deben ser consultadas para el diseño de los programas y los técnicos que tienen conocimientos sobre la metodología de la enseñanza deben ser incluidos en el grupo de expertos de la facultad.

8. Mientras que el grupo central al que se orientan estos cursos estará constituido por los gerentes de las empresas públicas que desempeñan posiciones de gerencia en varios niveles de la organización, el rendimiento del sistema de las empresas públicas se verá altamente incrementado si se les da oportunidad de participación a otros grupos que están interesados en la política y en la gestión de las empresas públicas. Otros grupos para los que estos cursos han sido diseñados incluyen:

- a) miembros de las juntas de las empresas;
- b) ministros y parlamentarios y otros que desempeñan puestos políticos, especialmente miembros de los comités directamente asociados con las empresas públicas;
- c) los que formulan las políticas y los administradores en los departamentos gubernamentales y en los cuerpos de auditoría involucrados en la supervisión de las empresas públicas;
- d) líderes de los sindicatos.

Siempre que sea posible debe fomentarse el intercambio del conocimiento entre los grupos antes mencionados hacia los que se orienta la enseñanza. □