

Revista Centroamericana de Administración Pública



Tema:
**Formación en
Administración
Pública**

9

en este número

**Paradigmas de la
Administración Pública**
p.5

**Criterios para evaluar
programas de posgrado**
p.19

**La formación de
administradores para los países
en desarrollo: la necesidad
de una agenda de investigación**
p.37

**Investigación y formación
en Administración
Pública frente a la crisis
latinoamericana**
p.61

**Fundamentos del pensamiento
administrativo y formación
de administradores públicos**
p.67

**Los recursos humanos
y las innovaciones
técnicas administrativas**
p.81

**Formación de administradores
públicos en Guatemala**
p. 93

**Formación en Administración
Pública y otras carreras
en Centroamérica**
p.111

**Pautas y estándares para el
desarrollo del plan de estudios
para la administración pública/
gestión pública**
p.141

Nicholas Henry

Se esbozan cinco paradigmas de la administración, relacionándolos con los problemas de la enseñanza de esta disciplina.

Víctor M. Valle

Presenta el concepto de evaluación, criterios y mecanismos para evaluar programas de educación superior, específicamente programas de administración pública.

Wendell G. Schaeffer

Analiza la debilidad actual de la administración pública en los países en desarrollo, relacionándola con las deficiencias en los programas de estudio de esta materia.

*Ignacio Pérez Salgado
Gilberto Flores*

Plantea algunas propuestas sobre investigación y formación en administración como medio para mejorar la capacidad del aparato administrativo del Estado.

Rethelny Figueroa

Analiza los fundamentos de la administración pública, la teoría de la organización, e incidencia en la formación de los administradores públicos.

Enrique Sierra

Argumenta que las innovaciones técnicas-administrativas en los sectores públicos latinoamericanos no han encontrado las condiciones que faciliten su contribución al desarrollo nacional.

Rosael Cardona

Presenta la evolución del programa de maestría en administración pública que imparten conjuntamente el INAP y la USAC de Guatemala.

Gloria Chicas de Márquez

Presenta información relacionada con el desarrollo de programas de formación en administración a nivel de licenciatura y de posgrado.

Ernest A. Engelbert

Proporciona pautas curriculares para las instituciones educativas y las organizaciones gubernamentales involucradas en la enseñanza de la administración pública/gestión pública.

Revista Centroamericana de Administración Pública

Número 9

Julio/Diciembre/1985

★ Director

Carlos Cordero d'Aubuisson

★ Editor

Rethelny Figueroa

★ Comité Editorial

Gilberto Flores/Santiago Ruiz/
Dennis Aguiluz F./Carmen María
Romero/Francisco Pinto

★ Coordinación Programa Editorial

María Cecilia Alvarado Van Patten

★ Departamento de Publicaciones

Sebastián Vaquerano

● Para suscripciones, canje y solicitudes, escribir a Editor Revista Centroamericana de Administración Pública, ICAP. Apartado 10.025, San José 1000, Costa Rica, C.A.

● Esta publicación ha sido impresa en los Talleres Litográficos del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), en el mes de diciembre de 1985.



LA formación profesional en Administración Pública ha llegado a ser uno de los esfuerzos que, en el campo de los recursos humanos, deben ser acometidos en Centroamérica con mayor empeño y visión de futuro. Esa necesidad es más palpable en los niveles superiores del servicio público, debido tanto a los mayores conocimientos y habilidades que exigen la complejidad y tecnificación crecientes del aparato administrativo estatal, como por el mayor grado de participación que tienen los funcionarios que se desempeñan en esos niveles en la formulación y la instrumentación de las políticas y programas gubernamentales.

ESTA necesidad es acrecentada por cuestiones más complejas que emanan de la coyuntura actual, que plantean mayores desafíos al aparato administrativo en cuanto a su capacidad de respuesta oportuna y eficaz frente a los complejos problemas económicos y sociales que debe resolver. Estos problemas no pueden ni deben ser encarados de manera improvisada, debe tener los conocimientos técnico-administrativos y las capacidades de gestión para encontrar y poner en práctica las medidas adecuadas para solucionarlos.

BASTA mencionar al respecto, la necesidad de administrar eficientemente un creciente volumen de tareas gubernamentales bajo el impacto de una aguda crisis económica, que conduce a la reducción del gasto público; así como también a la necesidad de introducir en los procesos y comportamientos burocráticos los cambios que exige el avance y fortalecimiento de los procesos de democratización, en procura de un desarrollo más justo y equilibrado.

LOS administradores públicos deben estar dotados no sólo con mayores conocimientos técnicos y habilidades gerenciales, sino también con un entendimiento más

amplio de la naturaleza e implicaciones de los problemas de diversa índole que afectan a la sociedad, con el fin de que adquieran la sensibilidad necesaria para comprender el significado social que tiene el desempeño de sus responsabilidades, a la luz del compromiso de los gobiernos de dar solución a los problemas.

POR consiguiente, no se trata sólo de un esfuerzo encaminado a aumentar el número de funcionarios con formación profesional en Administración Pública. De por medio existe también un aspecto de calidad del profesional que debe formarse para que pueda encarar no solamente las cuestiones técnicas de la Gestión Pública, sino también el conflictivo desafío de encontrar soluciones adecuadas a los problemas sustantivos que le correspondan, atacar al aparato administrativo, particularmente aquellos que más inciden en el deterioro de las condiciones de vida de grandes sectores de la población.

SE trata entonces de la formación de un administrador público con los conocimientos, habilidades y cualidades que demanda el avance político, social y económico de las sociedades centroamericanas.

Revista Centroamericana de Administración Pública

● La Revista Centroamericana de Administración Pública es una revista abierta a todas las corrientes del pensamiento administrativo que aboga por el desarrollo de la disciplina en Centroamérica.

● Esta publicación es editada semestralmente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), organismo intergubernamental al servicio de la región centroamericana con sede en San José de Costa Rica.

● Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento del Instituto Centroamericano de Administración Pública ni de los organismos con los que estén asociados.

● La Revista permite la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA
Apartado 10.025/San José, Costa Rica, C.A./Teléfono 22-31-33/Télex 2180 ICAP CR

artículos

Paradigmas de la

Nicholas Henry* Administración Pública

Traducido del inglés por Ma. Cecilia Alvarado

SE ESBOZAN CINCO PARADIGMAS DE LA ADMINISTRACION EN UN ESFUERZO POR INDICAR QUE LA NOCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO UN CAMPO SINTEZADO, UNICO, ES RELATIVAMENTE NUEVA. ESTA DISCIPLINA SE CONCEBE COMO UNA AMALGAMA DE LA TEORIA DE LA ORGANIZACION, DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION Y DEL CONCEPTO DEL INTERES PUBLICO. SE SUGIERE QUE YA ES TIEMPO DE QUE LA ADMINISTRACION PUBLICA SE ESTABLEZCA COMO UNA DISCIPLINA AUTONOMA E INSTITUCIONAL EN COLEGIOS Y UNIVERSIDADES PARA MANTENER SU RELEVANCIA SOCIAL Y SU IMPORTANCIA.

La administración se está autoexaminando nuevamente¹. Dada la historia de este campo, este ejercicio es probablemente una señal saludable. Mientras que el autoexamen puede ser exagerado, —el matemático John Neumann, una vez describió el estado de una disciplina que ha llegado a involucrarse demasiado en su

propio estudio con el término "barroquismo"— parece valdadera una revisión efectuada por los administradores públicos sobre dónde se encontraba este campo y hacia dónde va. Como una empresa intelectual, la administración pública se ha desviado radicalmente de su punto de partida utilizado en el pasado.

*El autor desea expresar su agradecimiento a los profesores Robert T. Golombiewsky y Frank Thompson, ambos de la Universidad de Georgia, por sus útiles críticas a este artículo. La responsabilidad final es, por supuesto del autor.

Tomado de *Public Administration Review*, Vol. 35, No. 4, Julio-Agosto 1985, pp. 378-388. Reproducido con autorización del editor American Society for Public Administration.

1. Hay un número reciente de escritos que expresan la vieja pregunta: ¿Qué es administración pública?, desde una nueva perspectiva. Las publicaciones representativas de calidad incluyen: James C. Charlesworth (editor), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*. Academy of Political and Social Science, October, 1988. Frank Marin (editor) *Towards a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. (Scranton y Chandler, 1971);

Richard J. Stillman II, "Woodrow Wilson and the Study of Administration: A New Look at an Old Essay", *American Political Science Review*, Volumen 67 (junio 1973), págs. 582-588; Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, (University of Alabama Press 1973); Dwight Waldo, *Developments in Public Administrations*, en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Volumen 404, (noviembre, 1972) págs. 217-246; y Howard E. McCurdy, *The Development of Public Administration: A Map, "Public Administrations: A Bibliography"*, Howard F. McCurdy (editor) (Washington D.C.:College of Public Affairs, American University, 1972. Págs. 8-26. Debo manifestar que no consideré en este artículo al subcampo de la administración pública comparada, en el supuesto de que ella se ha desarrollado independientemente de su campo original.

Es mi intención en este artículo: 1) esbozar el desarrollo de este campo describiendo cuatro paradigmas amplios de la Administración Pública norteamericana; 2) especular sobre lo que puede convertirse en el paradigma emergente de la administración pública; y 3) intentar justificar por qué es obligatorio que la administración pública vuelva a ser ella misma, como un campo de instrucción, investigación y práctica, identificable, único e institucionalmente independiente.

“Paradigma”, sin duda alguna, es una palabra demasiado usada². Sin embargo, es muy útil ya que no hay otro término que conlleve el concepto de la autoidentificación de un campo y la cambiante dinámica de esa identidad. Las preguntas paradigmáticas tienen un significado especial en la administración pública. Así aproximadamente el 90% de todos los posgraduados en administración pública que trabajan en puestos gubernamentales³, y alrededor de uno de cada seis de los miembros de la fuerza laboral norteamericana que trabajan para el gobierno federal o local, y el personal administrativo profesional y técnico que en la práctica se contrata constituye el factor de mayor crecimiento en el servicio público por lo tanto, la manera en que la administración pública se autodefinirá determinará en un alto grado la forma en que trabaja el gobierno.

2. Y probablemente, estoy usándolo inapropiadamente en este artículo. Sin embargo, la palabra *Paradigma* significa, para la mayoría de la gente, lo que yo deseo que signifique: es decir la percepción de cómo los principales administradores públicos la han concebido aproximadamente durante los últimos 80 años.

3. National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA). *Public Affairs and Administration: Survey Reports Programs 1971-1972* (Washington, D.C.: NASPAA, 1972), pág. 1.

4. Robert T. Golembiewski, “Public Administration as A Field: Four Developmental Phases”, *Georgia Political Science Association Journal*, Volumen 2, (Primavera 1974) págs. 24-25.

Es teniendo presentes estas razones que debemos hacer una reconsideración de la trivial pero valedera pregunta de ¿Qué es Administración Pública?

En un dilema los 80 Años de la Administración Pública

El desarrollo de la administración pública como un campo académico puede ser considerado como una serie de cuatro paradigmas interrelacionados. Como lo indicó Robert T. Golembiewski en su ensayo sobre la evolución del campo,⁴ cada fase podría ser caracterizada de acuerdo a si tiene o no un *locus* o un *focus*. El *locus* es el lugar institucional del campo. Un *locus* repetitivo de la administración pública está constituido por la burocracia gubernamental, aunque éste no ha sido siempre el caso y a menudo este *locus* tradicional no está claro. El *focus* es el qué especializado del campo. Un *focus* de la administración pública ha sido el estudio de ciertos “principios de la administración”, sin embargo, nuevamente los *foci* de la disciplina han sido alterados por los cambiantes paradigmas de la administración pública. Como observa Golembiewski, los paradigmas de la administración pública pueden ser entendidos en términos de *locus* y *focus*. Cuando en los círculos académicos uno de estos paradigmas ha sido relativamente definido de manera crítica, el otro ha sido relativamente ignorado y viceversa.

Usaremos la noción de *loci* y *foci* para revisar el desarrollo intelectual de la administración pública.

Paradigma 1: La dicotomía política-administración, 1920-1926

Nuestra referencia para el período del paradigma 1 corresponde a la publicación de los escritos de Frank J. Goodnow y Leonard D. White. Ellos constituyen, al julio-diciembre/1985

igual que los años escogidos en que escribieron, los únicos indicadores aproximados. En *Politics and Administration* (1900), Goodnow afirma que existían *dos funciones del gobierno*, las que identificó con el título de este libro: la política, dijo Goodnow, "tienen que ver con las políticas públicas las expresiones de la voluntad del Estado, mientras que la administración tiene que ver con la ejecución de esas políticas públicas"⁵. La separación de poderes provee las bases de la distinción: el poder legislativo, auxiliado por las habilidades interpretativas del poder judicial, expresa la voluntad del Estado y formula las políticas públicas, mientras que el Poder Ejecutivo administra estas políticas imparcial y apolíticamente.

El énfasis del paradigma 1 se encontraba en el *locus* donde la administración pública debe estar. Claramente, en la visión de Goodnow y en la de sus compañeros administradores, la administración pública debe concentrarse en la burocracia del gobierno. La legitimación inicial conceptual de esta definición del campo, la que se centra en el *locus*, se volvería crecientemente problemática tanto para los académicos como para los técnicos por igual y se conoce como la dicotomía política-administración. Durante este período, por primera vez, los académicos consideraron seriamente a la administración pública debido principalmente al resultado del "movimiento del servicio público" el que se estaba realizando en las universidades norteamericanas a principios de este siglo.

Las disciplinas de la ciencia política, como lo indicó un informe publica-

do en 1914 por *The Committee on Instruction in Government of the American Political Science Association*, se preocupaban por el adiestramiento de la ciudadanía, la preparación profesional en derecho y el adiestramiento de expertos, y la preparación de los especialistas para puestos gubernamentales⁶. Por lo tanto, la administración pública constituyó un subcampo claro y significativo de las ciencias políticas y los departamentos de ciencias políticas de las universidades eran concebidos como el lugar lógico para preparar a los administradores públicos.

La administración pública comenzó a tomar legitimidad académica en los años 20. En este aspecto, fue notable la publicación de *Introduction to the Study of Public Administration* de Leonard D. White en 1926, el que constituyó el primer libro de texto dedicado enteramente a este campo. Como lo señaló Dwight Waldo⁷, el libro de White era esencialmente norteamericano, de carácter progresista en su esencia, reflejando la quinta esencia del empuje general del campo. La política no debe interferir con la administración, la administración se presta al estudio científico, pero la administración pública es capaz de convertirse en una ciencia "libre de valores" por derecho propio; la misión de la administración es la economía y la eficiencia.

El resultado neto del paradigma 1 fue el de fortalecer la noción distintiva de la dicotomía política-administración, relacionándola con la correspondiente dicotomía valor-hecho. De este modo, todo lo que los administradores públicos examinen en el Poder Ejecutivo está impregnado en alguna forma de los elementos de la legitimidad de ser, *verdadera y científica*, mientras que el estudio de la formulación de las políticas públicas y de los asuntos relacionados fue dejado a los politólogos.

La separación entre el territorio analítico utilizado por los administradores públicos y por los politólogos durante esta etapa orientada al *locus*, puede ser vista hoy en los departamentos de ciencias po-

5. Frank Goodnow, *Politics and Administration* (New York: Macmillan, 1900), págs. 10-11.

6. "Report of the Committee on Instruction in Government" Proceedings of the American Political Science Association, 1913-1914 (Washington, D.C.: APSA, 1914) pág. 264.

7. Dwight Waldo, "Public Administration" *Political Science: Advance of the Discipline*, Mariam D. Irish (editora) (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1968), págs. 153-189.

líticas: son los administradores públicos quienes enseñan teoría de la organización, presupuesto y personal, mientras que los politólogos virtualmente enseñan cualquier otra cosa.

Paradigma 2: Los principios de la administración 1927-1937

En 1927, el libro de F.W. Willoughby *Principles of Public Administration*, fue publicado como el segundo libro completo en este campo. Al igual que White, los principios de Willoughby fueron completamente norteamericanos y progresistas en tono y el solo título indicaba una nueva arremetida de la administración pública: la que expresaba que allí se encontraban ciertos principios científicos de la administración, que éstos podían ser descubiertos, y que los administradores podrían ser expertos en su trabajo si aprendían cómo aplicar estos principios.

Los administradores públicos durante los años de 1930 así como al inicio de los años de 1940, tenían gran demanda por sus conocimientos gerenciales, y eran solicitados tanto por las industrias como por los gobiernos.

Así, se moldeó el *focus* del campo —su destreza esencial en la forma de principios administrativos— mientras que nadie pensó seriamente en su *locus*. Verdaderamente, el *locus* de la administración pública se encontraba en todas partes, dado que los principios eran principios y la administración era administración, de

acuerdo a las percepciones del paradigma 2 y porque los administradores públicos han contribuido tanto o más, a la formulación de los “principios administrativos” como cualquier otro de los investigadores en cualquier otro campo de la investigación. Consecuentemente, los administradores públicos deberían ser los líderes en la aplicación de los conocimientos académicos en el mundo real de las organizaciones públicas o de las empresas de cualquier otra naturaleza.

El *apogeo de la ortodoxia*⁸, de la administración pública como a menudo ha sido llamado, se suscitó en 1937 por la publicación de Luther H. Gulick y Lyndall Urwick *Papers on the Science of Administration*. Los principios eran importantes para Gulick y Urwick, pero donde éstos eran aplicados no lo era. Se prefirió dar énfasis al *focus* sobre el *locus* y no se efectuó ninguna otra consideración al respecto como lo indica Urwick en sus ensayos.

La tesis general de estos ensayos sostiene que hay principios a los que se puede llegar inductivamente por medio del estudio de las organizaciones humanas en las cuales deben existir acuerdos para la asociación humana de cualquier tipo. Estos principios deben ser estudiados como preguntas técnicas, independientemente del propósito de la empresa y de su personal o de cualquier teoría constitucional, política o social, sobre las que se ha fundamentado su creación⁹.

Así se concebía a la administración pública en 1937.

El desafío 1938-1950

En el año siguiente se desafió por primera vez el concepto de la principal corriente existente en la administración pública. En 1938, apareció el libro *The Functions of the Executive* de Chester I. Barnard. Su impacto en la administración pública no fue sorprendente en ese momento, pero más tarde tuvo una conside-

8. El alto *status* de la administración pública, con relación a otras clases de estudios en las ciencias administrativas durante este período, se refleja en *Higher Education for Business* de Robert Aaron Gordon y James F. Howell. (New York: Columbia University Press, 1959), principalmente págs. 379-393.

9. Lyndall Urwick, “Organization as a Technical Problem”, *Papers on the Science of Administration*. Luther Gulick y L. Urwick (editores) (New York: Institute of Public Administration, 1937), pág. 49.

rable influencia en Herbert A. Simon cuando éste describía su devastadora crítica sobre este campo: *Administrative Behavior*.

El diferendo de la corriente principal de la administración pública se aceleró en los años de 1940 y tomó dos direcciones mutuamente reforzadas. Una consistió en la objeción de que la política y la administración no podían nunca ser separadas en ninguna forma remotamente razonable. La otra en que los principios de la administración eran lógicamente inconsistentes.

A pesar de que el indicio de desacuerdo comenzó en los años de 1930, un libro de lecturas sobre este campo *Elements of Public Administration*, editado en 1946 por Fritz Morstein Max, fue uno de los primeros y principales volúmenes que cuestionó la suposición de que la política y la administración podían ser separadas. Tal vez la afirmación más precisa que articula este nuevo conocimiento, fue la expresada por John Merriam Gaus en 1950; "*Una teoría de la administración pública significa también en nuestra época, una teoría de la política*"¹⁰

Simultáneamente junto con el desafío de la dicotomía tradicional del campo política-administración, surgió una contienda aún más básica: que expresaba que no podría existir tal cosa como un "principio" de administración. En 1946 y 1947, apareció un caudal de artículos y de libros de Robert A. Dahl, Simon, Waldo y otros, los que cuestionaron desde diferen-

tes perspectivas, la validez del concepto de los principios¹¹. La más formidable sección de la noción de los principios apareció en 1947 en el libro: *Administrative Behavior* de Simon. Efectivamente, Simon demostró que para cada principio de la administración defendido en la literatura, hay un contraprinzipio, tornando de esta forma debatible la mera idea de los principios.

A mediados de siglo, los dos pilares que definían la administración pública —la dicotomía política-administración y los principios de la administración— habían sido agotados y abandonados por los intelectos creativos de este campo. Este abandono dejó a la administración pública desposeída de una identidad epistemológica distinta. Algunos podrían argumentar que tal identidad aún no ha sido encontrada.

La reacción del desafío 1947-1950

En el mismo año en que Simon destruyó los fundamentos tradicionales de la administración pública en *Administrative Behavior*, ofreció una alternativa al viejo paradigma en un pequeño ensayo titulado *A Comment on The Science of Public Administration*, publicado en la *Public Administration Review*. Para Simon el nuevo paradigma de la administración pública significó que debían haber dos clases de administradores públicos trabajando en armonía y en estimulación intelectual recíproca. Un grupo de estos académicos preocupados por el desarrollo, de "una ciencia pura de la administración con una base sólida de la psicología social", y otro grupo preocupado por la "formulación de las políticas públicas", el que retomaría el campo ya pasado de moda de la economía política. Tanto "la ciencia pura de la administración" como "la formulación de políticas públicas", serían componentes mutuamente reforzados. Parece no haber ninguna razón para que estos dos desarrollos en el campo de la administración pública no deban seguir adelante conjunta-

10. John Merriman Gaus, "Trend in the Theory of Public Administration", *Public Administration Review*, Volumen 10 (Verano 1950), pág. 168.

11. Por ejemplo: Robert A. Dahl, "The Science of Public Administration: Three Problems", *Public Administration Review*, Volumen 7 (invierno de 1947), págs. 1-11 y Herbert A. Simon, "The Proverbs of Administration" *Public Administration Review*, volumen 6 (invierno 1946) págs. 53-67, y *Administrative Behavior* (New York: Free Press, 1947); y Dwight Waldo, *The Administrative State* (New York: Ronald, 1948).

mente, ya que no son conflictivos ni contradictorios¹².

A pesar de que la propuesta era tanto rigurosa así como normativa en su énfasis, el llamamiento de Simon para lograr una *ciencia pura* desconcertó a muchos académicos de la administración pública así como de la ciencia política. Primero, la instancia de Simon de que la psicología social proveería las bases para entender la conducta administrativa, afectó a muchos administradores públicos, los que la consideraron como extraña y turbadora ya que muchos de ellos no tenían conocimientos en psicología social. Segundo, dado que la ciencia era considerada *libre de valores*, consecuentemente, "una ciencia de la administración" lógicamente prohibía a los administradores públicos lo que muchos de ellos concebían como su más rica fuente de investigación: La teoría política normativa, el concepto de interés público y el espectro completo de los valores humanos. En suma, entonces, los administradores públicos enfrentaban la preocupante perspectiva de reinstrumentar nuevamente a la administración pública con el propósito de convertirla en una "ciencia pura" técnicamente orientada, la cual podría perder contacto con las realidades políticas y sociales en un esfuerzo por cultivar una mentalidad de artífice.

Había también un fundamento racional aún más positivo para que los académicos de la administración pública pudieran retener sus vínculos con la ciencia política, es decir, la conexión lógica conceptual entre la administración pública y la ciencia política: la que es, el proceso de

formulación de las políticas públicas. La Administración Pública tomó en consideración este proceso al interior del aparato administrativo; o sea la formulación de éstas dentro de las burocracias públicas y su entrega a la comunidad. Se concebía que la ciencia política consideraba las demandas y los productos del proceso y las presiones provenientes de la comunidad, las que generaban cambios políticos y sociales. Consecuentemente, existieron tantas razones persuasivas como coercitivas que indujeron a la administración pública a permanecer dentro de los confines de la disciplina madre.

Al inicio de los años 30 los politólogos por su parte, habían comenzado a oponerse a la creciente independencia de los administradores públicos y a cuestionar la orientación y acción del campo. Los politólogos, en lugar de abogar por un servicio público y por un programa ejecutivo preparatorio como lo tenían en 1914, comenzaron a pedir en las palabras de Lynton K. Caldwell, un "entendimiento intelectualizado" del poder ejecutivo en lugar de una "acción impregnada de conocimientos" de parte de los administradores públicos¹³. En 1952, apareció un artículo en la *American Political Science Review* abogando por el continuo dominio de las ciencias políticas sobre la administración pública¹⁴.

En la época de la posguerra (Segunda Guerra Mundial) los politólogos no podían permitirse el lujo de romper el subcampo, el que todavía proveía su mejor carta para la inscripción de estudiantes y de esta forma lograr la subvención del gobierno. La disciplina estaba a punto de sufrir un embate conceptual debido a la "revolución conductista" (behavioral) que había ocurrido en otras ciencias sociales. Los politólogos estaban conscientes de que no solamente los administradores públicos habían amenazado en el pasado con separarse de la ciencia política, sino que ahora también otros subcampos tales como las relaciones internacionales, estaban impacientes por separarse. En términos de la ciencia en general y de las

12. Herbert A. Simon, "A Comment on the Science of Public Administration", *Public Administration Review*, volumen 7, (Verano 1947), pág. 202.

13. Lynton K. Caldwell, "Public Administration and the Universities: A Half-Century of Development", *Public Administration Review*, volumen 25 (marzo 1965), pág. 57.

14. Roscoe Martin, "Political Science and Public Administration". A note on The State of the Union, *American Political Science Review*, pág. 665.

ciencias sociales en particular, fue cada vez más evidente que la ciencia política era tenida en poca estima por los académicos de otros campos. La formación de la *National Science Foundation* en 1950, difundió el mensaje de que la principal agencia científica federal consideraba a las ciencias políticas como el miembro menor de las ciencias sociales, y en 1953 David Easton confrontó esta falta de *status* directamente en su influyente libro *The Political System*¹⁵.

Paradigma 3: *La administración pública como ciencia política 1950-1970*

De todas formas y como resultado de estas inquietudes, la administración pública permaneció inserta en los departamentos de ciencia política. El resultado fue una nueva definición del *locus* —la burocracia gubernamental— pero debido a una correspondiente pérdida en el énfasis del *focus*. ¿Debe ser estudiada exclusivamente la mecánica de los procedimientos de los presupuestos? O ¿Deben los administradores públicos considerar el gran esquema filosófico de los *Platonistas administrativos* como los llamó el politólogo Paul Appleby? O ¿Deben ellos explorar nuevos campos de investigación, como Simon los instó a hacer, conforme ellos se relacionan con el análisis de las organizaciones y la toma de las decisiones? En re-

sumen, esta tercera fase de la definición consistió ampliamente en un ejercicio para restablecer los vínculos entre los administradores públicos y los politólogos. Sin embargo, las consecuencias de este ejercicio trajeron como resultado la definición separada de este campo, al menos en términos de su *focus* analítico, y de sus destrezas esenciales. Así, la literatura sobre la administración pública en los años 50 hablaba del campo como un *énfasis*, una *área de interés*, o más aún, como un *sinónimo* de la ciencia política¹⁷. La administración pública como un campo identificable de estudios comenzó una espiral descendente.

Hacia finales de la década de 1950, así como a principios de los años 1960, las cosas se tornaron bastante desagradables. En 1962, la administración pública no fue incluida en el informe del *Committee on Political Science* como un subcampo de las ciencias políticas, disciplina que participaba en la *American Political Science Association*. En 1964, una gran encuesta de los politólogos indicó que entre ellos la *Public Administration Review* tenía menos prestigio con respecto a otras revistas y también señaló una declinación en el interés demostrado por los miembros de las facultades de administración pública en general¹⁸. En 1967, la administración pública desapareció como una categoría organizada del programa de la reunión anual de la *American Political Science Association*.

15. David Easton, *The Political System* (New York: Knopf, 1953). Easton no se anduvo con rodeos en su apreciación del *status* de las ciencias políticas. Como lo señala en las págs. 38-40 "Con excepción de la administración pública, la educación formal en las ciencias políticas no ha alcanzado el reconocimiento en los círculos gubernamentales como sí lo han logrado la Economía o la Psicología". O, "no obstante muchos de los estudiantes de la vida política se sentirían avergonzados, si tuvieran que escuchar, los rumores de sus compañeros en las ciencias sociales, los que los consideran como los más desprestigiados y los menos avanzados".

16. Glendon A. Schubert, Jr... "The Public Interest in Administrative Decision-Making,

American Political Science Review, volumen 51 (Junio 1957), págs. 346-368.

17. Martin Landau revisa convincentemente este aspecto del desarrollo del campo en su libro "*The Concept of Decision-Making in The Field of Public Administration*", *Concepts and Issues In Administrative Behavior*. Sidney Malick and Eduard H. Van Ness (editores), (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1962), págs. 1-29. Landau indica que "La Administración Pública no es ni un campo de la ciencia política, ni lo abarca; ésta simplemente se torna en un sinónimo".

18. Albert Somit y Joseph Tannenhaus, *American Political Science: A Profile of Discipline* (New York: Atherton, 1964) especialmente págs. 49-62 y 86-98.

Waldo escribió en 1968 que:

*La verdad es que los politólogos manifiestan actitudes de indiferencia, como su mejor expresión con respecto al campo, aunque a menudo sus manifestaciones son de hostilidad y de menosprecio... Los administradores ahora no nos sentimos bienvenidos en la casa de nuestra juventud*¹⁹.

Una encuesta efectuada en 1972 por las cinco principales revistas de la ciencia política, de naturaleza no especializada, indicó que solamente el 4% de todos los artículos publicados entre 1960 y 1970 podrían ser incluidos en la categoría de "política burocrática", que era la única categoría, de las 15 posibles, que se relacionaba directamente con la administración pública²⁰.

Paradigma 4: La administración pública como una ciencia administrativa 1956-1970

Debido parcialmente al "no disimulado menosprecio" mostrado en un número de departamentos de ciencia política, algunos administradores públicos comenzaron a buscar otra alternativa. A pesar de que el paradigma 4 y el paradigma 3 ocurrieron al mismo tiempo, y de que nunca el paradigma 4 ha recibido el amplio reconocimiento que han recibido las ciencias políticas consideradas por los admi-

nistradores públicos como un paradigma (a pesar de que su atracción está creciendo), la opción de la ciencia administrativa (una fase que incluye a la teoría de la organización y a la ciencia administrativa), es no obstante, una alternativa viable para un número significativo de académicos de la administración pública. Sin embargo, en ambos paradigmas tanto en el de la ciencia administrativa como en el de la política, la verdad esencial fue la pérdida de identidad y de exclusividad de la administración pública, las que se diluyeron dentro de los confines de algún concepto más "amplio". Como paradigma, la ciencia administrativa provee un *focus* pero no un *locus*, ofrece técnicos que requieren habilidad y especialización. Sin embargo, el medio institucional en que esta habilidad debe ser aplicada es indefinible. Al igual que en el paradigma 2, la administración es la administración donde quiera que se encuentre, y el *focus* se enfatiza sobre el *locus*.

Un número de desarrollos, a menudo provenientes de las escuelas de negocios del país, promueven el paradigma alternativo de la ciencia administrativa. En 1956, la importante revista *Administrative Science Quarterly* fue fundada por un administrador público sobre la premisa de que la administración: pública, privada e institucional constituyan falsas distinciones y que la administración era la administración. El administrador público Keith M. Henderson, entre otros, indica a mediados de los años 60, que la teoría de la organización era o debería ser el *focus* principal de la administración pública²¹

19. Dwight Waldo, "Scope of the Theory of Public Administration", en Charlesworth, op. cit., pág. 8.

20. Estas cifras contrastan con el porcentaje de artículos en otras categorías publicados durante el período de 1960-1970. "Partidos Políticos" 13 0/0, "Opinión Pública" 12 0/0, "Legislaturas" 12 0/0; y "Elecciones-Votaciones" 11 0/0. Aún aquellas categorías relacionadas periféricamente con las políticas burocráticas, y con la administración pública, evidentemente recibieron poco porcentaje entre los editores de las principales revis-

tas de ciencias políticas. "El Gobierno Federal Regional" recibió 4 0/0, "Los Jefes Ejecutivos" recibieron un 3 0/0 y "El Gobierno Metropolitano Urbano" comprendió 2 0/0. Conforme lo indica el autor de las notas del estudio "Se concluye inexorablemente que las ciencias políticas en los años recientes no han puesto mucha atención a las nuevas y vastas burocracias públicas que surgen en todos los niveles del sistema político americano así como en otros sistemas políticos del Oeste. . . en la práctica, si no en la teoría, nuestra disciplina parece todavía

También en 1960 el "desarrollo organizacional" comenzó su rápido ascenso como una especialidad de la ciencia administrativa. Debido a que éste abarcaba la psicología social, su interés en la "apertura de las organizaciones" y su interés en la "auto actualización de sus miembros", éste fue considerado por los administradores públicos más jóvenes como una alternativa muy tentadora para llevar a cabo la investigación de las burocracias públicas, pero siempre dentro del marco de referencia de la ciencia administrativa: la que contemplaba que los valores democráticos podrían ser considerados, que los intereses normativos podrían ser introducidos y que el rigor intelectual y las metodologías científicas se podrían emplear²².

Sin embargo, existía un problema en el consumo de la ciencia administrativa, y este era un problema real. Si éste fuera seleccionado como el único focus de la administración pública, ¿podríamos seguir hablando de administración pública? Después de todo, aunque la ciencia administrativa no abogaba por principios universales, sí sostenía y todavía sostiene, que todas las organizaciones y las metodologías de gestión, tienen en común ciertos patrones, características y ciertas patologías. Si la ciencia administrativa, sólo definiera al paradigma del campo, entonces la administración pública pasaría de ser un énfasis en los departamentos de ciencia política a ser un subcampo en las escuelas de la ciencia administrativa.

Esto a menudo podría significar en la práctica que las escuelas de administración de empresas podrían absorber el campo de la administración pública; si las escuelas de negocios (orientadas hacia el lucro) podrían apreciar adecuadamente el valor vital del interés público, como un aspecto de la ciencia administrativa, era una pregunta que para los administradores públicos tenía genuina importancia y cuya probable respuesta era menos que alentadora.

Parte de este dilema conceptual, pero sólo una parte, radica en la distinción tradicional entre las esferas "públicas y privadas" de la sociedad norteamericana. ¿Qué es Administración Pública? y ¿Qué es todo lo demás? (administración privada) y cuál es la línea divisoria entre los dos tipos, ha constituido un agudo dilema durante un gran número de años.

Como muchos de nosotros sabemos, el fenómeno del "mundo real" está haciendo cada vez más difícil la definición empírica de la distinción entre lo público y lo privado irrespectivamente de las disputas académicas. Así el contrato de investigación y desarrollo entre el complejo militar-industrial y su relación con la industria, las funciones de las agencias reguladoras y la creciente habilidad de las instituciones gubernamentales que originan y desarrollan técnicas gerenciales avanzadas que han y siguen influenciando el "sector privado" en todos los as-

operar como si las burocracias... no fueran del interés de la ciencia política". Las citas y los porcentajes están en Jack L. Walker "Brother Can You paradigm?". Political Science. Volumen 5 (otoño 1972), págs. 419-422. Las revistas estudiadas fueron: *American Political Science Review*, *Journal of Politics*, *Western Political Quarterly*, *Midwest Political Science Journal*, y *Polity*.

21. Keith M. Hernderson, *Emerging Synthesis in American Public Administration*. (New York, Asia Publishing House, 1966).

22. El impacto creciente del desarrollo de la organización (y el paradigma entero de la ciencia

administrativa) en la administración pública se indicó adecuadamente en el reciente simposio efectuado sobre el tópico, por la *Public Administration Review*. De los 6 contribuyentes del simposio, solamente dos estaban asociados con departamentos de ciencias políticas, y solamente 1 con una unidad de la administración pública, el resto de los contribuyentes estaban asociados con las ciencias administrativas, la educación y la psicología. Ver: Larry Kirkhart y Neely Gardner (Co-editores), "Simposium on Organization Development", *Public Administration Review*, volumen 34 (marzo-abril 1974), págs. 97-140.

pectos de la sociedad americana, todo esto ha conspirado para hacer de la administración pública una entidad vaga en términos de la determinación de su propio paradigma. Este dilema no ha sido todavía resuelto, y la confusión acerca de la variedad pública del campo de la administración parece por lo menos entendible; un académico de hecho, ha indicado que debemos comenzar a hablar acerca de "la administración pública" dado que muchas clases de organizaciones administrativas, cada vez más se encuentran relacionadas a lo público, a lo gubernamental y a lo político, debido a la creciente interrelación de las sociedades tecnológicas²³.

El dilema principal para definir lo "público" en la administración pública parece ser el dilema de la dimensión²⁴. Tradicionalmente la base para la definición del término ha sido una dimensión institucional. Por ejemplo, el Departamento de Defensa ha sido considerado por los académicos como el legítimo *locus* del estudio de la administración pública, mientras que la Corporación Lockheed

ha sido vista como más allá del interés del *locus* propio de este campo. Pero éstas constituyeron solamente distinciones institucionales. Recientemente, sin embargo, esta dimensión institucional parece estar disminuyendo entre los académicos, como la base de la definición, mientras que una creciente dimensión filosófica y ética parece estar influyendo. Por lo tanto, estamos presenciando el aumento de la importancia del campo "del interés público" y "de los asuntos públicos. Como conceptos, estos términos tienden implícitamente a ignorar disposiciones institucionales y a concentrarse en su lugar sobre aspectos altamente normativos como son los relacionados con la comunidad. Así, en lugar de analizar al Departamento de Defensa como el legítimo *locus* del estudio, la administración pública se encuentra examinando las relaciones de éste con la Lockheed y otros contratistas privados, ya que estas relaciones afectan los intereses y los asuntos del público. La dimensión normativa suplanta a la dimensión institucional como una base de la definición para el *locus* de la administración pública.

23. Lynton K. Caldwell, "Methodology in the Field of Public Administration" en Charlesworth, op. cit., págs. 211-212.

24. Los Administradores Públicos, en un esfuerzo para distinguir su campo del de la "administración privada", han tomado diferentes rumbos. Marshall Edward Dimmock y Gladys Oyden Dimmock en "Public Administration" (New York: Holt, Rinehart y Winston, cuarta edición, 1969), han llegado, tal vez, lo más cerca posible a una dimensión filosófica al definir lo "público" en la administración pública, en su discusión de "una apreciación de lo público", y el concepto de "el hombre común" (págs. 585-591). La mayoría de los libros de texto del campo, sin embargo, confían en una distinción formulada institucionalmente entre "lo público" y "lo privado", o evitan el asunto relacionado a la administración pública con las ciencias políticas y con el proceso de la formulación de las políticas públicas.

Un ejemplo de lo anterior es el libro de Félix A. Nigro y Lloyd G. *Modern Public Administration* (New York: Harper and Row,

3 edición, 1973). Los autores definen "lo público" en términos de su tesis "del escrutinio constante de la opinión pública". Como ellos lo expresan (p. 15): La organización pública nunca puede ser exactamente igual a una "privada"... Como ellos a menudo han dicho el funcionario público está sujeto a la vigilancia y al escrutinio constante del exterior aún cuando los empleados de una empresa privada también efectúan contactos importantes de carácter público no operan sin embargo, bajo la vigilancia y el escrutinio constante de la opinión pública".

John M. Pfiffner y Robert Presthus, en su *Public Administration* (New York: Ronald, 5 edición, 1960), también confían en un pensamiento basado en la distinción institucional, cuando distinguen entre "lo público" y "lo privado" en las respuestas de que la Administración Pública "está interesada principalmente en los *medios* para establecer valores políticos", "su marco de referencia legal y único", "su susceptibilidad a la crítica pública" y su incapacidad para "evaluar sus actividades en términos de

El paradigma emergente 5: ¿La administración pública como administración pública, 1970?

A pesar del continuo torbellino intelectual, la propuesta de Simon en 1947, y de una dualidad de conocimiento en la administración pública ha ganado nueva validez. Todavía no hay un *focus* del campo en la forma de una ciencia pura de la administración; pero al menos la teoría de la organización se ha interesado en la última década y media en cómo y por qué las organizaciones trabajan, cómo y por qué se comporta su personal y cómo y por qué se toman las decisiones. Además se ha progresado considerablemente en la refinación de las técnicas aplicadas de la ciencia administrativa así como en el desarrollo de nuevas técnicas, las que a menudo reflejan lo que ha sido aprendido en el campo más teórico del análisis de la organización.

Ha habido menos progreso en la delimitación del *locus* del campo, o de lo que los asuntos públicos y "la formulación de políticas públicas" deberían comprender en términos relevantes para los adminis-

utilidades". Ambos textos están operando sobre variantes del paradigma 1, en el que hay un locus claro (o público) del campo, el cual se percibe en términos institucionales. En contraste, *Public Administration as Political Process* de John Rehfuss (New York: Charles Scribner's Sons, 1973), *An Introduction to Public Administration: Politics, Policy and Bureaucracy* de James W. Davis, Jr. (New York, Free Press, 1974), y *Public Administration: Policy-Making in Government Agencies* de Ira Sharkansky (Chicago: Markham, 2da. edición, 1972), reflejan una percepción del paradigma 3 en el que la administración pública es considerada como una ciencia política. De ahí que "lo público" en contraste con "lo privado" sea ignorado, o que se le niegue su legitimidad como algo distinto, Davis, por lo menos confronta

tradadores públicos. No obstante, el campo pareciera no estar desarrollando nada con respecto a su propio *locus* al no considerar ciertos factores sociales fundamentales, propios de los países desarrollados. La selección de estos fenómenos podría ser un acto arbitrario por parte de los administradores públicos, sin embargo, ellos comparten en común el hecho de que han engendrado un interés interdisciplinario en las universidades, lo que requiere una síntesis de las capacidades intelectuales, inclinándose hacia temas que reflejan la vida urbana, las relaciones administrativas entre las organizaciones, así como la interrelación entre la tecnología y los valores humanos, en suma, los asuntos públicos. La rígida y tradicional distinción del campo entre la "esfera pública" y la "esfera privada" parece estar disminuyendo conforme se moldea el nuevo y flexiblemente definido *locus* de los administradores públicos. Además, los administradores públicos han estado cada vez más interesados en las áreas inextricablemente relacionadas de la ciencia de las políticas públicas, de la economía política, del proceso de la formulación y análisis de las políticas públicas, y de la medición de los productos finales de estas políticas. Estos últimos aspectos pueden ser considerados en cierta forma como vínculos entre los evolucionantes *focus* y *locus* de la administración pública.

esta posición (pág. 4), afirmando que, aunque el campo sea ampliamente interdisciplinario, en este libro, sin embargo, "es patente que sólo representa la parte de la ciencia política correspondiente a la administración pública, no la parte que podría ser escrita por un economista o por alguien de una escuela de negocios". Similarmente, Sharkansky observa (pág. 3) que su libro "se concentra en aquellos componentes que parecen ser los más relevantes para el proceso político y que han recibido la mayor atención de los politólogos". Rehfuss expresa (págs. 220-221) que "hasta que la relación entre la administración pública y la privada sea aclarada (si esto, alguna vez, puede ser), es poco probable que se llegue a un acuerdo sobre el tipo de la enseñanza y del adiestramiento de los graduados.

*La institucionalización
del paradigma 5:
Hacia una autonomía
de los planes de estudio*

Con un *focus* paradigmático de la teoría de la organización y de la ciencia de la gestión y un *locus* paradigmático del interés público, y su relación con los asuntos públicos, la administración pública, finalmente, está intelectualmente preparada para la construcción de un plan de estudio institucionalmente autónomo que puede desarrollar la exclusividad epistemológica de este campo. Lo que este plan de estudio será, está abierto a la especulación, sin embargo algunas tendencias parecen estar surgiendo. Una de estas corrientes es que el campo está refoñando. Entre 1970 y 1971, la matrícula de los no graduados en la administración pública se incrementó solamente en un 36% y entre 1961 y 1972 el incremento de la matrícula de los graduados fue más del 50%²⁵.

La segunda tendencia es institucional. Los programas de la administración pública normalmente todavía se encuentran en los departamentos de ciencia política, aunque este ordenamiento está claramente declinando.

Durante el período del año académico (1971-1972 a 1972-1973) los programas para los estudiantes graduados en administración pública, que formaban parte de los departamentos de ciencias políticas, disminuyeron precipitadamente de un 48 a un 36%, y aquellos programas ubicados en las escuelas de negocios (sólo el 13% en 1971) parecían también estar declinando. Aquellos programas que funcionaban como unidades autónomas den-

tro de las universidades estaban aumentando. Durante el mismo período el porcentaje de las escuelas separadas de administración pública o de asuntos públicos aumentaron en más del doble: del 12% en 1971 al 25% en 1972; los departamentos independientes de administración pública (contrariamente a las escuelas independientes) contaban con un 23% de los 101 programas para graduados que se investigaron en 1972-1973²⁶.

La manera en que la administración pública esté situada en las universidades determina en grado significativo qué es la administración pública. Con una pluralidad de programas de administración pública siendo todavía impartidos en departamentos de ciencias políticas, podemos inferir que la ciencia política, corrientemente domina tanto el campo intelectual como el institucional; en suma, ese acuerdo representa la realización de la declaración de Gaus de que la teoría de la administración pública es simplemente una teoría política.

Desafortunadamente, la ubicación de los programas de administración pública en los departamentos de ciencias políticas tiene sus costos. Como lo indican Eugene P. Dvorin y Robert H. Simmons.

"Cualquier deseo de los administradores públicos para realizar una experimentación extensiva" "podría depender del consentimiento de los colegas en los departamentos" de ciencia política. Quienes no son receptivos y son insensibles al fenómeno administrativo en el orden burocrático emergente. Bajo estas condiciones su poder para tomar decisiones excede su responsabilidad por el programa. . .

Bajo estas condiciones los problemas de la administración pública están compuestos por la disposición tradicional de la ciencia política para asumir ella misma una posición ortodoxa del conocimiento libre de valores (Value-free). Por lo tanto, sería difícil esperar que una rama de la cien-

25. Según se calculó en las cifras de NASPAA, op. cit. (1971-1972), págs. 1-2 y NASPAA, *Graduate School Programs in Public Affairs and Public Administrations*, 1974 (Washington, D.C.: NASPAA, 1974), pág. 2.
26. NASPAA, op. cit. (1971-1972), cuadro 1, pág. 105 y NASPAA, op. cit. (1974), pág. 2.

*cia política se aparte radicalmente en sus supuestos centrales, de aquellos cuerpos que están incluidos en la disciplina que los alberga*²⁷.

En forma similar, aquellos programas de administración pública que son parte de las escuelas de negocios —el enfoque de la ciencia administrativa— están limitados en su potencialidad para el desarrollo. La ciencia administrativa es reflejo del antiguo paradigma de la administración pública el que estaba fundado sobre la noción de ciertos principios administrativos inmutables y en el que ambos paradigmas representan definiciones esencialmente técnicas del campo, las políticas, los valores, la teoría normativa y el rol del interés público, no constituyen intereses prominentes del paradigma de la ciencia administrativa, sin embargo, son esos intereses los que consideran precisamente críticos en cualquier definición inteligente de la administración pública. Por lo tanto, la administración pública debe pedir prestado de la ciencia política el concepto del interés público para redefinirlo en sus propios términos y para sintetizarlo con las metodologías y los *focus* burocráticos existentes en las ciencias administrativas. Para todos los propósitos prácticos, esta única combinación sintetizadora puede ser realizada solamente en unidades académicas institucionalmente autónomas, libres del efecto intelectual que pesa sobre el campo en los departamentos de la ciencia política y en las escuelas de la ciencia administrativa.

Afortunadamente, la tendencia institucional en la administración pública pa-

27. Eugene P. Dvorin y Robert H. Simmons, *From Amoral to Humane Bureaucracy*, (San Francisco: Canfield, 1972), págs. 52-53.

28. Grace M. Taher (editora), *University Urban Research Centers, 1971-1972* (Washington, D.C.: *The Urban Institute*, 2da. edición, 1971) pág. 1.

rece estarse encaminando hacia el establecimiento de escuelas independientes de asuntos públicos y de departamentos independientes de la administración pública. Las maestrías y los doctorados están ganando popularidad estudiantil; y están floreciendo y proliferando aquellas revistas académicas interesadas en las políticas públicas, en los asuntos públicos, y en la burocracia pública. El signo más importante de la creciente independencia de la administración pública, es el dramático crecimiento de institutos de gobierno, de administración pública y de asuntos urbanos, así como de varias clases de centros de políticas públicas de las universidades. En un período de 18 meses entre 1970 y 1972, el número de estas unidades aumentó aproximadamente a 300²⁸.

Ya es tiempo de que la administración pública sea auténtica. Intelectualmente, se ha efectuado un progreso sustancial en esta dirección. Pero tal vez, por primera vez durante los 80 años en que la administración pública estuvo en conflicto, un paradigma tentativo ha sido formulado para este campo, el que define la especialización del qué de la disciplina y su lugar institucional. No se debe permitir que esta madurez intelectual se marchite debido a que los planteamientos institucionalizados antagónicos y contradictorios obstaculicen el nuevo y vital paradigma de la administración pública.

Para la sociedad el uso del campo parece obvio y en una época en la cual la educación superior está afectada por la matrícula decreciente, los programas en administración pública están rechazando candidatos altamente calificados. En suma, están presentes las razones sociales, económicas, intelectuales y políticas para que la administración pública afirme su identidad y su autonomía. Lo único que hace falta es lograrlo. □

Criterios para evaluar

Victor M. Valle *

programas de posgrado

EL PROPOSITO DE ESTE TRABAJO ES PRESENTAR EL CONCEPTO DE EVALUACION, DEFINICION DE TERMINOS PERTINENTES, CRITERIOS Y MECANISMOS PARA EVALUAR PROGRAMAS Y SUGERENCIAS PARA EVALUAR PROGRAMAS DE EDUCACION SUPERIOR, EN EL CASO CONCRETO DE PROGRAMAS DE ADMINISTRACION PUBLICA, ANTES DE PONERSE EN MARCHA, DURANTE SU EJECUCION Y DESPUES QUE HAN CONCLUIDO SU PERIODO DE EXISTENCIA.

Explicación inicial

Con frecuencia, las organizaciones abordan la tarea de examinar los procedimientos y los resultados de programas que otrora se concibieron y se pusieron en marcha con la intención de propiciar cambios institucionales y sociales. Se dice, entonces, que la organización o institución realiza evaluación de sus programas o de sus realizaciones.

Una institución de educación superior se ve constantemente presionada y motivada para rendir cuentas, evaluar sus acciones, examinar sus operaciones. Una institución de crédito internacional o un banco de desarrollo evalúan sus operaciones para determinar hasta dónde y cuán eficientemente sus programas y sus proyectos están cumpliendo los objetivos —en términos de resultados deseados— y para recibir información que les permita configurar nuevos cursos de acción, nuevos procedimientos y nuevas políticas.

Un caso genérico de evaluación de programas es el llamado procedimiento de "acreditación" acostumbrado en las instituciones de educación superior de los Estados Unidos.

En esta acreditación, las universidades y las escuelas profesionales pasan por un proceso permanente de evaluación de sus programas y de su calidad académica por parte de asociaciones que se especializan por área geográfica, disciplina o profesión. Por medio de este procedimiento, una institución o un programa determinados se someten a evaluaciones periódicas por parte de evaluadores externos, que rinden cuentas a las asociaciones de acreditación. Esta acreditación genera, a su vez, facultades para que los títulos extendidos por la institución evaluada, sean reconocidos por el público y por organizaciones interesadas, en otras palabras, la acreditación contribuye a la legitimación.

Este documento ofrece algunas ideas para emprender la evaluación de los programas de formación en administración pública que en los últimos años, especialmente a partir de 1980, se han iniciado en Centroamérica para otorgar el grado de Maestría en Administración Pública. Documento presentado al Taller de Evaluación

* Víctor M. Valle, salvadoreño, Doctor en Educación de *George Washington University*, Master en Educación *University of Pittsburgh*, actualmente Especialista Principal del Departamento de Asuntos Educativos de la Organización de los Estados Americanos.

ción de Programas de Formación en Administración Pública organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) entre el 26 y el 28 de octubre de 1983 y realizado en la Universidad de Panamá.

Conceptos básicos sobre evaluación de programas

Por qué se evalúa

Existen razones y motivaciones individuales y organizacionales para evaluar un programa educativo. Alguien quiere saber si un programa, para ponerlo en una palabra, funciona, esto es cuán eficiente y eficazmente un programa determinado está entregando a la sociedad los resultados que se buscaron obtener en su concepción; entonces pone en marcha procedimientos de evaluación.

Los dirigentes de una organización determinan que es necesario adoptar nuevos procedimientos, delinear nuevos cursos de acción, esbozar nuevas políticas; entonces emprenden una evaluación que provea de información y proporcione bases para analizar la situación y tomar las decisiones pertinentes. A veces el motivo de una evaluación es tan simple como la necesidad de tomar una decisión en cuanto a la disminución de fondos.

En general se evalúa un programa para determinar su eficacia; para introducir mejoras; para tomar más acciones; para afinar los controles preventivos de la gestión. Se evalúa unas veces el contexto, otras veces los insumos, los resultados, los procedimientos. Pero siempre un procedimiento de evaluación implica toma de decisiones.

*La referencia completa de todos los autores mencionados aparece en la bibliografía incluida al final del trabajo.

Influencias en la disciplina evaluativa

La evaluación de programas que podrían llamarse de cambio social, entre los que se cuenta la evaluación de programas educativos, comenzó a sistematizarse principalmente en el ámbito de las ciencias de la salud pública; sus pioneros tomaron conceptos de la investigación científica e instrumentos del enfoque de sistemas. Fue Edward Suchman (1967)* quien comenzó a escribir sobre Investigación Evaluativa a partir de sus experiencias como Profesor en la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Pittsburgh; fue la *American Public Health Association* (1960) la que acuñó una definición, que es clásica, sobre evaluación y fueron Shulberg y Baker (1968) quienes desde revistas especializadas en materia de salud pública divulgaron sus posiciones sobre modelos de evaluación de programas.

Por otro lado, la Teoría de los Sistemas Generales y su pariente instrumental cercano el enfoque de sistemas han contribuido a dotar de métodos y técnicas a la disciplina evaluativa. Aunque escapa a los propósitos de este trabajo abundar en detalles sobre los planteamientos sistémicos, basta recordar que gracias sobre todo a Von Bertalanffy (1950) y Kenneth Boulding (1956), las disciplinas sociales fueron configurando marcos conceptuales que permitieron concebir el comportamiento de las organizaciones como interactuando con un contexto. A partir de estos enfoques se habla como cosa cotidiana de objetivos, interrelaciones, ambiente, contexto, retroalimentación.

En cuanto a la práctica evaluativa, el enfoque sistémico hizo posible acuñar modelos que tomaban en cuenta el contexto, los insumos, los procesos y los resultados, tal como el patentado por Stufflebeam (1971) quien ha publicado valiosos aportes sobre la evaluación educativa y la toma de decisiones.

Tipos de evaluación

Diferentes autores han categorizado en diversas formas los tipos de evaluación de programas. Scriven (1969, 1980) considera que, en cuanto a la evaluación de programas educativos, existen dos grandes categorías de evaluación, que se distinguen entre sí por sus características temporales y no por su instrumental. Una evaluación es la que se cumple primordialmente durante las etapas del desarrollo curricular, cuando un programa, currículo o un conjunto de materiales educativos están en proceso de diseño, pruebas piloto y revisiones. Es la llamada *Evaluación Formativa* calificada así con base en la traducción literal de *Formative Evaluation*. Este tipo de evaluación sirve, fundamentalmente, para tomar decisiones orientadas a mejorar programas, currículos o materiales educativos. La otra categoría de evaluación es la que se refiere a análisis más amplios del producto final de un proceso de desarrollo curricular o de utilización de materiales en forma experimental. Esta es la *summative evaluation*, la que las traducciones precipitadas han popularizado como la evaluación *sumativa*. Este tipo de evaluación sirve para adoptar, continuar, aplicar o rechazar un programa educativo o un material de aprendizaje.

En el lenguaje común, a pesar de los conceptos originales enunciados por Scriven, se considera que la *Evaluación formativa* es conducida durante el desarrollo de un programa y la *sumativa* la que se hace después que un programa se ha completado; la primera es para beneficio interno y la segunda está dirigida para partes interesadas externas a la organización que auspicia el programa.

Stufflebeam (1971) aportó un tipo de evaluación integral y totalizadora; en su modelo de evaluación consideró cuatro variables fundamentales: Contexto, Insumos, Procesos y Productos; de ahí que algunas veces se habla de evaluación referida a cada una de esas variables.

Recientemente han aparecido otros inventos evaluativos; Parlet (1972) habla de Investigación Iluminativa y Miles (1981) hace aportes para vincular el invento de Parlet, al proceso de la toma de decisiones. Con base en fuertes críticas a la Investigación Evaluativa, Dunn (1981) introduce el concepto de Evaluación Sistemico-Dialéctica. Escapa a los fines y dimensiones de este trabajo mostrar en detalle estos tipos de evaluación.

Al momento de emprender en forma sistemática un esfuerzo de evaluación de un programa educativo es útil tomar instrumentos evaluativos de los tipos mencionados anteriormente. Una adaptación o combinación de todos ellos pueden ser de mucha ayuda para lograr una evaluación pertinente y útil.

Definiciones de evaluación

En términos simples, resulta obvio encontrar una definición de lo que es evaluación; evaluar es, siendo tautológico, darle valor a algo, emitir un juicio sobre el valor de algo. Las definiciones más elaboradas y técnicas introducen el concepto de proceso en la definición y así puede decirse que evaluación es el proceso de determinar el mérito o el valor de algo; y ese proceso implica recolección y análisis de datos que desemboca en la declaración de un juicio de valor para tomar una decisión. Suchman (1967) hace una distinción entre evaluación e investigación evaluativa; mientras evaluación es un proceso social para emitir juicios sobre el valor de algo, la investigación evaluativa es la utilización de la investigación científica —sus métodos y sus técnicas— con el propósito de realizar una evaluación.

Una definición muy completa de evaluación es la que adoptó la *American Public Health Association* (1960) al definir la evaluación como el proceso de determinar el valor de algo o el grado de éxito en lograr un objetivo previamente

determinado, proceso que incluye al menos los siguientes pasos:

- formulación del objetivo (en términos del cambio deseado);
- identificación de los criterios apropiados a utilizarse para establecer el éxito;
- determinación y explicación del grado de éxito (o fracaso);
- recomendaciones para acciones futuras.

Esta definición fue la que adoptó Suchman (1967) y la que sirvió para darle forma a su libro pionero en investigación evaluativa.

Stufflebeam (1971) define la evaluación como el proceso de delinear, obtener y proveer información útil para juzgar alternativas de decisión.

Las definiciones anteriores inspiraron a un grupo de expertos latinoamericanos quienes en una reunión técnica sobre evaluación de programas educativos celebrada en Venezuela en 1974 definieron la evaluación

... como el proceso que consiste en la delimitación, obtención y suministro de información útil para formular diferentes alternativas de decisión con respecto al sistema, subsistema o componente que es evaluado (Nilo y Garzón, 1978).

En esa misma reunión se expresó, por parte de los expertos reunidos, que la evaluación de programas debe ser integral, continua, acumulativa, válida, confiable, objetiva, óptima y cooperativa.

Algunos modelos de evaluación de programas

Fueron Schulberg y Baker (1968) quienes sugirieron que hay, en lo fundamental, dos grandes categorías de modelos de evaluación de programas: los modelos orientados a evaluar la obtención de

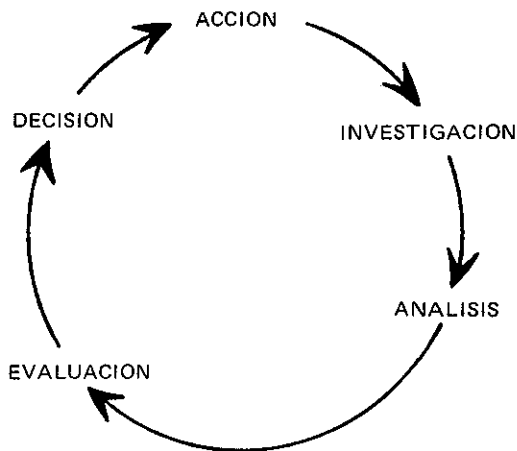
metas y los orientados a evaluar un sistema en su conjunto. En el primer caso la evaluación busca determinar el grado de éxito o fracaso encontrado por el programa para alcanzar objetivos predeterminados y en el segundo, el proceso evaluativo va más allá y en realidad lo que busca es, durante el proceso, establecer un mecanismo ("una unidad social") capaz de obtener metas. Basados en Etzioni (1960) los autores citados consideran que la evaluación de programas orientada al sistema en su totalidad se preocupa por determinar, en ciertas condiciones dadas, cuán cerca la asignación de recursos llega a una distribución óptima.

Hamblin (1974) propone un modelo de evaluación que se basa en un análisis de situación hecho a partir de una investigación; a su vez, la evaluación sirve para fundamentar una decisión que genera una acción relativa al programa educativo evaluado. (Ver figura 1).

Suchman (1967) en su modelo de investigación evaluativa contempla cuatro variables que, concatenadas sirven para desarrollar un proceso de evaluación. Si se considera el programa evaluado como la "variable independiente", el efecto producido por el programa será la "variable dependiente"; las "variables antecedentes" son todos aquellos factores que determinan la existencia del programa y las "variables intervinientes" serán aquellos factores que, en el proceso, se suman al programa para producir los efectos, tanto el esperado como el no esperado. El modelo prevé más allá de los efectos, algunas consecuencias a largo plazo. (Ver figura 2).

Un modelo totalizador para evaluar un programa educativo en forma integral debe incluir objetivos e instrumentos en cuatro momentos del programa: antes, durante, al concluir y después de que el programa ha concluido. Cada uno de esos momentos tiene una razón de ser, un conjunto de elementos a evaluar y sus propios instrumentos de evaluación. Así una evaluación de programa hecha antes de ponerlo en marcha se puede hacer para,

FIGURA 1
EL CICLO EVALUATIVO



Tomado de: Hamblin (1974).
Ver Bibliografía al final.

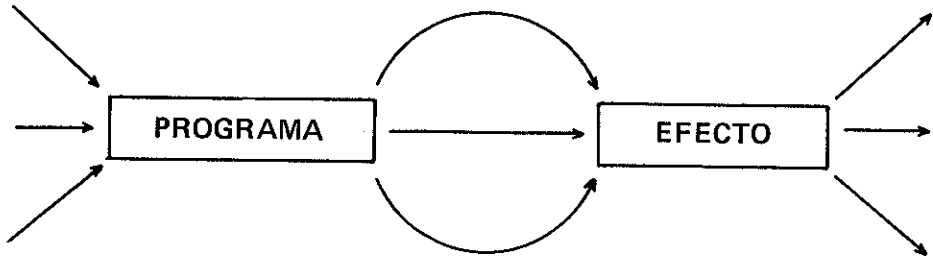
por ejemplo, compatibilizar el programa con las características de los participantes ya seleccionados; en ese proceso de compatibilización se evalúan los objetivos del programa, los materiales a utilizar, las guías de trabajo académico; generalmente, esta evaluación hecha antes de iniciar el programa está a cargo del personal docente y de coordinación del programa y para llevarla a cabo pueden utilizarse como instrumentos un preexamen, un cuestionario de opiniones, los registros de antecedentes personales de los futuros participantes, entrevistas y, si es posible, discusiones en grupo.

Dentro de ese mismo modelo integral, es necesario efectuar evaluación durante el desarrollo del programa, esto con la intención de corregir problemas, afinar el julio-diciembre/1985

rumbo, mejorar las acciones. Normalmente esta evaluación busca evaluar objetivos, métodos de trabajo, actitudes de las personas participantes y los resultados parciales que se van obteniendo. La evaluación hecha durante el desarrollo de un programa está a cargo del personal docente y coordinador pero es conveniente darle participación, además, a los estudiantes del programa, especialmente cuando se trata de estudiantes de un programa de posgrado. Al igual que la evaluación que se hace antes de poner en marcha el programa, la evaluación de lo hecho durante el desarrollo del mismo, puede utilizar como instrumentos metodológicos cuestionarios periódicos, exámenes de conocimiento, entrevistas individuales, discusiones en grupo. Es en esta etapa del modelo evaluativo que más se destaca el do-

FIGURA 2

MODELO EVALUATIVO DE SUCHMAN



Antecedentes	Variable Independiente	Eventos Intervinientes	Variable Dependiente	Consecuentes
Determinan el programa	El programa	Factores que sumados al programa producen el efecto	Efectos • Esperados • No esperados	Consecuencias a largo plazo

Tomado de: Suchman (1967).
Ver Bibliografía al final.

ble carácter de la evaluación; por un lado un medio de recoger y analizar información y por otro lado un medio de aprendizaje mutuo para las partes intervinientes.

Otra etapa del modelo de evaluación que se sugiere es la que sucede cuando el programa finaliza, cuando, en el caso de un programa de posgrado, los alumnos concluyen sus requisitos académicos para graduarse. En esta etapa la evaluación se hace para identificar los cambios ocurridos en virtud de la formación recibida y para determinar el aprendizaje recibido por los alumnos; participan los mismos actores de las anteriores etapas, es decir coordinadores, docentes y estudiantes. Los instrumentos evaluativos son los mismos aunque es útil hacer reuniones generales bien conducidas, exámenes de rendimiento y trabajos académicos totalizadores.

Un tiempo después de concluido un programa, por ejemplo una promoción de un curso de posgrado, el modelo totalizador de evaluación prevé algunas acciones. Esto es necesario para tomar decisiones en cuanto a cambios futuros en la naturaleza del programa; en esta etapa conviene hacer énfasis en la evaluación de los cambios de conducta ocurridos en el puesto de trabajo y atribuibles al programa educativo. Durante esta etapa es recomendable utilizar evaluadores externos, como podrían ser los dirigentes de las instituciones que emplean a los graduados o un especialista en evaluación que oriente metodológicamente el proceso evaluativo. Aquí las entrevistas, las encuestas y las visitas de observación son los instrumentos recomendables. Lo anterior ha descrito someramente un modelo de evaluación que puede considerarse integral y totalizador. (Ver anexo A).

Evaluaciones aparentes

Por lo común del concepto evaluación y lo fácilmente definible en términos coloquiales y cotidianos, es que existe el riesgo de emprender evaluaciones aparentes, o que no son pertinentes o de utilidad. En estos casos se "evalúa" porque se emite un juicio, aunque el juicio u opinión no se basen en análisis sistemáticos de la situación. Una evaluación aparente es aquella que para justificar un programa defectuoso en su concepción o en su desarrollo, selecciona para evaluar solamente los aspectos superficiales que evidentemente *lucen bonitos*; en este tipo de evaluaciones aparentes se busca cubrir un fracaso soslayando la objetividad.

Otras veces se evalúa con el propósito implícito de suprimir un programa que ha mostrado eficacia; esto para satisfacer grupos de interés; en estos casos también los métodos son sesgados.

Un tipo de evaluación aparente que a veces se presenta en forma no deliberada, es el que adolece de un excesivo interés por la perfección metodológica, sobre todo en detalles de técnicas de recolección y análisis; este tipo de evaluación aparente, lo que propicia es una postergación de los resultados de la evaluación, debido al *síndrome del eterno diagnóstico*. Obviamente, todas las adulteraciones de procesos evaluativos que se comentan arriba, deben evitarse.

Utilidad de la evaluación de programas

Se ha dicho que el propósito de una evaluación de programas educativos no es probar o verificar algo sino mejorar procedimientos y resultados. Esa afirmación, desarrollada por Stufflebeam (1971) expresada en forma breve la utilidad de la evaluación, sobre todo cuando se aborda con sentido totalizador e integral, se hace participar en ella a todas las partes afectadas

julio-diciembre/1985

y se basa en diseños de trabajos sistemáticos inspirados en la metodología de la investigación social.

Una evaluación de programas es un acicate para ordenar la casa, para preparar información pertinente, para revisar operaciones. Hay que ver lo que una institución de educación superior hace para prepararse a recibir al grupo evaluador de una asociación acreditadora en las universidades norteamericanas; una evaluación, entonces, no solamente es útil para comprobar sino para aumentar el conocimiento de la realidad bajo estudio en la institución o programa evaluado, para revisar las tecnologías en uso, para acrecentar el entendimiento entre las partes, para descubrir obstáculos y cuellos de botella, para aportar ideas nuevas que beneficien el desarrollo del programa.

Una evaluación integral, en fin, es útil, no solamente porque determina si las metas se cumplen sino, además, porque propicia la coordinación interna, esclarece estrategias para adquirir recursos y establece formas de interactuar con la realidad circundante. De ahí que se insista en que la evaluación sea permanente, integral e inherente al funcionamiento de un programa educativo de posgrado.

Criterios para evaluar un programa de posgrado

El propósito fundamental de una evaluación de un programa de posgrado debe ser promover y mantener la calidad de sus procedimientos y de sus productos. El tema de la calidad o excelencia es motivo de mucha controversia, pues no es fácil determinar la medida válida que determine el grado de excelencia, debido a que no es fácil definir con precisión conceptual y operacional el término calidad académica. Sin embargo, algunas normas o estándares de aceptación generalizada pueden ayudar para establecer criterios que permitan una evaluación pertinente y útil de un programa de posgrado.

Objeto de la evaluación

En un programa educativo de posgrado, la evaluación que se haga debe estar orientada a los componentes más importantes: estudiantes, docentes, métodos de enseñanza-aprendizaje, administración, condiciones institucionales y entorno de la institución. En cada uno de estos componentes hay elementos importantes que evaluar, ya sea para decidir la puesta en marcha, la continuación, la mejoría o la supresión de un programa educativo.

El ámbito objeto de una evaluación referido a los estudiantes incluye los procedimientos para reclutar alumnos, para seleccionarlos, clasificarlos y ayudarles en su colocación.

El proceso enseñanza-aprendizaje incluye contenidos, métodos, pertinencia y eficacia del programa. Estrechamente vinculados a los procesos de enseñanza-aprendizaje están los docentes a quienes se les evalúa su habilidad académica y docente, su productividad y sus relaciones con los estudiantes.

La administración y la institución se evalúan en cuanto a los servicios de apoyo que pueden proveer. El ambiente circundante se evalúa en cuanto a lo que demanda y a lo que da como apoyo.

Medios de evaluación

Para evaluar el desempeño o el potencial de un programa de posgrado puede usarse la opinión de expertos; tal es el caso de los equipos de acreditación que hacen evaluaciones periódicas. Dependiendo del objeto de la evaluación, pueden usarse la opinión de los estudiantes, de los empleadores y de los docentes por medio de cuestionarios, entrevistas, reuniones en pequeños grupos o reuniones plenarios.

Cuando se trata de poner en marcha un programa de posgrado la evaluación

puede explorar las opiniones de expertos en la materia y de los potenciales empleadores, en el caso que el programa tenga una orientación profesional y de aplicación para resolver problemas inmediatos.

En el proceso de un programa las fuentes vivas de información pueden ser los estudiantes, los docentes, los coordinadores.

Para evaluar los efectos de un programa las fuentes naturales de evaluación pueden ser los ex participantes, los empleadores y los docentes e investigadores que hayan seguido la trayectoria de los graduados.

Algunos indicadores objetivos de evaluación

Aun cuando la calidad académica es difícil de cuantificar, la evaluación que se haga de un programa de posgrado tomará en cuenta algunos indicadores considerados objetivos que se asocian estrechamente con la calidad académica.

La productividad académica, por ejemplo, es algo que puede cuantificarse a través de los libros o artículos que escriben los docentes y los investigadores al servicio del posgrado o que servirán al programa. Los informes técnicos que se escriben, las reuniones de prestigio profesional a las cuales se asiste o a las cuales se presentan trabajos especializados son también expresión de productividad académica.

Otro indicador objetivo se basa en las características académicas de los docentes; sus grados académicos, fundamentalmente si están por encima del nivel en el cual enseñarán, su relación numérica con la cantidad de estudiantes, su categorización por niveles académicos.

Una fuente de indicadores se basa en la calidad de los estudiantes; su proceden-

cia, sus antecedentes académicos, sus rendimientos y su productividad académica, su desempeño en pruebas hechas *ad hoc* para la evaluación, su tiempo de graduación, sus ayudas financieras.

Una fuente necesaria de indicadores para evaluar un programa radica en las instalaciones disponibles y el apoyo institucional; en el equipo a utilizar como auxiliar de la docencia y de la investigación, en las bibliotecas, en los fondos *per cápita* disponibles para investigaciones, publicaciones y perfeccionamiento docente.

Finalmente, deben identificarse y analizarse indicadores que tengan que ver con las relaciones del programa con su entorno, sus relaciones con la comunidad circundante, con las fuentes de poder de la organización que contenga el programa, con las fuentes de financiamiento permanentes y ocasionales.

Un mecanismo de evaluación de un programa de posgrado

En los párrafos anteriores se han adelantado criterios para evaluar la calidad académica de un programa de posgrado; las fuentes de indicadores objetivos. Es oportuno insistir en algunos aspectos esenciales que fundamenten la existencia de un mecanismo de evaluación de programas educativos en una institución de educación superior.

Es importante reconocer que un programa de posgrado no existe en el vacío ni debido al capricho voluntarista de una persona o grupo de personas; en torno a él existen exigencias, apoyos y expectativas sobre resultados que debe obtener. Para evaluarlo deben identificarse categorías de variables fundamentales que permitan apreciar la calidad de su currículum, de su personal docente, de sus procedimientos de admisión, de sus servicios de apoyo, de sus instalaciones.

Es importante que la institución que alberga un programa de posgrado tenga claras sus pautas para proceder a hacer una evaluación y sobre todo tenga bien claras las funciones y ubicación de un mecanismo de evaluación de programas.

Exigencias, apoyos y resultados

Para evaluar el potencial y los resultados de un programa de posgrado hay que examinar sus exigencias, sus apoyos y su funcionamiento interno.

Las exigencias de servicios parten de la demanda generada por la dinámica del desarrollo del entorno circundante y de las instituciones que en un momento dado tienen la capacidad legítima de pedir cuentas; normalmente esta petición de cuentas parte de las instituciones que aportan los fondos y de las cuales emana el poder que permite el funcionamiento de la institución que alberga el programa.

Los apoyos de un programa se expresan fundamentalmente, en los fondos disponibles para su funcionamiento y en las instalaciones tales como aulas, bibliotecas, laboratorios e instituciones externas propicias para fortalecer el proceso de aprendizaje.

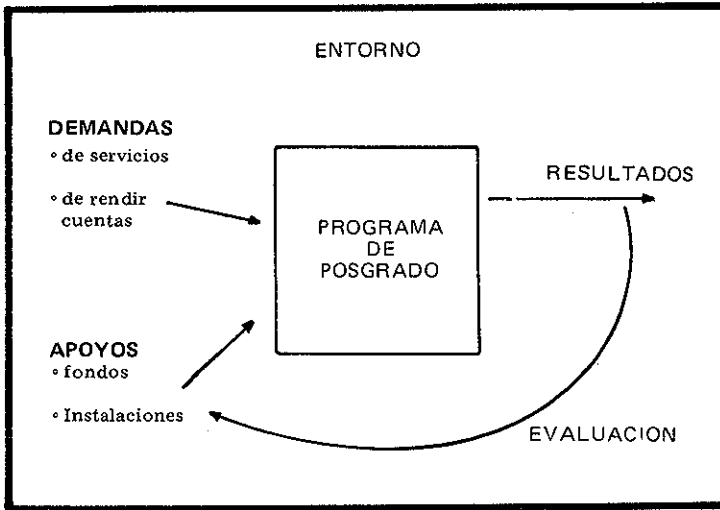
Tanto las exigencias como los apoyos condicionan la naturaleza y funcionamiento de un programa de posgrado que a su vez genera resultados que serán evaluados en contraste con esas tales exigencias y apoyos. (Ver figura 3).

Categorías de variables pertinentes en un mecanismo de evaluación

Cuando se establece un mecanismo de evaluación de un programa de posgrado es conveniente organizar las variables sujetas a estudio en tres grandes categorías: de iniciación, procedimentales y de resultados.

FIGURA 3

DIAGRAMA SISTEMICO DE UNA EVALUACION DE PROGRAMAS



Antes de iniciar un programa es necesario examinar variables tales como la capacidad, calidad y grado de motivación de los estudiantes admitidos o por admitir, la calidad académica de los docentes, la garantía del apoyo financiero, las instalaciones adecuadas, los apoyos externos que faciliten el aprendizaje.

Durante el desarrollo de un programa deben manejarse las opiniones de los docentes y de los estudiantes en cuanto a la calidad y pertinencia de los resultados en los cursos, de los métodos docentes y de los programas de investigación.

Para evaluar los resultados de un programa deben examinarse las publicaciones de los docentes, la producción académica de los estudiantes, la productividad de los graduados, las satisfacciones de expectativas y opiniones expresadas por las partes afectadas, las facilidades de transición que se le dan a los graduados para que se ubiquen o reubiquen en el mundo del trabajo.

Pautas de cómo proceder en una evaluación

En las definiciones dadas en los párrafos anteriores se han incluido pautas de cómo proceder para realizar una evaluación de programas. En términos generales una evaluación debe incluir los siguientes pasos:

1. Especificación de lo que se propone examinar y obtener con la evaluación y de los criterios de eficacia de la evaluación.
2. Determinación del tipo de información que se necesita para efectuar la evaluación.
3. Determinación de los procedimientos, instrumentos y tiempos que se utilizarán para recoger la información pertinente.
4. Especificación de las normas, criterios, o estándares que servirán de base para emitir un juicio valorativo sobre la calidad del procedimiento y de los resultados del programa evaluado.

5. Elaboración de los instrumentos y de las pautas para analizar la información.
6. Obtención de la información.
7. Análisis e interpretación de la información recogida para emitir opinión sobre el valor del programa evaluado y sugerir acciones a tomar.

Caracterización de un mecanismo de evaluación de programas

Es necesario que un programa de posgrado mantenga adscrito un mecanismo de evaluación del programa; este mecanismo, usando analogías del mundo de la Física aplicada, cumpliría las funciones de un termostato, de una caja de distribución o de una alarma contra incendios.

Este mecanismo debe estar a cargo de la Coordinación del programa quien lo utilizará como su mejor instrumento de control de calidad académica y de fuente de emanación de medidas pertinentes de trabajo educativo.

Por medio de este mecanismo se tomaría el pulso del desarrollo del programa, se conocería las opiniones y actitudes de docentes y alumnos, se conocería el rendimiento de los alumnos con respecto a su productividad y a los conocimientos adquiridos; asimismo, se discutirían los ajustes para administrar el programa y se divulgarían, entre las partes interesadas, los cambios necesarios para mejorar el desempeño del programa.

Un comité asesor integrado por representantes de los docentes y de los estudiantes puede ser el organismo colegiado que oriente la práctica evaluativa; un personal mínimo de asistencia a la Coordinación o Dirección del Programa puede ser el apoyo cotidiano de la evaluación; la contratación esporádica de evaluadores profesionales puede ser el medio de legitimar el proceso evaluativo y de recibir ideas frescas y nuevas sobre la mar-

julio-diciembre/1985

cha de los cursos y del programa en su conjunto.

Cuestionarios de opiniones de docentes y estudiantes pueden administrarse periódicamente y sus resultados pueden ser divulgados y discutidos en reuniones periódicas.

Casi se podría decir que la función fundamental de una Coordinación de Programa sea la de mantener un mecanismo de evaluación de acciones y resultados cuyo propósito sea el de mejorar constantemente la marcha del posgrado.

Elementos para evaluar posgrados a nivel de maestría

Uno de los problemas para evaluar programas educativos es que no es fácil establecer y acordar los criterios apropiados para determinar la excelencia académica del programa. Estos criterios tienen mucho que ver con los valores, la formación profesional y la visión del mundo y de la sociedad que tengan los evaluadores.

Sin embargo algunos alcances pueden hacerse para ayudar a este respecto. En esta ocasión lo que se busca es evaluar un currículum.

Ante todo, y aun cuando hay definiciones complicadas de Currículum aceptemos que currículum es el conjunto de experiencias de aprendizaje que los estudiantes realizan mientras trabajan bajo la supervisión de una institución de educación. En esta definición simple se identifican elementos básicos como son: estudiantes, institución educadora, profesores, experiencia educativa, orientaciones, planes, sistematización. Estructurar y armonizar todo eso es la esencia del Currículum; pero más que eso, para el caso de un Posgrado en Administración Pública el Currículum busca dar la estructuración de informaciones, principios y teorías para dar formación profesional a dirigentes

de entidades estatales o a futuros docentes en la disciplina de la administración pública; el currículum debe estar dirigido a adecuar las experiencias de aprendizaje con la realidad que se quiere contribuir a transformar, en este caso la realidad de las administraciones públicas del istmo centroamericano o la realidad del estado actual de la enseñanza de la disciplina de la administración pública en las universidades de la región.

Los objetivos de la Maestría en Administración Pública — el Programa Regional Conjunto

Este Programa se puede considerar como algo concluido, al cual habría que aplicarle una evaluación de resultado. A la luz de los objetivos que se determinaron, habría que evaluar sus resultados. Se vería, como sucede con frecuencia, que no es fácil cuantificar resultados, sobre todo para programas que implican un cambio en las instituciones sociales; habrá que recurrir a fenómenos cuantificables que se asocian estrechamente con el objetivo planteado; este ejercicio será útil e interesante toda vez que sirva para ganar experiencia en expresar objetivos manejables para futuros programas de Posgrado. Cuando uno lee los documentos que dieron vida al Programa de Posgrado que se comenta advierte objetivos tales como "satisfacer las necesidades de formación de los funcionarios públicos para desempeñar actividades de alta dirección". Esto implica que se conocen en cantidad y calidad esas necesidades de formación y que se ha concluido a través de cuáles contenidos curriculares se buscó satisfacer esas necesidades.

Un objetivo específico de la Maestría es "profundizar en el conocimiento de los aspectos económicos, políticos y sociales del istmo". Al establecer este objetivo se hacía necesario saber qué aspectos habría que dar a conocer y sobre todo se hacía necesario determinar qué se entendía operacionalmente por profundizar en el conocimiento de tales aspectos.

No se trata de repetir los objetivos ni de explicitar en detalle una metodología para evaluar el programa; pero a la luz de los objetivos y siguiendo los pasos que se han sugerido en este trabajo, se sugiere evaluar el programa concluido y los efectos institucionales (en la institución que albergó el programa y en las instituciones que enviaron participantes) del Programa aludido.

Por ejemplo, es importante evaluar el número de graduados, el costo unitario de cada graduado, los materiales que se desarrollaron para la Maestría, las publicaciones hechas por docentes y alumnos debido a la Maestría, el conocimiento que se acumuló sobre la realidad que se deseaba transformar.

Es importante, asimismo, evaluar lo que le ha quedado a las instituciones participantes, en términos de recursos generados, personal capacitado, equipo y materiales producidos. Más difícil; pero algo se puede intentar al respecto, es determinar qué efectos ha propiciado el graduado en las instituciones, qué actitudes positivas se han generado entre participantes y supervisores de los graduados con respecto al Programa. Aquí conviene recordar los conceptos acumulados en cuanto a la evaluación de la capacitación y de la formación. Hay por lo menos cuatro niveles para evaluar un programa de formación (Kirkpatrick, 1967; Hamblin, 1974): la formación en sí misma, el conocimiento aprendido por los alumnos, la nueva conducta del graduado en su puesto de trabajo y el impacto institucional debido a la formación recibida. Para cada uno de esos niveles hay instrumental y objeto de evaluación.

Pero se insiste que es importante abordar toda la evaluación del programa ya concluido a la luz de sus objetivos generales y específicos, que en algún momento y gracias al esfuerzo de un grupo de intelectuales se expresaron como deseables.

Condiciones necesarias para organizar un programa de Posgrado

Ahora que es propicio pensar en nuevas modalidades de un Posgrado en Administración Pública a desarrollarse en el istmo, es necesario insistir en algunas consideraciones para hacer una evaluación inicial sobre un posgrado adecuado.

Una propuesta de programa debe evaluarse en sus dimensiones internas (del programa y de la institución que lo alberga) y externas (el ambiente circundante y las instituciones que enviarán participantes). En cada una de esas dimensiones hay un nivel instrumental (lo que hace posible el programa y el trabajo de la institución huésped) y otro institucional (referido a las instituciones beneficiarias). (Ver anexo B*)

Quiere decir que combinando niveles y dimensiones se obtienen cuatro categorías en las cuales pueden hacerse evaluaciones para una propuesta de un programa de Posgrado. (Nilo y Garzón, 1978).

- En el Nivel Instrumental-interno, hay que evaluar los objetivos generales y específicos, sobre todo su operacionalidad, las actividades a desarrollar, el balance de los cursos, el cronograma a seguir, la congruencia de los cursos con los objetivos, el personal disponible, el equipo y el material a disposición del programa, los fondos (sus fuentes y su flujo).
- En el Nivel Instrumental-externo hay que evaluar las actitudes y las expectativas de quienes impulsan el programa, de los "clientes potenciales" (dirigentes de las entidades que enviarán parti-

cipantes, alumnos potenciales, docentes en la disciplina o disciplina conexas); asimismo es importante evaluar las expectativas de las partes interesadas.

- En el Nivel Institucional-interno debe evaluar la institución que alberga el programa, puesto que ésta tiene otras funciones que cumplir y otros programas que desarrollar; en tal sentido es bueno evaluar los objetivos de la institución, su organización, el personal, las instalaciones, el financiamiento. Aquí se ven los beneficios de una evaluación inicial para una propuesta del programa; la institución se ve obligada a hacer un examen de conciencia y probablemente a introducir cambios institucionales.
- En el Nivel Institucional-externo hay que evaluar la justificación del programa desde un punto de vista contextual, la factibilidad demográfica, económica, tecnológica y educativa del programa, las actitudes de las instituciones circundantes y "clientes" hacia el nuevo programa.

En términos simples y generales una evaluación inicial para evaluar si un programa nuevo de posgrado reúne las condiciones necesarias para buscar calidad académica debe responder preguntas tales como:

- ¿Hay disponibilidad de los recursos adecuados para enseñar?
- ¿Es adecuado el número de los docentes e investigadores?
- ¿Hay la variedad de docentes e investigadores adecuada?
- ¿Existe una biblioteca y otros recursos auxiliares que garanticen el apoyo necesario?
- ¿Cuáles son los logros académicos de los docentes potenciales?
- ¿Hay evidencia de que pueden enseñar y propiciar el aprendizaje a nivel de posgrado?
- ¿Existen accesos a programas de apoyo en instituciones circundantes?
- ¿Hay formas de conseguir para el programas "buenos" estudiantes?

* El anexo incluye un cuadro total sobre una evaluación inicial, de proceso y de producto.

Sugerencias generales para evaluar la calidad de un programa de posgrado

Después de haber expuesto todo lo anterior es oportuno referirse, en forma resumida, a algunos criterios para evaluar la calidad de un programa de posgrado.

En primer lugar, las personas que toman las decisiones sobre un programa deben evaluar la conveniencia y utilidad de iniciar o reiniciar un posgrado. Los objetivos, los programas de los cursos, los métodos docentes a seguir y los materiales deben ser sometidos a un examen analítico cuidadoso y sistemático.

Los objetivos deben ser realistas y al mismo tiempo desafiantes, y ajustados a las necesidades que condiciona el entorno social y al problema que se desea resolver. Los objetivos deben, en la medida de lo posible, ser enunciados en términos de resultados a obtener, deben ser lo más operacionales posible.

El programa debe ser adecuado a los asuntos y problemas bajo tratamiento y estructurado en una manera lógica. Si se acepta el concepto de educación permanente como principio fundamental y rector para diseñar un programa de posgrado, se verá lo innecesario e impropio de estructurar un programa que pretenda que los graduados lo "sepan todo"; más que eso se les darán métodos para resolver problemas, buscar fuentes de información, y practicar constantemente una auto-renovación académica y profesional.

Los métodos docentes a utilizarse deben ser adecuados al tipo y nivel del gru-

po de participantes que se espera en el programa, procurando que la utilización de los métodos se haga de una forma racional que facilite y optimice el proceso de aprendizaje. Estos métodos deben basarse en las características propias de los adultos. Modernamente se considera que las personas maduras son capaces de auto-dirigir su aprendizaje y que aprenden mejor cuando su experiencia previa es tomada en cuenta como base del aprendizaje. Los adultos aprenden cuando el programa de formación toca una necesidad sentida, cuyo origen es un problema que afecta su desempeño.

Se sugiere que los métodos a utilizar sean, fundamentalmente, interactivos, con trabajos de pequeños grupos, participativos y productivos.

La discusión sobre métodos tradicionales (pasivos) y modernos (activos o activizantes) indica que no es adecuado colocar a ambas categorías de métodos como antagónicas. Ambos tipos de métodos deben complementarse y utilizarse, dentro de un mismo programa de formación, en proporciones adecuadas.

Los materiales de apoyo a la formación deben seleccionarse apropiadamente y producirse en cantidades adecuadas con una presentación que garantice su utilización eficaz.

Finalmente, se insiste en la necesidad de que un Programa de Posgrado tenga como algo inherente un mecanismo evaluador del programa que funcione adscrito a la Coordinación del Programa y que constituya el pivote alrededor del cual gire la actividad coordinadora. □

ANEXO A

CUADRO ORIENTADOR PARA DISEÑAR UNA EVALUACION INTEGRAL DE UN PROGRAMA DE POSGRADO

Cuándo	Para qué	Qué	Quién	Cómo
Antes	<ul style="list-style-type: none"> o Compatibilizar programa con participantes 	<ul style="list-style-type: none"> o estudiantes o objetivos o materiales o calidad de docentes o apoyo financiero o instalaciones o actitudes y expectativas 	<ul style="list-style-type: none"> o personal coordinador 	<ul style="list-style-type: none"> o pruebas de admisión o entrevistas o observaciones o cuestionarios o examen documental
Durante	<ul style="list-style-type: none"> o corregir problemas y mejorar desempeño 	<ul style="list-style-type: none"> o objetivos o métodos de docencia e investigación o rendimiento estudiantil o exámenes y publicaciones) o productividad de docentes o materiales y publicaciones o opiniones y actitudes de partes involucradas 	<ul style="list-style-type: none"> o personal coordinador o docentes o investigadores o estudiantes 	<ul style="list-style-type: none"> o pruebas de conocimiento o análisis de asignaciones o cuestionarios periódicos o entrevistas o reuniones de grupos o análisis de materiales publicados
Final	<ul style="list-style-type: none"> o identificar cambios o determinar aprendizaje 	<ul style="list-style-type: none"> o cambios de conducta o reacciones de estudiantes o conocimientos adquiridos 	<ul style="list-style-type: none"> o idem 	<ul style="list-style-type: none"> o pruebas de conocimiento o cuestionarios o reuniones generales
Después	<ul style="list-style-type: none"> o determinar cambios futuros en el programa 	<ul style="list-style-type: none"> o cambio en puesto de trabajo o beneficios de instituciones o costos de formación 	<ul style="list-style-type: none"> o personal de coordinación o consultor en evaluación (externo o interno) 	<ul style="list-style-type: none"> o entrevistas o encuestas o estudio de trayectoria laboral

ANEXO B

CUADRO ILUSTRADOR SOBRE UNA EVALUACION POR ETAPAS, NIVELES Y DIMENSIONES *

Etapa Nivel y Dimensiones	INICIAL Propuesta de Programa		PROCESO Programa en ejecución Institución ejecutante		PRODUCTO Programa concluido Efecto Institucional	
	INTERNAS	EXTERNAS	INTERNAS	EXTERNAS	INTERNAS	EXTERNAS
Instrumental	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Objetivos <input type="checkbox"/> Actividades <input type="checkbox"/> Programas <input type="checkbox"/> Personal <input type="checkbox"/> Equipo <input type="checkbox"/> Materiales <input type="checkbox"/> Fondos 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Actitudes y expectativas de <input type="checkbox"/> iniciadores <input type="checkbox"/> "clientes" <input type="checkbox"/> coordinadores 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> formación de personal <input type="checkbox"/> producción de materiales <input type="checkbox"/> conocimiento generado <input type="checkbox"/> información <input type="checkbox"/> modelos <input type="checkbox"/> teoría 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> recursos asistencia técnica <input type="checkbox"/> fondos <input type="checkbox"/> equipo <input type="checkbox"/> materiales <input type="checkbox"/> contratos <input type="checkbox"/> becas <input type="checkbox"/> actividades <input type="checkbox"/> dirección técnica <input type="checkbox"/> coordinación <input type="checkbox"/> supervisión <input type="checkbox"/> servicio administrativo 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> productos <input type="checkbox"/> formación de personal <input type="checkbox"/> materiales <input type="checkbox"/> publicaciones <input type="checkbox"/> informes <input type="checkbox"/> conocimiento 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> productos no programados Idem.
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Objetivos <input type="checkbox"/> Organización <input type="checkbox"/> Procesos <input type="checkbox"/> Personal <input type="checkbox"/> Instalaciones <input type="checkbox"/> financiamiento 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Justificación en el contexto <input type="checkbox"/> Facilidades <input type="checkbox"/> demográfica <input type="checkbox"/> económica <input type="checkbox"/> tecnológica <input type="checkbox"/> educativa <input type="checkbox"/> Actitudes de y hacia instituciones 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> recursos <input type="checkbox"/> equipo <input type="checkbox"/> materiales <input type="checkbox"/> planta física <input type="checkbox"/> personal <input type="checkbox"/> finanzas <input type="checkbox"/> Actividades <input type="checkbox"/> coordinación <input type="checkbox"/> servicios <input type="checkbox"/> administrativos 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> actitudes hacia la institución de los participantes 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> eficacia administrativa efecto catalítico 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> recursos generados <input type="checkbox"/> actitudes

* Adaptado de: Nilo y Garzón. (1978). Ver Bibliografía al final.

BIBLIOGRAFIA BASICA

- American Public Health Association, "Glossary of Administrative Terms in Public Health", *American Journal of Public Health*, Vol. 50, 1960, pp. 225-226.
- Bertalanfy, L. von, "An Outline of General Systems Theory", *The British Journal of the Philosophy of Science*, 1950.
- Boulding, Kenneth, "General Systems Theory - Skeleton of Science", *General Systems Yearbook*, University of Michigan, 1956.
- Dunn, William N., "The Obsolescence of Evaluation Research", *Evaluation and Program Planning*, Vol. 4, Number 3 and 4, pp. 207-218, 1981.
- Etzioni, Amitai, "Two Approaches to Organizational Analysis: a Critique and a Suggestion", *Administrative Science Quarterly*, Number 5, pp. 257-278, 1960.
- Galtung, Johan, *Theory and Methods of Social Research*, (Norway: Scandinavian University Books, 1967).
- Greenberg, B.G. and B.F. Mattison, "The Whys and Wherefores of Program Evaluation", *Canadian Journal of Public Health*, Vol. 46, pp. 293-299, 1955.
- Hamblin, A.C., *Evaluation and Control of Training*, (England: McGraw-Hill Book Company, 1974).
- Jungk, Robert and Johan Galtung (eds.), *Mankind 2000*, (Norway: International Institute, 1969).
- Kirkpatrick, Donald L., "Evaluation of Training", in R.L. Craig and L.R. Bittel (eds.), *Training and Development Handbook*, (USA: McGraw-Hill Book Company, 1967).
- _____, *A Practical Guide for Supervisory Training and Development*, (USA: Addison-Wesley Publishing Company, 1971).
- McLuhan, Marshall, *Understanding Media*, (USA: McGraw-Hill Book Company, 1964).
- Miles, William R., "Illuminative Evaluation for Formative Decision-Making", *Evaluation Review*, Vol. 5 Number 4, pp. 479, 499, August 1981.
- NASPAA, "Standards for Professional Master's Degree Programs in Public Affairs and Administration", (USA: National Association of Schools of Public Affairs and Administration, 1981).
- Nilo, Sergio y Arturo Garzón, "Sistema de Evaluación del PREDE", *La Educación. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, Nos. 78-80, 1978, pp. 67-92.
- Parlet, M. and D. Hamilton, "Evaluation as Illumination: a New Approach to the Study of Innovatory Programme", *Occasional Paper Number 9, Education Science*, University of Edinburgh.
- Rossi, Peter H., et al., *Evaluation: a Systematic Approach*, (USA: Sage Publications, 1979).
- Schulberg, Herbert C. and Frank Baker, "Program Evaluation Models and the Implementation of Research Findings", *American Journal of Public Health*, Vol. 58, Number 7, July 1968, pp. 1248-1255.
- Scriven, Michael, *Evaluation Thesaurus. Second Edition*, (USA: Edgepress, 1980).
- _____, "The Methodology of Evaluation", in R.W. Tyler et al., (eds.), *Perspectives of Curriculum Evaluation*,

- AERA Monograph, Series on Curriculum Evaluation No. 1, pp. 39-83.
- Stufflebeam, Daniel L., *Educational Evaluation and Decision-Making*, (USA: F.E. Peacock, 1971).
- Suchman, Edward A., *Evaluative Research*, (USA: Russell Sage Foundation, 1967).
- Valle, Víctor M., "Bases para Organizar Capacitación en Servicio de Profesionales en Currículo", *La Educación. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, No. 89, 1982, pp. 71-86.
- Withey, Stephen B., "Quality of Life Indicators and Program Evaluation", *Evaluation and Program Planning*, Vol. 3, Number 2, pp. 141-143, 1980.
- Worthen, Blaine R., and James R. Sanders, *Educational Evaluation: Theory and Practice*, (USA: Wadsworth Publishing Company, 1973).

La formación de administradores para los países en desarrollo: la necesidad de una agenda

Wendell G. Schaeffer **

de investigación *

Traducida del inglés por
Braulio Thillet

EL AUTOR ANALIZA LAS RAICES DE LA DEBILIDAD ACTUAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES EN DESARROLLO, ENFATIZANDO QUE ESTA DEBILIDAD ESTA RELACIONADA CON LAS DEFICIENCIAS QUE SUBSISTEN EN LOS PROGRAMAS DE ESTUDIO DE ESTA MATERIA.

Desde hace mucho tiempo, los programas en Administración Pública en los Estados Unidos y en la mayoría de los países en desarrollo se han orientado hacia la preparación de estudiantes para que éstos desempeñen las funciones de asesoría de planificación administrativa, de elaboración del presupuesto, de administración del personal, de análisis organizacional, del mejoramiento de procedimientos

y ocasionalmente, hacia aquellas otras actividades auxiliares tales como las de contabilidad y proveeduría. Las funciones de los ejecutivos de alto nivel y de los administradores de mando, aun cuando no se ignoran del todo reciben un tratamiento superficial cuando se relacionan con la dirección, la supervisión y la coordinación —materias estas que más bien requieren destrezas en lugar de un cuerpo de conocimientos— y que por consiguiente, son más difíciles de enseñar. La obra clásica de Chester Barnard sobre Las Funciones del Ejecutivo¹ está hoy bastante olvidada.

* Publicado originalmente en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. Lf, No. 3, 1985, pp. 239-247.

**Especialista en Gerencia. Asociación Nacional de Escuelas de Asuntos Públicos y Administración Pública de los Estados Unidos.

1. Chester Barnard, *The Functions of the Executive*, (Cambridge: Harvard University Press, 1938).
2. Véase el ensayo de Weber sobre la burocracia en H. Gerth y C. Wright Mills editores, *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1946).
3. Woodrow Wilson, *The Study of Administration*, *Political Science Quarterly*, 1887, pp. 197-222; Frank J. Goodnow, *Politics and Administration: A Study in Government* (New York: Macmillan, 1900); Frederick W. Taylor, *Scientific Management* (New York: Harper, 1947); William F. Willoughby, *Principles of Public Administration* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1927); y Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, 4a. edición, (New York: Macmillan, 1955).

No es difícil descubrir cuáles son las razones por las cuales se le concede gran importancia a las funciones de asesoría en la Gestión gubernamental, y éstas en gran medida tienen un origen norteamericano, aun cuando se hayan visto reforzadas posteriormente por traducciones tardías de los ensayos de Max Weber². Desde el artículo de Woodrow Wilson en 1887, pasando por los escritos de Goodnow, Willoughby, Taylor y White³, la administración se fue desarrollando como una ciencia dedicada a la ejecución efectiva y eficiente de las funciones gubernamentales de conformidad con las políticas definidas por los representantes elegidos por el pueblo. El jefe ejecutivo en los gobier-

nos nacionales y estatales y en la mayoría de las ciudades fue un líder político electo y difícilmente se podía esperar que fuera un administrador profesional. Los jefes de los departamentos y de las instituciones más importantes, probablemente ostentaban un cargo político, mientras que los directores de las oficinas y de las divisiones, solían ser especialistas en las funciones particulares de sus organizaciones, tales como agricultura, salud o ingeniería de carreteras. Estos tampoco estaban capacitados profesionalmente para ser administradores. Parecía que la oficina de asesoría de un ejecutivo electo o nombrado era el medio apropiado para el administrador público profesional y que sus conocimientos en funciones de asesoría podían ayudar a su jefe particular en el buen desempeño de su cargo⁴.

Este concepto del rol del administrador profesional alcanzó su culminación en el trabajo del *Committee on Administrative Management* del Presidente Roosevelt a finales de la década de los años treinta, y en el de las Comisiones Hoover en la década de los cincuenta, habiendo sido su cometido principal, organizar y fortalecer los servicios de asesoría del Presidente de los Estados Unidos con el propósito de permitirle administrar con eficacia la vasta y compleja rama ejecutiva del gobierno⁵.

Los programas de Administración Pública que surgieron en las universidades norteamericanas estaban profunda-

mente influenciados, tanto en su estilo como en su contenido, por los preceptos del POSDCORB de Luther Gulick, siglas que él utilizó en un ensayo que desarrolló mientras trabajaba en el Comité Roosevelt para describir las funciones administrativas de un ejecutivo⁶. Gran parte de los planes de estudios consistía de cursos de planificación, de teoría organizacional, de administración de personal, de comunicaciones (información y coordinación), y de elaboración del presupuesto. No había un curso específico sobre la función de la dirección, sin embargo, cursos relacionados con la toma de decisiones y con supervisión llegaron a formar parte de algunos programas. Materias como las antes mencionadas, se complementaron con estudios sobre la estructura gubernamental, las relaciones ejecutivo-legislativo, y con cuestiones acerca de la conducta y de las relaciones humanas en las organizaciones complejas. Desde la década de los años cincuenta, los planes de estudio concebidos y organizados de esta forma, comenzaron a ser propagados por todo el mundo, a través de los programas norteamericanos de asistencia técnica por un lado y por otro, de los estudiantes que retornaban a sus países después de haber estudiado administración pública en los Estados Unidos.

El empuje actual de las escuelas de políticas públicas y de los estudios de análisis de política no se deriva en su totalidad de la orientación hacia la función de asesoría de los programas anteriores; más

4. Una correlación desafortunada de este concepto es el punto de vista encontrado frecuentemente en muchos reformadores administrativos y consultores de la gerencia de que, el ejecutivo político es un típico líder bien intencionado y dinámico, que sólo necesita contar con un cuadro de asesores competente y bien organizado a su alrededor para realizar grandes cosas para la organización y el mundo. Es una especie de versión moderna de la idea antigua de que "el rey no obra mal; son sólo los bobalicones que lo rodean, quienes le impiden recibir la información correcta y tomar la decisión adecuada". Si un ejecutivo político se rodea de un personal mediocre, esto será un reflejo de su criterio administrativo.

5. Algunos de los conceptos se originaron en la evolución del administrador municipal y en un esfuerzo por introducir en la administración pública lo que era considerado como una buena práctica comercial. Obviamente, el presidente de los Estados Unidos es mucho más que un administrador, y en efecto, comparte algunas de sus responsabilidades administrativas con el Congreso. Véase Louis Brownlow, *The President and the Presidency* (Chicago: Public Administration Service, 1955).

6. Véanse sus *Notes on the Theory of Organization* en Luther Gulick y Lyndall Urwick, editores, *Papers on the Science of Administration* (New York: Institute of Public Administration, 1937).

bien el nuevo énfasis conduce a un nivel más sofisticado en el trabajo de dos áreas de asesoría: en la de la planificación y en la del presupuesto. Nadie pretende seriamente que los ejecutivos de alto nivel empleen su tiempo en terminales de computadoras ocupándose de la investigación de políticas o del análisis de programas, aunque hay quienes predican que las computadoras pronto serán muy comunes en las oficinas de los ejecutivos de alto nivel y que éstas serán de mucha ayuda en la toma de decisiones⁷. Son los asesores especializados los que llevan a cabo el análisis de las políticas y de los programas, y no los gerentes. Los ejecutivos en los niveles medio y bajo tampoco se dedican al análisis; están demasiado ocupados apagando incendios y atendiendo las actividades diarias. Los estudios sobre cómo los ejecutivos de alto nivel y los administradores en los niveles medio y bajo emplean realmente su tiempo dan muy poco o ningún indicio de que ellos sean analistas o de que vayan a serlo en un sentido técnico⁸. Si el campo de la administración pública está orientado correctamente hacia el desempeño de los papeles del análisis y de la asesoría en el gobierno y no en las propias funciones gerenciales, entonces los programas de estudios a nivel de posgrado se están llevando a cabo correctamente. Si el objetivo es la preparación de los gerentes, es posible que falten elementos claves en los planes de estudio.

Muchos de los estudios en administración de negocios también están orientados hacia la función de asesoría, con un énfasis primordial en contabilidad, en los varios tipos de investigación en la administración de negocios, la investigación

de operaciones, y las llamadas ciencias de la decisión. Aunque estas actividades son importantes en la empresa moderna, pareciera que los programas de instrucción que subrayan la importancia de relacionar a la institución con su entorno y que se concentran en la toma de decisiones bajo condiciones de riesgo y de incertidumbre, logran preparar mejor a las personas en el tipo de trabajo que realmente efectúan los administradores. Generalmente, los programas de administración de negocios buscan cubrir tanto la función de asesoría como la de gestión, ya que en el sector privado nadie espera que las personas capacitadas en administración de negocios permanezcan en roles de asesoría; los graduados tienen sus miras puestas en la cima. Esto podría explicar el mayor atractivo que tienen en la actualidad en los Estados Unidos, los programas de administración de negocios en comparación con los programas de educación en administración pública.

No es nuestra intención sugerir que quienes se están preparando para hacer carrera en los negocios o en el gobierno no deban tomar cursos cuyo objetivo es el de preparar a las personas para el trabajo de asesoría en las organizaciones públicas o privadas. Los ejecutivos deben conocer no solamente estos temas, sino además: el contexto legal, institucional y político en el cual operan las organizaciones. Son pocos los ejecutivos que comienzan en la cima, a menos de que organicen sus propias empresas; y muchas veces, la carrera de un futuro gerente comenzó ocupando una posición de asesor, particularmente en el campo financiero o legal. Otros entraron a las organizaciones en áreas profesionales tales como la medicina, la ingeniería, la enseñanza, e incluso la religión; sin embargo, estas personas, cuando se trasladan a posiciones administrativas a menudo encuentran que no tienen suficientes conocimientos ni destrezas administrativas. Teniendo pocos conocimientos, incluso de las funciones de asesoría en la gestión administrativa, éstos trabajan en mayor desventaja que las personas preparadas bajo un programa de

7. Charles Farrell, *The Computerization of Carnegie-Mellon*, *Chronicle of Higher Education*, 30 de marzo de 1983, p. 6; R.T. Grieves, *In Pittsburgh: hacking the night away (Carnegie-Mellon University)*, *Revista Time*, 9 de mayo de 1983, pp. 13 y subsiguiente.

8. Henry Mintzberg, *The Nature of Managerial Work* (New York: Harper y Row, 1973), pp. 48-53; Richard Tanner Pascale y Anthony G. Athos, *The Art of Japanese Management* (New York: Warner Books, 1981).

administración de negocios o de administración pública tradicional. Obviamente, no todas las personas que emprenden carreras en la administración alcanzan la cima. La mayoría se acerca a esa meta, a menudo desempeñando un rol de asesor muy próximo a los niveles más altos del poder. Lo importante no es saber si se deben enseñar los conceptos de asesoría y las destrezas, ni si aquellas personas capacitadas en esas disciplinas están mejor preparadas para administrar que aquellas preparadas en otras disciplinas o en áreas profesionales distintas; más bien lo que se trata de determinar es si los elementos claves que proporcionan la capacidad administrativa están siendo pasados por alto en los programas educacionales, ya sea porque no forman parte de las formulaciones tradicionales de las funciones gerenciales, o porque las escuelas de administración no saben cómo impartirlos.

Lo que se pretende en este trabajo es el mejoramiento de la educación y de la capacitación en gestión para cerciorarse de su importancia y de su utilidad para aquellas personas que se convertirán en administradores en los países en desarrollo. No tiene mucha importancia si la preparación tiene lugar en una universidad o en una escuela de administración como un programa para obtener un grado universitario, o en institutos y en cursos de capacitación especiales para individuos con cualquier tipo de experiencia los que están por asumir responsabilidades gerenciales. Lo que sí es importante es determinar si la preparación obtenida en una escuela de administración pública norteamericana carece de aplicabilidad para el tipo de puesto que ocupan actualmente o para las posiciones que van a asumir los estudiantes extranjeros cuando regresen a sus países, e importa aún más directamente saber si los programas de capacitación en los países en desarrollo están diseñados sobre la base de un modelo inapropiado en términos de los conocimientos y de las destrezas administrativas necesarias para tener éxito en esos países.

Nuevos conceptos del papel gerencial

Los estudios recientes sobre la conducta gerencial de los ejecutivos sugieren que existe una discrepancia considerable con respecto a la manera como el ejecutivo dice que está llevando a cabo su función, y las formulaciones tradicionales. Así, muchos ejecutivos no están haciendo lo debido, o las formulaciones no han tomado adecuadamente en consideración la evidencia empírica de los papeles que verdaderamente realizan los administradores, particularmente los ejecutivos de alto nivel y los administradores de mando en las organizaciones exitosas. La investigación de Henry Mintzberg y de otros indica, por ejemplo, que los administradores, desde el ejecutivo de alto nivel hasta el encargado de un almacén, ya sea en organizaciones públicas o privadas, emplean su tiempo en tipos de actividades similares, si bien en diferentes niveles, pero que estas actividades no son fácilmente clasificadas bajo el POSDCORB o bajo sistemas similares de clasificación de las funciones gerenciales. En cambio, Mintzberg ha identificado diez papeles clasificables de los administradores: los roles interpersonales del jefe, del coordinador, y del líder; los roles informativos de las personas que se desempeñan como monitores, diseminadores y divulgadores; los roles de decisión de las personas que fungen como empresarios, "manejadores de conflictos", asignadores de recursos, y negociadores⁹. Los roles informativos son mucho más amplios de lo que podría indicar el concepto vertido por Gulick, y los roles decisionales ciertamente se extienden más allá del presupuesto, de la dirección, y de la asesoría. Sin embargo, es tal vez el área interpersonal la que está menos cubierta por los conceptos tradicionales y parece ser ésta el área que absorbe una cantidad substancial del tiempo administrativo¹⁰. Es para los roles informativos e interpersonales que la mayoría de los programas de capacitación y de educación administrativa no proporcionan preparación.

9. Mintzberg, *op. cit.*, capítulo IV.
10. *Ibid.*, pp. 65-77 y 148-152.

La investigación en el campo de los papeles gerenciales, aún con las formulaciones de Mintzberg de hace una década, ha estado relativamente limitada incluso en los Estados Unidos y en los países industriales avanzados de Europa; en los países en desarrollo es virtualmente desconocida como materia de estudio. En los últimos años, se han popularizado los estudios relacionados con la gestión japonesa y con los papeles de los administradores japoneses, y varios de los libros que tratan sobre este tema han gozado de ventas en gran escala. Un repaso rápido de esta literatura pareciera indicar que los gerentes japoneses de éxito desempeñan bien la mayoría de los roles que Mintzberg identificó. Sin embargo, los estudios no se llevaron a cabo con el fin de poner a prueba el modelo; probablemente, aquellos que lo efectuaron ni siquiera tenían en mente el modelo. Por lo tanto, sólo se puede establecer un juicio partiendo de las descripciones de las funciones que los administradores japoneses desempeñan y de cómo las desempeñan para averiguar si los elementos principales de la teoría de Mintzberg están cubiertos¹¹. Un análisis mucho más profundo de lo anterior sería de gran provecho.

Entrelazado con el problema de cómo lograr una mayor comprensión de los papeles gerenciales se encuentra la interrogante siguiente: ¿en qué consiste el éxito gerencial? El desempeño organizacional altamente exitoso de la industria japonesa, en un país virtualmente desprovisto de todos los recursos excepto humanos, lleva a la conclusión de que la movilización de las destrezas humanas, es decir, la gestión administrativa, ha jugado un papel clave. Una definición más

realista de los papeles gerenciales y del diseño de los programas educativos y de adiestramiento que preparen mejor a la gente para estos papeles no tendrían mucho objeto si el desempeño efectivo en los roles identificados no llevara a niveles aceptables de desempeño organizacional, y si la importancia de los otros factores es igual, *ceteribus paribus*. Sin embargo, obviamente, existen otros factores además de los de la gestión administrativa que raras veces tienen el mismo peso en cuanto a su importancia y muchos de ellos ejercen un fuerte impacto en el desempeño organizacional. Pero en general, el gerente que tiene éxito debe ser alguien que desempeña bien los roles identificados, mientras que el gerente menos exitoso será una persona que los desempeña pobremente o que simplemente no los desempeña. En una organización muy rentable o altamente eficaz, un gerente cuya conducta es totalmente incongruente con la formulación del rol, suscita un serio problema de validez conceptual.

El parámetro del éxito de la gestión administrativa en el sector privado tiene un punto de referencia básico: la ganancia. También hay otros parámetros del éxito que pueden ser importantes a largo plazo, tales como la tasa de crecimiento, el porcentaje del mercado, el rol crítico en la estructura económica, el apoyo de los clientes y de los proveedores, y así sucesivamente, pero ninguna empresa privada puede sobrevivir indefinidamente si pierde dinero, a menos de que sea subsidiada por el sector público. En el gobierno, el límite está constituido por el apoyo político, el apoyo suficiente para garantizar un flujo continuo de recursos. El historial pareciera sugerir que el apoyo puede tener una base estrecha, con tal de que sea vigoroso, o en cambio que de no ser tan vigoroso, puede disfrutar de una base amplia, asegurándose la fluidez de recursos en una cantidad suficiente como para sobrevivir¹². En realidad, algunos sostienen que, una vez creadas, las agencias gubernamentales se vuelven inmortales¹³.

11. William Ouchi, *Theory Z* (Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1981); Pascale y Athos, *op. cit.*

12. Bertram M. Gross, *The Managing of Organizations* (Glencoe: The Free Press, 1964), Vol. II, pp. 660-672; también en Luther Gulick, *op. cit.*, p. 43.

13. Herbert Kaufman, *Are Government Organizations Immortal?* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1976).

El determinar el impacto de una buena gestión administrativa en el sector público es, por consiguiente, una tarea difícil. Se necesitan diferentes criterios que evalúen: el desempeño efectivo de un servicio a un costo razonable; el logro de los objetivos programados; el alcance de la prestación de servicios a aquellos que tienen el derecho de recibirlos; y la aceptación favorable de parte de aquellos que pagan por ello, ya sean los contribuyentes o el público en general. Las evaluaciones cuantitativas, a menudo son ambiguas. Por ejemplo, ¿reflejará un ritmo decreciente de criminalidad, el hecho de que las víctimas no dieron parte de un crimen debido a la pérdida de credibilidad en el sistema judicial o debido a un alto nivel de eficacia de la policía? El hecho de que hayan menos detenciones, ¿reflejará que se están produciendo menos violaciones, o será que la aplicación de la ley es poco rigurosa? ¿Será que el alto número de casos de asistencia y de seguridad social demuestra una respuesta adecuada a las necesidades de la comunidad, o será que un gran número de personas reciben beneficios a los cuales no tienen derecho? ¿Será la emisión de más y más reglas y reglamentos una medición de un alto grado de rendimiento, o será un síntoma del "exceso de entusiasmo"? Otro problema adicional es el hecho de que la mayoría de los gerentes en los servicios públicos de las grandes entidades gubernamentales están rodeados por un vasto aparato de restricciones legales y de procedimiento que limita los esfuerzos empresariales e inhibe la iniciativa y la innovación. El gerente que tiene éxito podría ser el que actúa de acuerdo con el sistema. Se podría pensar que el éxito de un gerente se debe a su capacidad para mejorar el desempeño de su organización evadiendo los obstáculos y haciendo a un lado las reglas y reglamentaciones, logrando esto sin crear problemas¹⁴.

El problema que surge en la evaluación del impacto gerencial con respecto al

desempeño organizacional, tanto en el sector público como en el privado, se complica además por los factores de tiempo y circunstancia. Algunos estudiosos de la conducta gerencial han señalado que no hay un solo estilo o forma de liderazgo que sea apropiado para todas las situaciones. Un liderazgo enérgico que haga surgir un desarrollo creativo, así como la expansión y el crecimiento en una organización, a menudo deja muchos cabos sueltos, y ninguna organización puede sostener indefinidamente el ritmo acelerado que ese liderazgo genera. Para institucionalizar y mantener los logros se hace inevitable un período de consolidación, de convertir en rutina y de tipificar los cabos sueltos. Generalmente, se requiere de un estilo diferente de gerencia ya que los que crean y los que difunden casi nunca son consolidadores; es decir, los gerentes no pueden modificar su estilo o modo de operar sólo porque la situación lo requiera. Una persona juiciosa continúa enfrentando nuevos retos. El gerente que tiene éxito en una situación o en un momento en la vida de una organización puede, sin embargo, resultar un fracaso total en una situación que no esté acorde con sus capacidades¹⁵.

El reconocimiento del hecho de que cada gerente tiene diferentes estilos para operar, algunos de los cuales pueden ser apropiados para un conjunto de circunstancias y no para otras, no altera necesariamente el concepto del papel gerencial ni los elementos que lo conforman. Más bien indica que es probable que cada gerente dará más importancia a unos elementos que a otros, incluso desatendiendo algunos para delegarlos a sus subordinados. El factor complementario entre algunos gerentes y un asistente elegido que cubra los aspectos externos e internos del papel gerencial, es un fenómeno bien establecido, tanto en la administración pública como en la de negocios.

Parece claro que las funciones gerenciales son complejas y que su conducta exitosa debe estar cuidadosamente relacionada con los factores del escogimiento

14. Bertram Gross, *op. cit.*, Vol. I, p. 394.

15. *Ibid.*, pp. 399-400.

del tiempo oportuno y el contexto dentro del cual se mueven las organizaciones. Debería ser obvio también que la administración es mucho más que la simple ejecución de las funciones de asesoría y la conducción de análisis de políticas. Los roles interpersonales e informativos ocupan un puesto muy importante, de mayor envergadura que los roles decisionales, especialmente en las burocracias públicas, donde las funciones y los procedimientos están fuertemente reducidos a una rutina. La línea de investigación aconsejada por Mintzberg requiere una exploración más amplia para poder entender exactamente cómo los programas de formación en administración y de capacitación administrativa deberían preparar a la gente. Esta necesidad es más grande en la administración pública que en cualquier otra disciplina, porque la relevancia de los programas tradicionales y la reciente fascinación con las políticas públicas y el análisis cuantitativo, está siendo cuestionada tanto por las fuentes de empleo potencial como por los mismos estudiantes. Lo anterior constituye un problema importante en los Estados Unidos, donde va en aumento la demanda de programas de administración de negocios y de sus graduados, mientras que la demanda en el campo de la administración pública está declinando¹⁶. La adaptación de los programas existentes para los países en desarrollo, es un problema aún más grande, ya que el patrón curricular de la carrera administrativa que se relaciona con las

funciones de asesoría, está escasamente desarrollado.

El problema en los países en desarrollo

Las personas provenientes de los países en desarrollo que se forman o adiestran en administración pública o en administración de negocios en los Estados Unidos, aprenden casi los mismos conceptos y destrezas que sus colegas norteamericanos¹⁷. En efecto, son muy pocos los programas a nivel de posgrado en las universidades norteamericanas que se adaptan en alguna forma a las necesidades de la gente de otros países; por lo contrario, en muchas instituciones la presencia de estudiantes provenientes de países en desarrollo se presenta como un problema, o una molestia que sería mejor evitar, excepto, por supuesto, en la "oficina de pagos"¹⁸. No obstante, si existe algún problema sobre la importancia del plan de estudios para los estudiantes norteamericanos, el problema tiene al menos el mismo alcance para los estudiantes del exterior.

Las instituciones de formación y adiestramiento en administración pública en los países en desarrollo, establecidas con asistencia técnica en los años cincuenta y en los sesentas, en muchos casos han mantenido su plan de estudios original con sólo pequeñas modificaciones. La evolución hacia la cuantificación y el análisis de las políticas ha llegado a algunas de estas instituciones, pero no a muchas de ellas. No debería sorprender a nadie que esté familiarizado con los programas de estudios de administración pública en el mundo entero, que un gran número de escuelas no hayan avanzado a la par del proceso de desarrollo y que sean consideradas más bien como centros de aprendizaje sin importancia cuyas actividades tienen poco o ningún impacto en el proceso de la gestión administrativa en los países donde se encuentran localizadas. El hecho de que la misma Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos se haya decepcionado con la ad-

16. No sólo los programas a nivel de posgrado han visto disminuida su matrícula en los años de la década de los ochenta en comparación con los de la década de los setenta, sino que además algunas universidades los han abolido.

17. Esta realidad fue revelada claramente por un estudio reciente que dirigió la Sección sobre las Actividades Internacionales de la Asociación Nacional de Escuelas de Asuntos Públicos y Administración Pública (NASPAA).

18. Los estudiantes de los países en desarrollo constituyen una gran parte del estudiantado y contribuyen en forma significativa al apoyo financiero de la institución por medio del pago de los derechos de matrícula y del costo de la enseñanza.

ministración pública como un aspecto importante para el desarrollo y haya eliminado casi todos los programas en este campo, dejó aisladas y abandonadas a muchas escuelas e institutos incipientes los cuales quedaron sin insumos continuos de ideas o de nuevas tecnologías¹⁹. El resultado fue un sentimiento de desesperanza y frustración, ya que fueron pocos los casos en que otros donantes internacionales intentaron ofrecer alguna forma de ayuda institucional²⁰.

El énfasis de la administración pública norteamericana en las funciones de asesoría y en los varios tipos de análisis presumiblemente necesarios para los gerentes puede que sea aún menos funcional para los estudiantes en y provenientes de los países en desarrollo, que para los estudiantes que tienen en mente hacer carrera en los servicios públicos norteamericanos. Muchos norteamericanos entran al servicio público como asesores y dedican toda su carrera a varios aspectos del trabajo de asesoría. Esto sucede tanto en el servicio municipal como en el estatal y el nacional, aun cuando aquellos que se conviertan en administradores municipales desempeñan una posición realmente ge-

rencial. En la mayoría de los países en desarrollo, en cambio, las personas con estudios en administración pública o de negocios, a menudo se encuentran en los inicios de su carrera ocupando posiciones gerenciales en vez de posiciones de asesoría. A menudo, el individuo ha ocupado una posición gerencial antes de entrar a un programa de estudios de administración pública, sea éste un programa llevado a cabo en su país, o en el exterior. Para aquella persona a quien le corresponde o le haya correspondido ejercer responsabilidades de mando en ministerios o agencias del gobierno, la preparación recibida en las funciones de asesoría y en destrezas analíticas es a menudo de gran utilidad, pero puede no ser muy adecuada en lo que respecta a los roles futuros que la persona sea llamada a desempeñar. Una persona que se haya preparado en una escuela de administración de negocios mediante el método de casos o que en algún programa se haya familiarizado con la administración por objetivos (MBO), las "rejillas" administrativas y otros conceptos similares, puede encontrarse en una posición un poco mejor, pero puede que todavía le falte una preparación importante para poder desempeñar los roles interpersonales y de comunicaciones que conllevan las posiciones administrativas.

Una característica de los programas de administración pública tanto en los Estados Unidos como en los países en desarrollo es que predominantemente reclutan personas ya empleadas, generalmente en el servicio público²¹. Esta tendencia es aún más pronunciada en los países menos desarrollados, y los cursos están programados para el atardecer y la noche, con el propósito de acomodar a las personas empleadas. Otra característica ampliamente compartida por los programas norteamericanos es que reclutan mayormente personas que ya son profesionales en otras áreas tales como: ingeniería, medicina, derecho, contabilidad, servicios aduanales, agricultura, economía y así sucesivamente. Esas personas se inscriben, no sólo para aprender destrezas analíticas, presupuesto, y clasificación de perso-

19. La terminación del financiamiento por parte de la A.I.D. se puede notar en las bibliotecas de muchas escuelas e institutos. Se paró la adquisición de nuevos materiales cuando se dejaron de otorgar estos fondos. Por esta razón, muchos centros educativos y de adiestramiento todavía están utilizando materiales que eran novedosos y tenían popularidad durante la década de los años de 1950 y los primeros años de la década de 1960, los cuales ya se han sustituido tanto en los Estados Unidos como en Europa.

20. La tendencia reciente ha sido financiar proyectos con resultados específicos tales como cursos o seminarios, o hasta proyectos de investigación y de traducción de textos. Para los requerimientos institucionales básicos son muy pocos los recursos disponibles.

21. El promedio fluctúa entre el 60 y el 80 por ciento del estudiantado de administración pública en muchas universidades norteamericanas. Muy pocas escuelas, si bien algunas de las más conocidas limitan la matrícula a estudiantes de tiempo completo. En la mayoría de los países en desarrollo, los estudiantes o profesores de medio tiempo constituyen la regla y no la excepción.

nal, sino también para aprender a manejar los programas en los cuales tienen posiciones de mando. De esta manera, se les provee de una excelente oportunidad de poder tener un fuerte impacto en la gerencia de funciones importantes de desarrollo.

Desafortunadamente, son pocos los programas capaces de responder al desafío y de aprovechar la oportunidad que se les presenta. El personal docente ha sido adoctrinado en la teoría y adiestrado para enseñar funciones de asesoría y procedimientos, pero muy pocos tienen una base que les permita enseñar cómo desempeñar roles administrativos críticos. No hay que sorprenderse de que se critique a muchas escuelas e institutos por no ser relevantes por ser demasiado teóricos y estar muy alejados de los verdaderos problemas de la gestión administrativa en el contexto local del desarrollo²². Muchos profesores son incapaces de establecer la conexión entre su propia experiencia en la administración y la función de la enseñanza; piensan que cuando entran a un salón de clases, lo que se espera de ellos es una cátedra sobre la teoría abstracta.

La brecha en la investigación

La mayor parte de los programas universitarios en los países en desarrollo operan con un profesorado y un estudiantado de medio tiempo. Puede que algunos institutos tengan personal docente a tiempo completo, pero las cargas docentes normalmente son muy pesadas. El resultado es una falta casi total de investigación. Nadie tiene tiempo para investigar, no existe la tradición de la investigación ni un sistema estimulativo que la motive, y como consecuencia, desafortunadamente hay una brecha muy profunda en el conocimiento con respecto a la gestión y a la

administración en los países en desarrollo. Algunas áreas claves, donde la información realmente escasea son:

- La estructura, los procedimientos y el desempeño en la mayoría de las funciones del sector público;
- La estructura del sector privado y la gerencia interna de la mayoría de las empresas;
- El alcance de las operaciones y de la gestión administrativa de las empresas públicas;
- La naturaleza de los papeles gerenciales exitosos de los empresarios del sector privado y de los directores de los servicios públicos;
- El impacto de la gestión administrativa sobre el desempeño organizacional en el contexto del desarrollo;
- Los problemas y asuntos más importantes para mejorar el funcionamiento y la eficiencia, tanto en el sector público como en el privado.

Es una ironía el pensar que hace dos décadas, cuando los programas más importantes de asistencia otorgada a la administración pública estaban en voga entre las instituciones donantes, incluyendo a la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, se conocía más acerca de muchos de estos temas. Un personal de asistencia técnica numeroso, muchos de ellos empresarios, se contrataron para trabajar con los gobiernos recipientes, lo cual necesariamente implicó, profundizar en muchos aspectos de la administración y de la gestión administrativa. Se aprendieron cosas muy valiosas acerca de países tales como el Brasil, las Filipinas, Pakistán, Turquía, Irán, Tailandia, Venezuela, el Ecuador y las repúblicas de Centroamérica. Al terminar la asistencia otorgada a la administración pública de muchos países, y de hecho, con la finalización de la ayuda total a algunos de

22. Esta crítica se hace más frecuentemente en relación a los programas universitarios, que hacia los institutos de capacitación de los gobiernos.

ellos, se rompieron los contactos, decayeron las relaciones profesionales y se permitió que se tornara obsoleta la que una vez fuera una base de conocimientos útil. Mientras tanto, surgió una multitud de nuevos países independientes, en África y en otras partes del mundo, y es muy poca la información administrativa que se tiene respecto a esos países.

La investigación que llevan a cabo los estudiosos tanto de los países desarrollados, como de los donantes es, por supuesto, útil. Sin embargo, los temas investigados y las metodologías empleadas, a menudo tienen una utilidad limitada en el contexto local en lo que respecta a la resolución de los problemas del desarrollo o al mejoramiento de los programas de capacitación administrativa de los institutos nacionales y de las escuelas de administración. Lo más serio, sin embargo, es el hecho de que esa clase de investigación no logra crear una capacidad de investigación autóctona y continua.

Si la investigación administrativa relacionada con los problemas y el trabajo de consultoría en un país en desarrollo se va a institucionalizar, ésta debe ser emprendida por las instituciones locales y convertida en un elemento integrante de sus programas actuales. Las instituciones que lógicamente incorporarían este tipo de investigación y de trabajo de consultoría en sus programas, son las escuelas e institutos de gestión y administración tanto públicos como de negocios que están establecidos en cada país. En el caso de grupos de estados pequeños en la misma área, como por ejemplo, en el Caribe Oriental y en algunas islas del Pacífico Occidental, las escuelas e institutos regionales pueden constituir un mejor vehículo para esta clase de trabajo.

23. Fue a esta observación a la que se le puso más énfasis en un informe acerca de los programas que dirigió la Universidad de Southern California en algunos países de Asia y Latinoamérica. El informe lo preparó Gilbert Siegel en 1977 para la NASPAA.

Se ha encontrado que el más difícil de todos los empeños de la asistencia técnica, particularmente en la gerencia y en la administración es la creación de una capacidad autóctona así como su institucionalización²³. Contribuyen al problema los puntos ya mencionados (profesorado de medio tiempo, estudiantes de medio tiempo, falta de incentivo y de un sistema estimulativo, y pesadas cargas docentes donde hay disponibilidad de personal de tiempo completo). También constituyen un obstáculo fundamental, los métodos docentes empleados en la educación elemental y secundaria, los cuales acentúan la memorización de los conceptos y de la información de los hechos, en vez de enfatizar el descubrimiento a través de la indagación y la investigación. En otras palabras, el hábito de cuestionar la sabiduría convencional y de buscar por uno mismo soluciones satisfactorias a los problemas, no forma parte de la cultura. Si se aprende a investigar, se aprende tardíamente durante el proceso de la educación formal, o sea, en una universidad extranjera o en una escuela a nivel de posgrado. La ausencia de una tradición investigativa es verdaderamente uno de los impedimentos más graves para desarrollar una capacidad de investigación e institucionalizarla, puesto que si esta tradición existiera se habría encontrado el tiempo necesario para la indagación y se habría creado un sistema de incentivos para estimularla.

Existen otros dos obstáculos que impiden la creación de programas de investigación en los países en desarrollo. Uno es la percepción equivocada de en qué consiste la investigación. Para la mente de muchos, la investigación está asociada con extensos cuestionarios elaborados con el fin de producir datos cuantificables que puedan ser manipulados por medio de técnicas estadísticas sofisticadas o matemáticas. De este modo, los resultados pueden ser tabulados para demostrar, con cierto grado de confiabilidad, cómo piensa, siente o se conduce la gente con respecto a una proposición determinada. Para muchos de los que se someten al proceso es un fastidio, inapropiadamente per-

sonal, sin valor para ellos, e inquietante debido al temor de que los resultados sean utilizados con el fin de ponerlos en aprietos. Muchos temen que cierta clase de información pueda ser entregada a las autoridades fiscales del gobierno y utilizada para acosar a las empresas comerciales.

La investigación realmente práctica y muy necesaria tiene poco que ver con los enfoques basados en las encuestas y con las técnicas cuantitativas. En muchos países urgen descripciones sencillas de las estructuras, de los procedimientos y de los sistemas. El establecer medidas simples del insumo ingreso y del producto (*input*) de las empresas o de distintos tipos de la actividad gubernamental podría ser de gran ayuda al evaluar la eficacia y la eficiencia. La identificación de los gerentes y ejecutivos que tienen éxito y la descripción de los patrones de los roles y del tiempo dedicado a las distintas actividades según los conceptos del modelo de Mintzberg, podría proveer información de mucha utilidad. Entrevistas en profundidad ayudarían a obtener información así como a conseguir mayor participación y se podrían anotar sistemáticamente las actividades de trabajo de los entrevistados, además de los contactos que realizaron, los tipos de discusión en que participaron y los problemas que enfrentaron. Los análisis del desempeño, hechos durante un período extenso, antes y después de haber llevado a cabo programas de capacitación y de consultoría, proporcionarían datos muy útiles con respecto a la efectividad de los esfuerzos de mejoramiento.

El segundo obstáculo se relaciona con el hecho de que el conocimiento otorga poder. Los sistemas burocráticos, ya sean públicos o privados, grandes o pequeños, están relacionados con el acceso a diferentes grados de información en pun-

tos claves de la estructura. Muchos, incluyendo los ejecutivos medios así como los de alto nivel, son reuentes a compartir informaciones tanto con sus superiores, como con los subordinados, por temor de ver menguado su poder²⁴. Entregar informaciones a personas ajenas a la institución puede ser menos riesgoso que dárselas a los que forman parte de ella, pero, ¿hasta dónde puede llegar la información, y cuál podría ser su uso?

Para poder enfrentar los anteriores obstáculos hay que identificar los problemas cuya solución beneficia al individuo o a la organización involucrada. Esto necesariamente involucra la participación de la persona en la identificación del problema y en el establecimiento del procedimiento de investigación que habrá que emplear, así como en la participación en todo el proceso, con una retroalimentación continua para depurarlo y desarrollarlo. Generalmente lo anterior se conoce como el "proceso de investigación en acción". Esto puede conducir en muchos casos, a la investigación patentada; es decir, que los resultados son propiedad del sujeto y no pueden ser utilizados por el investigador sin un permiso.

El precio es bajo cuando se trata de aumentar la confianza y las relaciones de cooperación entre las empresas, las agencias gubernamentales y las escuelas e institutos comprometidos en la investigación. Una vez que se valorice la investigación y que los clientes se hayan beneficiado de ella en una forma tangible, no solamente se hará más fácil el acceso a más tipos generales de información, sino que también llegarán más fondos de organizaciones que utilizan los programas de investigación, lo cual ayudará a institucionalizar el proceso.

Cualesquiera que sean los problemas, la tarea de lograr una capacidad investigativa en la capacitación administrativa y en las instituciones educacionales, debe de seguir adelante si los países en desarrollo quieren alcanzar una autcapacidad para resolver sus propios problemas y liberar-

24. En algunas sociedades, esta tendencia es, en efecto, un modo de conducta basado en los patrones culturales, y tiene tanta fuerza en los negocios privados como en el servicio público.

se de un tipo de dependencia intelectual que lleva frecuentemente a transferencias irrelevantes de una tecnología que no es aplicable. Tanto los profesores como los maestros de escuelas e institutos deberían estar capacitados para seleccionar los problemas importantes, recopilar información sobre éstos, analizar esta información, identificar cursos alternativos de acción y recomendar las soluciones más apropiadas. Como se señaló anteriormente, los que se ven afectados por los problemas que están bajo investigación, tienen que estar involucrados y esta es la clave para lograr la cooperación y la participación, así como para la relevancia y el espíritu práctico. Esta es la clase de investigación-acción en la que deberían involucrarse la mayoría de las instituciones administrativas profesionales.

La retroalimentación en los programas de adiestramiento y educación

Los que se preocupan de la formación y el adiestramiento administrativo a nivel internacional siempre han reconocido la necesidad de rediseñar los planes de estudios, pero la tarea de llevar a cabo tal empresa no es fácil. El Banco Mundial, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y las Naciones Unidas manifiestan que hay largas listas de proyectos de desarrollo que han fracasado, proyectos en los cuales pareciera que los ingredientes que faltaron fueron programas y proyectos eficaces de gestión administrativa²⁵. Sin embargo, la mayoría de los cursos que se organizan en relación a la gestión de proyectos están orientados a lograr un mejoramiento en el di-

seño de proyectos, en la elaboración del presupuesto y en la contabilidad y en una mejor ejecución de la planificación. A pesar de su importancia, estos elementos no determinan una buena gestión administrativa; en cambio, reflejan solamente una visión esquemática de la función administrativa que puede ser apropiada para construir un puente, pero que no toma en cuenta los factores necesarios para la operación acertada de una empresa manufacturera o para dirigir un ministerio de agricultura²⁶. Si se desea capacitar a personas para que sean administradores que tengan éxito en los países en desarrollo, esto se logrará a largo plazo, fortaleciendo las escuelas y los institutos de administración. La modernización del plan de estudios y el mejoramiento de los métodos docentes dependen de una retroalimentación continua de la investigación aplicada al salón de clases, y es precisamente la falta de este tipo de investigación y de retroalimentación, lo que ha traído como consecuencia que muchas instituciones sean criticadas por ser demasiado teóricas, y por estar muy alejadas de los asuntos y problemas cotidianos reales.

El plan de estudios puede ser enriquecido mediante la participación no sólo de los profesores, sino también de los estudiantes, en los asuntos de interés que estos últimos pueden relacionar con su vida diaria y su trabajo. Los nuevos conocimientos en torno al rol administrativo en el contexto de los países en desarrollo, puede hacer posible el rediseño de los cursos para incorporar la capacitación de destrezas y el cambio de actitud, que preparen mejor a los estudiantes en el desempeño de las funciones administrativas. El énfasis excesivo en las funciones de asesoría y en el análisis de políticas, por no decir de la planificación esquemática, puede ser superado y así lograrse un enfoque más realista para la preparación de administradores bien capacitados, que tome en cuenta las realidades de los problemas propios de cada país.

25. Banco Mundial, World Development Report 1983 (New York: Oxford University Press, 1983), Parte II, particularmente los capítulos del 7 al 11.

26. David C. Korten, *Learning from USAID Field Experience: Institutional Development and the Dynamics of the Project Process*, mimeografiado, 25 de febrero de 1983, pp. 2-4.

Los primeros pasos

Al comenzar las actividades de investigación, el tema por investigarse inicialmente es menos importante que el establecimiento de las condiciones que garanticen el éxito de la institucionalización del proceso, tales como: el tiempo adecuado, los incentivos y la remuneración. Estas, sin embargo, están relacionadas con la naturaleza de los proyectos de investigación. Como se mencionó anteriormente, las empresas del gobierno y las privadas pagarán por una investigación que les ayude a resolver sus problemas. Mediante tales pagos puede conseguirse tiempo libre de las horas de enseñanza además de incrementos en el ingreso para destinarlos a la investigación. En otras palabras, la agenda de investigación debe desarrollarse junto con los clientes. Cuando los clientes participan activamente en el establecimiento de la agenda, también se comprometen a involucrarse, incluso en aquellos casos en que no se disponga de fondos inmediatos. En cambio, los proyectos desarrollados

sin esa participación, frecuentemente pueden ser más perjudiciales que útiles, y se pueden denegar tanto los fondos como la participación.

Evidentemente, no se debe desarrollar a la ligera un nuevo programa de investigación y se debe incluir y consultar la opinión de aquellas personas que están potencialmente involucradas. Sin embargo, las necesidades inmediatas del programa de docencia también deben ser tomadas en cuenta, si va a ser de utilidad la retroalimentación proveniente del programa de investigación. Probablemente, este sea el elemento más importante en la actualidad, dado los problemas que existen en los planes de estudios y la falta de adiestramiento gerencial relevante en las escuelas e institutos en la mayoría de países en desarrollo. Para preparar gerentes bien capacitados, se necesitan perfiles que identifiquen los roles y los elementos que conducen al éxito. Solamente entonces, podrán llevarse a cabo los cambios apropiados en los planes de estudio y podrán adoptarse las metodologías para la enseñanza. □

Investigación y formación en Administración Pública frente a la crisis latinoamericana *

Ignacio Pérez Salgado **
Gilberto Flores ***

ESTE TRABAJO PLANTEA ALGUNAS PROPUESTAS SOBRE INVESTIGACION Y FORMACION EN ADMINISTRACION, COMO MEDIOS IMPORTANTES PARA QUE EL APARATO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO MEJORE SU CAPACIDAD E INCORPORE CIERTOS ATRIBUTOS NECESARIOS PARA ENFRENTAR LA SITUACION DE CRISIS QUE ENFRENTA AMERICA LATINA. LAS IDEAS SUGERIDAS SE FUNDAMENTAN EN LAS PRIORIDADES QUE LA SITUACION CONCRETA DE AMERICA LATINA ESTABLECE Y EN UN MARCO TEORICO-CONCEPTUAL QUE AYUDE A ENTENDER LA ORGANIZACION PUBLICA COMO OBJETO DE ESTUDIO DE LA DISCIPLINA.

Introducción

El Estado y su aparato administrativo han sido protagonistas y al mismo tiempo escenario del desarrollo político y económico de los países latinoamericanos. Por

lo tanto, el análisis de los caminos de superación de la profunda crisis que actualmente enfrentan estos países, obliga a plantearse el papel que la estructura organizacional pública debe jugar. Independientemente de lo que se postule respecto al tamaño y grado de injerencia del sector público, no cabe duda de que la grave situación actual representa para éste exigencias cualitativamente mayores, no sólo en términos de mejorar su capacidad de acción sino también en la incorporación de ciertos atributos necesarios.

En este trabajo se pretende ofrecer algunas ideas sobre investigación y formación en administración pública como medios importantes para que el aparato administrativo del Estado desarrolle esos atributos necesarios para enfrentar la situación de crisis que enfrenta América Latina. Estos rasgos requeridos deben ser operacionalizados por medio de un marco teórico que permita una mejor com-

* Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de los autores, por lo tanto, no comprometen a los organismos internacionales con los que están asociados.

** Director de la División de Programas Nacionales de la Dirección Regional de América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Licenciado en Ciencias Económicas, Universidad de Chile. Master of Business Administration, University of California at Los Angeles.

*** Asesor Técnico Principal del Proyecto Regional de las Naciones Unidas de Asistencia al Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Licenciado en Ciencias Económicas, Universidad de Chile. Master of Arts in Public Administration, University of California at Berkeley.

presión de la complejidad de las organizaciones públicas.

La formación y la investigación en cualquier disciplina están íntimamente relacionadas y se refuerzan mutuamente con el avance del conocimiento en un campo de estudios. La existencia de un marco teórico-conceptual, aun a nivel provisorio o rudimentario, que "explique" el funcionamiento del objeto de estudio es condición necesaria para que la investigación y la formación tengan la suficiente rigurosidad, que a su vez les permita contribuir al desarrollo teórico de la disciplina.

Por otra parte, esta dinámica de desarrollo intelectual se da en sociedades concretas frente a coyunturas históricas específicas que les plantean desafíos para su supervivencia y evolución. En una sociedad determinada frente a una coyuntura histórica, la dinámica social genera "demandas políticas" que para ser satisfechas requieren nuevos desarrollos científicos y técnicos, que se basan y a su vez enriquecen las concepciones vigentes. Por lo tanto, los esfuerzos de avance de una disciplina serán relevantes en la medida que contribuyan a dar respuesta a las necesidades de mantención, de renovación o de reemplazo del proyecto político vigente.

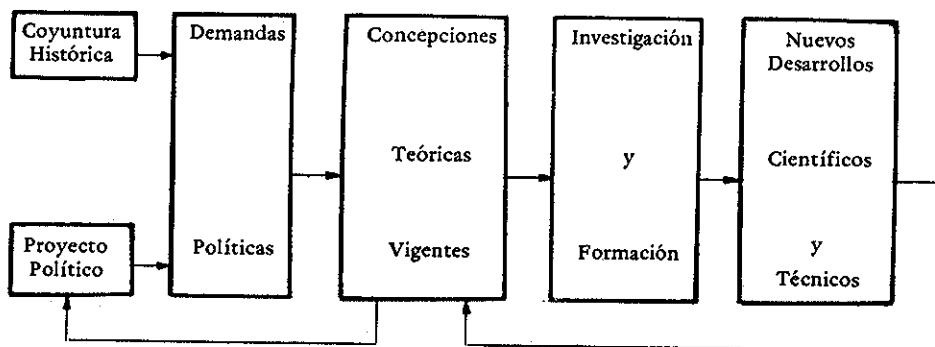
De acuerdo a esta perspectiva en este trabajo, en primer lugar se presentan algunos indicadores generales de la situación crítica que vive América Latina y de las características actuales de la administración pública. Ante la incongruencia de estos aspectos se proponen algunos rasgos que debería llegar a tener el aparato administrativo del Estado para enfrentar mejor el reto planteado. A continuación se plantean algunas ideas sobre investigación y formación que contribuyen a incorporar esos atributos deseados, utilizando para ello como referente metodológico una concepción teórica de una organización pública.

Administración pública y la crisis latinoamericana

Principales aspectos de la crisis

El referirse a la profunda crisis económica con serias repercusiones sociales y políticas que vive América Latina ya casi constituye un lugar común. Distintos organismos internacionales coinciden en que la actual crisis económica es la más grave desde la gran depresión de 1930 y que las perspectivas de superación no son a corto plazo.

GRAFICO 1



La evolución de la crisis debe asociarse en principio a las implicaciones de la deuda externa (pública y privada) que para el total de América Latina evolucionó de 42.800 millones de dólares en 1973 a más de 300.000 millones en 1983. Lamentablemente, esta inmensa cantidad de recursos concedidos con extrema liberalidad por la banca internacional a lo largo de la década pasada no significó para algunos países un mayor crecimiento económico, sino que se redujo a un incremento de las importaciones como en los casos de Argentina y Chile¹.

Indudablemente, la deuda externa de América Latina se convierte en un factor clave puesto que representa 40% del PIB regional y 3,4 veces el valor de las exportaciones².

Distintas alternativas que van desde la suspensión de los pagos, renegociación de las deudas y hasta el repudio de las mismas han sido admitidas y analizadas tanto por los deudores como por los acreedores, con lo cual se admite la gravedad de la crisis y sus potenciales consecuencias.

A pesar de que la deuda externa es un asunto de gran envergadura, debe advertirse que la crisis no deriva estructuralmente de la misma, pero sí ha expuesto con mayor claridad problemas fundamentales de desequilibrio, elevada concentración del ingreso, dependencia y vulnerabilidad externas, desempleo, subempleo y marginación social que han acompañado los modelos de crecimiento en

América Latina. Así, por ejemplo, "con o sin deuda externa, la acumulación de capital con concentración del ingreso prevalecientes en Brasil y México durante toda la fase expansiva de los últimos lustros, dejaron de ser viables"³.

Para los más optimistas, la crisis es un fenómeno pasajero y recuperable por mecanismos de ajuste del mercado. "Otra versión muy distinta considera que se trata de una crisis profunda, de carácter estructural, en que los problemas recesivos y financieros, así como los desequilibrios más visibles, no son sino síntomas que pueden confundirse fácilmente con una recesión pasajera, pero que en realidad ocultan una profunda crisis de largo plazo, de enorme envergadura y de incierto pronóstico"⁴.

Otros indicadores parecen confirmar el planteamiento de que la crisis es de largo plazo y que el problema de la deuda se arrastrará por largo tiempo. Se confirma por la negativa de los bancos a refinanciar a largo plazo y a sugerir que los países deudores enajenen su patrimonio natural y público a los acreedores para saldar sus deudas⁵, con lo que muestran su escasa confianza en una recuperación a corto plazo de las economías de los países deudores.

Estas cifras globales y abstractas tienen consecuencias muy concretas en la sociedad latinoamericana en término de más bajos niveles de vida, creciente desempleo y aumento de la pobreza.

De esta manera, se observa una caída de las tasas de crecimiento para el conjunto de América Latina, lo cual ha significado que el ingreso por habitante se redujera en 1983 al 90% del nivel alcanzado en 1980. Según cifras de la CEPAL en el período 1981-1984 el crecimiento del producto *per cápita* mostró en consecuencia una evolución negativa del 8,9%. En condiciones en que las "esperanzas crecientes" habían sido estimuladas durante la

1. Ricardo EFrench-Davis. La Crisis Financiera Internacional y el Tercer Mundo: Gestión, Emergencia y Perspectivas. *Revista de Comercio Exterior*. Octubre, 1984, v. 34, No. 10, pp. 940-942.

2. Aldo Ferrer. Deuda, Soberanía y Democracia en América Latina. *Revista de Comercio Exterior*. Octubre, 1984. v. 34, No. 10, p. 988.

3. Aldo Ferrer. Deuda, Soberanía y Democracia en América Latina. *Revista de Comercio Exterior*. Octubre, 1984. v. 34, No. 10, p. 991.

4. Osvaldo Sunkel. Pasado, Presente y Futuro de la Crisis Económica Internacional. *Revista de la CEPAL*. Abril, 1984, No. 22, p. 89.

5. *Financial Times*. 5 de diciembre, 1983, p. 1.

pasada década resulta frustrante el notable retroceso a niveles de vida que habían sido alcanzados muchos años antes.

Necesariamente la recesión conduce al desempleo con lo cual aquel fenómeno agudiza un problema crónico en las economías de la región. Así, por ejemplo, en 1980 el porcentaje de subempleados era del 42% en toda el área⁶, lo que hace suponer que dichos porcentajes hayan tendido a aumentar en los años subsiguientes en que la crisis se fue agudizando.

En su manifestación más aguda la crisis se expresa en creciente miseria. Se estima que un 35% de la población total sufre condiciones de pobreza extrema. En países con agudos problemas políticos como el caso de Centroamérica, este porcentaje alcanza el 41,8% en 1980⁷.

Este dramático panorama comprueba las deficiencias de los modelos monetaristas y desarrollistas que ya sea como correctivos o como impulsores del desarrollo, se han utilizado en América Latina a partir de la posguerra y han inspirado la ejecución de las políticas económicas en el área. Por lo que es ineludible y urgente la búsqueda de proyectos y estrategias alternativos. Evidentemente este tipo de reflexiones sobrepasa en mucho los alcances de este trabajo, sin embargo, sí cabe esbozar algunas características generales que la administración pública debiera incorporar especialmente si se compara la situación prevaleciente con el desafío de la crisis.

Características de la Administración Pública y transformaciones requeridas

Como se ha señalado anteriormente, el aparato administrativo público inevitablemente está llamado a desempeñar un papel importante en cualquier proyecto futuro que se plantee. Es pertinente, en consecuencia, comentar algunas características generales del mismo, intentando al mismo tiempo adelantar algunas causas de esas características. Este ensayo explicativo que supere la mera enunciación de las críticas más comunes, es fundamental como un primer intento para plantearse las transformaciones requeridas.

Tamaño y participación del sector público

Una de las características más sobresaliente y controversial es la relacionada con el sobredimensionamiento del aparato estatal y su creciente importancia en las actividades y decisiones de la economía. En la actualidad, el tamaño del Estado cobra especial relevancia debido a las restricciones que la misma crisis plantea. Parecen prevalecer argumentos a favor de una reducción del tamaño e injerencia estatal tanto en las políticas específicas de algunos países industrializados como en las recomendaciones de los organismos financieros internacionales a los países en desarrollo.

Diversos indicadores atestiguan este tipo de preocupaciones, así por ejemplo:

Entre 1970 y 1983, con la excepción de Brasil, Ecuador, Paraguay y República Dominicana, ha habido un aumento continuo de los gastos totales del gobierno central como proporción del PIB, lo que muestra la creciente participación de los gobiernos en la economía⁸. Este fenómeno de crecimiento relativo es aún mayor si observamos las tendencias de crecimiento de la inversión pública en relación al total de la inversión desde los años 60 hasta el 80⁹

6. Alberto Couriel. Pobreza y Subempleo en América Latina. *Revista de la CEPAL*. Diciembre, 1984, No. 24, pp. 39-62.

7. La Crisis en Centroamérica: Orígenes, Alcances y Consecuencias. *Revista de la CEPAL*. Abril, 1984. No. 22, p. 61.

8. Banco Interamericano de Desarrollo: *Progreso Económico y Social en América Latina*. Informe 1984. p. 463.

9. Comisión Económica para América Latina: *Anuario Estadístico de América Latina*, 1981. p. 158.

Tendencias al crecimiento de la participación estatal en la producción de bienes puede observarse a través del creciente número de empresas públicas dedicadas a actividades propiamente productivas. La magnitud de sus operaciones queda indicada por el hecho de que 15 Empresas Públicas constituyen el grupo de las 30 mayores empresas de Latinoamérica y el monto de ventas de estas empresas públicas constituye un porcentaje mayoritario de las ventas de las 100 mayores empresas de la región¹⁰.

La dimensión del aparato estatal en Latinoamérica es una de las características que merecen más estudio y explicación a objeto de evitar el riesgo de caer en descripciones de síntomas y patologías sin comprender las razones estructurales que explican el fenómeno. Diversos autores explican el crecimiento sostenido del aparato estatal como una respuesta a las deficiencias de las economías subdesarrolladas y especialmente, a la incapacidad del sector privado de desarrollar programas y proyectos de gran magnitud y de alto riesgo¹¹. El Estado interviene no sólo para generar la infraestructura básica sino que incluso para incurrir en actividades que al menos potencialmente podrían ser asumidas privadamente.

Otros argumentos¹² atribuyen a dos distintas fuentes el fenómeno aludido.

Por un lado, el Estado debe asegurarse las condiciones de acumulación (dimensión productiva), lo que lo conduce a desarrollar actividades no controvertidas como proyectos de infraestructura así como proyectos estratégicos en industrias claves. Por otro lado, debe asegurar las condiciones de reproducción del sistema en su conjunto, a reducir tensiones y desequilibrios sociales originados en el modelo de desarrollo adoptado lo que lo conduce a desarrollar "proyectos sociales" dirigidos a grupos marginados o potencialmente contestarios del modelo económico. De esta manera, el aparato estatal se expande no sólo para desarrollar actividades consideradas productivas sino para implementar programas y políticas sociales en términos de su función reproductiva más general.

Tilman Evers en su trabajo pionero hacia la construcción de una teoría del Estado periférico, procura dar una explicación desde otro ángulo a la dimensión cuantitativa. En su opinión, la hipertrofia y crecimiento del Estado deriva de las necesidades de confrontar demandas y procurar la satisfacción de una variedad de exigencias contradictorias de grupos particulares, que por sus propias condiciones de fragmentación social no son capaces de articular demandas más generales o comunes a los intereses de varias fracciones¹³.

Estas causas del crecimiento del aparato estatal plantean una paradoja interesante ya que aparentemente los mismos grupos que a menudo objetan el crecimiento del Estado son los que lo promueven.

De acuerdo a estas interpretaciones, el crecimiento del aparato estatal tiene determinaciones más complejas que las que se enuncian en las críticas más convencionales. Sugiere asimismo que la reducción de la dimensión cuantitativa del Estado, aunque sea una característica deseable, podría ser más difícil de lograr de lo que se presume.

10. Ignacio Pérez Salgado y Bernardo Kliksberg. Políticas de Gestión Pública: El Rol del Estado en la Presente Situación de América Latina y el Caribe. En: CLAD. *La Reforma del Estado: Enfoques Renovadores*. Caracas: CLAD, 1985. p. 34.

11. Heinz Rudolf, Sonntag. Hacia una Teoría Política del Capitalismo Periférico. En: Heinz Rudolf Sonntag y Héctor Valecillos. *El Estado en el Capitalismo Contemporáneo*. México: Ed. Siglo XXI, 1980. pp. 134-183.

12. Viviane Márquez y Rainier Godau. Burocracia y Políticas Públicas: Perspectiva desde América Latina. En: Flores y Nef. *Administración Pública: Perspectivas Críticas*. San José: ICAP, 1984. pp. 360-361.

13. Tilman Evers. *El Estado en la Periferia Capitalista*. Ed. Siglo XXI, 1979. pp. 169-171.

Por otra parte, este tema sobre el tamaño del Estado debe ser abordado muy cuidadosamente, ya que no se trata de dismantelar el monopolio y concentración estatal de ciertas actividades económicas para sustituirlas por un monopolio y concentración privados, tanto más pernicioso y mucho más difícil de controlar en beneficio de la sociedad.

La verdad es que en sí, la reducción de tamaño del Estado no constituye restarle importancia a éste y seguir una tendencia o doctrina neoliberal en su concepción. No importa tanto que el Estado sea grande lo que importa es que tenga la fuerza suficiente para ejecutar las políticas que formula. No importa tanto que el Estado sea propietario o no de una determinada actividad económica, lo que importa es que a través de medidas regulatorias y de control proteja los intereses de las grandes mayorías, y pueda inducir y estimular el interés de las empresas privadas por aquellas actividades que son más beneficiosas para el país. Tradicionalmente se ha creído que los intereses públicos se protegen mejor pasando determinados sectores de la actividad económica a manos del sector público. Sin embargo, a veces para lograr ciertos objetivos de la política económica no es necesario, por ejemplo, nacionalizar los bancos sino que basta desarrollar cierto tipo de controles a través de una superintendencia de bancos o establecer ciertas normas sobre tasas de redescuento o niveles de encaje.

Capacidad de imposición frente a grupos nacionales e internacionales

La discusión acerca del tamaño e hipertrofia del aparato administrativo del Estado es abundante, lo es mucho menos la discusión sobre un fenómeno que lo acompaña y que a menudo pasa inadvertido.

Su debilidad y la disminución de su soberanía relativa frente a grupos internos dominantes y frente a sus apoyos externos.

En la crisis ya citada se hace más relevante esta aparente contradicción sobre dimensión vs. debilidad o sea, una aparente fuerza cuantitativa frente a su debilidad cualitativa.

El sector público en América Latina a pesar de su tamaño es débil al punto que no puede o le resulta extremadamente difícil poner en práctica políticas tributarias adecuadas o recuperar préstamos realizados por los bancos estatales de fomento.

Más aún, recientemente, dicha relativa disminución de su autonomía también se expresa ante grupos externos como consecuencia de la vulnerabilidad financiera y la consecuente necesidad de negociar sus políticas económicas para conseguir el necesario apoyo económico externo.

Este fenómeno de la debilidad estatal y disminución de su soberanía ha llevado a que se hable de la creciente *transnacionalización*¹⁴ del Estado. Esto significa un proceso de neodependencia determinada por dos factores. Uno es la *intensidad* de los vínculos entre el Estado y el centro, en un contexto internacional dado. El otro es la *velocidad* con la cual este Estado pierde soberanía relativa vis a vis el centro.

En consecuencia, una reorientación de las características estatales debería considerar con más énfasis su poder relativo ante las fuerzas internas y externas que erosionan su poder para reducir los efectos. También es relevante considerar un mayor control social y estatal sobre la burocracia, tanto en lo referente a su eficacia y eficiencia para ejecutar las políticas públicas, así como sobre las manifestaciones de corrupción, que eventualmente surgen.

Muchas veces, más allá de las razones de control político de los sectores dominantes

julio-diciembre/1985

14. Para una discusión más amplia, véase Nef-Rojas, Dependencia Compleja y Transnacionalización del Estado en América Latina. *Relaciones Internacionales*. Nos. 8-9, 1984.

nantes sobre el aparato estatal, existen barreras burocráticas que dificultan la respuesta a las demandas y necesidades de sectores mayoritarios al grado que la misma burocracia se convierte en grupo que reproduce y aumenta sus privilegios. Como señalan Korten y Alfonso *"eliminar la brecha que existe entre los pobres y la burocracia puede ser uno de los desafíos centrales del desarrollo en la década de los ochenta"*¹⁵.

En consecuencia, es condición necesaria que el Estado y su aparato organizacional dispongan de suficiente legitimidad y capacidad para articular consenso social, a fin de instrumentar las distintas políticas anticrisis y de desarrollo. Significa acentuar los rasgos democráticos del Estado e impulsar los distintos mecanismos de legitimidad y consenso (respecto a la voluntad popular, participación efectiva, etc.). Significa que la estructura administrativa debe mejorar y desarrollar mecanismos adecuados para enfrentar la mayor complejidad que lleva implícita los procesos democráticos, en los que se deben captar y conciliar intereses no necesariamente compatibles. Asimismo debe incorporar mecanismos de control ciudadano e interno para asegurar la orientación adecuada de las políticas públicas y para oponerse a la corrupción y manejo inadecuado de los recursos públicos.

Pero la prueba final de su funcionamiento estará dada por su capacidad de gestión y ejecución de manera de demostrar con hechos que es capaz de satisfacer las urgentes necesidades de sectores mayoritarios e impulsar un proceso de desarrollo.

Fragmentación y proliferación institucional

Otra característica del aparato estatal mencionada frecuentemente, pero no suficientemente explicada se refiere a la proliferación y heterogeneidad de las instituciones del Estado.

Ya ha sido mencionado el fenómeno de fragmentación de demandas que los grupos sociales formulan al Estado. A menudo *"estas exigencias contradictorias de acción estatal suelen repercutir en la creación de una mezcla de ministerios, dependencias e instancias dedicadas cada cual a tareas específicas de acuerdo con criterios y preceptos propios y cuya colaboración mutua en la persecución de fines más globales resulta más que dudosa"*¹⁶.

Esta tendencia a la fragmentación y creación de instituciones para fines específicos se relacionan de alguna manera con políticas provenientes de afuera. Así para algunas actividades trascendentes con un fuerte porcentaje de financiamiento internacional sugería la creación de una nueva institución que evitara las reglamentaciones y "politización" del Gobierno Central.

La heterogeneidad y notable complicación del aparato estatal conduce a insolubles problemas de control y coordinación que procuran ser resueltos por un doble mecanismo de centralización de las decisiones y de creación de agencias, órganos o consejos centrales de control y coordinación. Este doble mecanismo resuelve el problema sólo en apariencia y a menudo lo que hace es únicamente añadir una nueva estructura burocrática o un trámite más que contribuye a paralizar aún más el funcionamiento estatal y que dificulta la coordinación.

De esta forma la centralización de las decisiones y la hipertrofia se apoyan mutuamente. El resultado es que la *"Administración Pública aparece como una adición de grandes y pequeñas ruedas que giran separadamente en el vacío"*¹⁷

15. David Korten y Felipe Alfonso. *Bureaucracy and the Poor*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press, 1983. Prefacio, p. XI.

16. Tilman Evers. *Op. cit.*, p. 169.

17. Marcos Kaplan. Desarrollo Socioeconómico y Estructuras Estatales en América Latina. En: *Aportas*. No. 4, 1967. p. 34.

La multiplicación y la heterogeneidad de los órganos estatales aparenta ser patológica, a pesar de que es la forma en que se logran resolver las múltiples demandas parciales de aquellos intereses fragmentados. *"Sin embargo, esta incoherencia necesaria no se mantiene en un nivel provechoso: la confusión, las contradicciones, la duplicación de instancias con su secuela de trabajo doble, competencia y falta de coordinación tienen que terminar por crear más problemas de los que solucionan"*¹⁸.

Además, la hipertrofia y segmentación del aparato estatal explica y hace funcional las prácticas de nepotismo y compadrazgo, expedientes a veces necesarios para saltar las barreras burocráticas. *"Hasta la corrupción como procedimiento abreviado y expeditivo para satisfacer un interés particular puede ser un método racional para mantener ágiles las relaciones recíprocas entre el Estado y la sociedad en vista de una gran variedad imprevisible de casos no generalizables entre sí, que rebasan necesariamente cualquier cauce formalizado"*¹⁹.

Evidentemente, las características enunciadas no agotan el tema, puesto que no nos hemos referido a ciertos rasgos propiamente políticos del aparato administrativo público tales como su grado de legitimidad, el control por determinados grupos.

Estas características, aunque guardan relación con la magnitud del aparato estatal, constituyen también dimensiones estructurales de las organizaciones, las cuales impactan el funcionamiento y desempeño eficiente de las diversas instituciones públicas. Así, por ejemplo, una excesiva centralización de decisiones en condiciones de proliferación de organismos y aumento de su tamaño conduce necesariamente a una paralización de las actividades

y programas gubernamentales, lo que genera un círculo vicioso que se refuerza en su propia dinámica.

Significa que al rediseño del Estado en términos de su tamaño y poder debe añadirse el rediseño de sus dimensiones estructurales en variables como sistemas de control; delegación de autoridad; coordinación; distribución de funciones, etc. a efecto de potenciar la eficiencia.

Debe, sin embargo, hacerse explícito que una redefinición en la administración pública no se agota en el rediseño de sus características contextuales (tamaño, poder relativo) o estructurales (coordinación, control, etc.), las cuales no son independientes de los factores macrosociales del sistema político en que opera la administración pública. En este sentido, los rasgos democráticos del Estado, legitimidad, consenso y participación popular son condiciones necesarias para viabilizar y darle sentido a lo comentado en términos de rediseño y redimensionamiento.

Investigación y formación en administración pública

Las características del aparato administrativo adecuadas para la realidad presente de América Latina descrito en la sección precedente, indudablemente debe ser el factor orientador de las acciones de investigación y de formación. Sin embargo, es un elemento "necesario" pero no suficiente, ya que es de fundamental importancia el tener una cierta claridad mínima respecto a la unidad fundamental de la administración pública, cual es la organización pública.

La omisión de este punto crearía un vacío lógico en la argumentación que conduciría inevitablemente a que las ideas propuestas tuvieran un grado tal de generalidad y superficialidad que su utilidad sería dudosa.

18. Tilman Evers. *Op. cit.*, p. 169.

19. *Ibid.* p. 171.

Hacia una clarificación conceptual

El desarrollo de cualquier disciplina requiere un grado de consenso mínimo sobre el conjunto de supuestos, valores y técnicas, los que referidos a un objeto de estudio específico permita en un momento histórico señalar límites generales para ese campo de conocimientos. Esta necesidad es particularmente alta en el campo de la administración pública que, por la misma complejidad de su objeto de estudio la organización pública, ha recibido progresivamente contribuciones de distintas disciplinas que a su vez estudian el mismo fenómeno, cada una desde su particular punto de vista e interés. Esta situación ha generado por una parte, ambigüedad y confusión con respecto a su contenido y límites y por otra, la adopción de enfoques parciales que suponen que un particular punto de vista explica "todo" el problema. Existe abundante literatura que se refiere a "la crisis de identidad" y "la crisis intelectual" de la administración pública, como asimismo, a la ausencia de una base teórica generalmente aceptada y de límites claros para la disciplina²⁰.

20. Por ejemplo, véase: James Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*. Philadelphia, American Academy of Political and Social Sciences, oct. 1968; Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration*, Chandler and Sharp. Calif. 1980; Guthrie S. Birkhead and James D. Carroll (eds.), *Education for Public Service 1979*, Maxwell School, Syracuse University, Utica, N.Y., 1979; Frederick C. Mosher (ed.) *American Public Administration: Past, Present, Future*. University of Alabama Press, Alabama, 1975.

21. Daniel M. Poore. The Impact of NASPAA's Standards on Defining The Field of Public Administration. En: Joseph Uveges, Jr. (ed.). *Public Administration. History and Theory in Comparative Perspective*. Western Kentucky University, Kentucky, 1982. p. 86.

22. Warren Crowther y Gilberto Flores. Problemas Latinoamericanos en Administración Pública y Dependencia de Soluciones desde Estados Unidos. En: Gilberto Flores y Jorge Nef (eds.) *Administración Pública: Perspectivas Críticas*. San José, C.R.: ICAP, 1984. p. 59.

Esta situación, como se desprende de la cita anterior, es un problema general del desarrollo teórico de la administración pública, así en los Estados Unidos "*los programas de administración pública se han caracterizado más por su diversidad extrema an filosofía educacional y curricular que por un foco profesional común*"²¹

Esta confusión y parcialidad de enfoques originados en los diversos aportes disciplinarios se ve agravada por los sesgos introducidos a los programas universitarios según la adscripción organizacional de éstos a una determinada unidad académica mayor (Derecho, Ciencias Políticas, Economía, Administración de Negocios). Esta ubicación casi siempre ha sido el resultado de luchas de poder internas más que de consideraciones teóricas.

En América Latina, al fenómeno de las "modas tecnológicas", ha reforzado la parcialidad de los enfoques al considerar que la última técnica importada reemplaza a las anteriores y es la solución al problema total²².

Se ha señalado que el objeto de estudio público de la administración pública es la organización, pero también es cierto que ésta es preocupación de otras disciplinas como la psicología social, la ciencia política, la sociología, etc. Sin embargo, la administración se preocupa de la organización como un sistema de propósitos y lógica de acción, estructuras y comportamientos que procesa recursos para lograr fines determinados, los que al ser logrados efectivamente con un mínimo de recursos y consecuencias imprevistas, determinan la eficiencia y eficacia de esa organización. Es decir, así como cada una de las distintas disciplinas que estudian la organización tienen un interés particular, la especificidad de la organización como objeto de estudio de la administración está dada por el foco en su productividad.

Desde este punto de vista, tanto la investigación como la formación deben basarse en y contribuir a ofrecer una con-

cepción, cada vez más comprensiva de las variables determinantes de la productividad organizacional y del papel del administrador al actuar sobre dichas variables.

Las respuestas tradicionales a la identificación de los condicionantes de la productividad organizacional, tuvieron su fundamento en la tradición de la "administración científica" representada básicamente por los aportes de F.W. Taylor y H. Fayol y las formulaciones de Max Weber sobre burocracia. Esta concepción tendía a concebir a la organización como un sistema cerrado de estructuras y procesos formales destinados a satisfacer en forma regular y continua, los objetivos prefijados en las políticas gubernamentales²³. Es decir, privilegiaba sólo variables formales y reconocía el distingo política-administración, por lo que buscaba la maximización en el uso de los recursos para lograr los objetivos fijados por el nivel político.

A pesar de los desarrollos teóricos que se fueron dando, no es sino a partir de la segunda mitad de la década de los 60 que se empieza a reformular en algunos países de América Latina esta concepción clásica o formalista. Básicamen-

te, se incorporaron variables aportadas por la psicología social referentes al comportamiento humano y nuevas perspectivas analíticas, como la teoría de sistemas²⁴. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos de "humanizar" y "sofisticar" la concepción del funcionamiento de una organización, estos enfoques todavía intentan explicar el logro de una productividad solamente economicista tecnocrática.

Pero la organización pública no sólo persigue una racionalidad económica, sino también una racionalidad política ya que como aparato administrativo del Estado es el instrumento por medio del cual se distribuyen discriminadamente costos y beneficios entre los distintos grupos sociales. Por lo tanto, una concepción teórica que se aproxime a la verdadera complejidad de la organización pública debe incluir, además de las variables antes mencionadas, los condicionantes externos y reconocer que la consideración de la "productividad" debe incluir no sólo un análisis costo-efectividad económica sino también política. Este énfasis en la racionalidad política como condicionante del funcionamiento de la organización pública no debe significar que se abandone la preocupación por la racionalidad económica o técnica, o menos aún, que se justifique cualquier incapacidad en la gestión pública alegando su funcionalidad a la racionalidad política. "En vez de pasar de un extremo en el que se sobre enfatiza la racionalidad productiva (como los enfoques tradicionales de administración de empresas) a otro en el que sólo cuenta la racionalidad política; lo que parece necesario hacer es examinar cuidadosamente la compleja relación y puntos de contacto entre ambas racionalidades"²⁵.

Es decir, se propone una concepción de la organización pública como las unidades operativas del aparato administrativo del Estado, por medio de las cuales se formulan y ejecutan las políticas públicas sustantivas que implican una distribución discriminada de costos y beneficios en la sociedad.

23. Véase por ejemplo, Pedro Muñoz Amato, *Introducción a la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1954, p. 26. El autor la definía específicamente como "la base del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta para la realización de los fines del sistema político".

24. Ver por ejemplo, Luis Rodríguez Nieto, *Teoría General de la Administración: la Ciencia de la Administración a la Luz del Análisis Sistemico*. Madrid, Tecnos, 1975, pp. 21-39 y Hugo Pérez Cajiao, *Aplicación de la Teoría General de Sistemas a la Administración Pública Ecuatoriana*. Buenos Aires: OEA, Centro de Capacitación en Administración Pública, 1974.

25. Gilberto Flores y Jorge Nef. Nuevos Enfoques en Administración Pública: elementos para la discusión. En: Gilberto Flores y Jorge Nef (eds.) *Administración Pública: Perspectivas Críticas*. San José, C.R.: ICAP, 1984. p. 160.

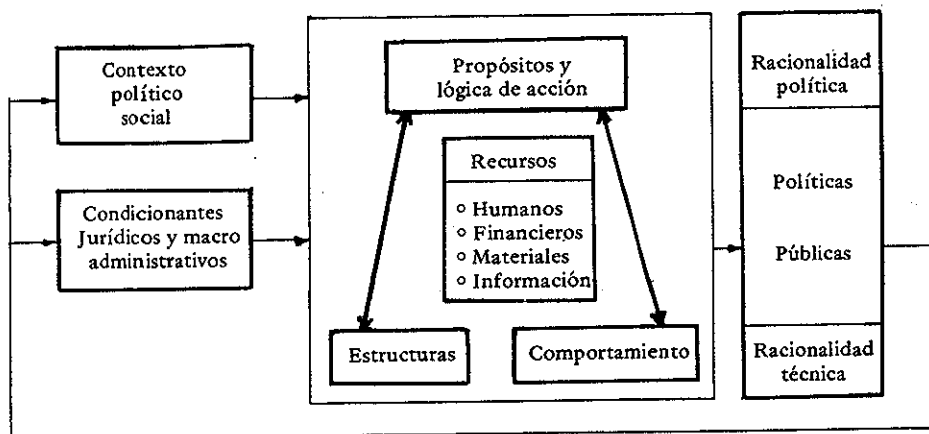
En términos más específicos y descriptivos, la organización pública es un sistema de propósitos y normas lógicas de acción, estructuras y comportamientos que, condicionado por restricciones políticas, económicas, sociales y jurídicas, dentro de un grado de autonomía relativa, procesa recursos organizacionales (humanos, financieros, materiales e información) en un proceso dinámico y continuo de formulación y ejecución de políticas públicas cuyos resultados deben considerarse desde la perspectiva de la racionalidad económica (relación costo-beneficio) y la racionalidad política (funcionalidad o disfuncionalidad para el proyecto político).

Las categorías de variables contenidas en la conceptualización se pueden visualizar en el siguiente esquema:

po, se ha señalado que es necesario para responder efectivamente a la problemática más crucial y urgente, éstas deben basarse en una concepción teórica que reconozca la verdadera complejidad de la organización pública.

Resulta obvio, por lo tanto, que la investigación debería contribuir al desarrollo de formulaciones teóricas que permitan entender y explicarse cada vez mejor el funcionamiento de una organización estatal en el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas. De esta manera, en una agenda de investigación en administración pública en América Latina, el lograr formulaciones que progresivamente aclaren las complejas relaciones que condicionan el funcionamiento de la organización pública, debe ocupar un lugar destacado. Dentro de

GRAFICO 2



Possible agenda para la investigación

En este trabajo se ha venido argumentando que la relevancia de la formación e investigación está dada por el reconocimiento de los condicionantes históricos específicos de cada país. Al mismo tiempo julio-diciembre/1985

este mejor entender teórico debería privilegiarse el procurar desentrañar el proceso de influencia que los distintos grupos de la sociedad y la burocracia ejercen en el proceso de formulación y ejecución de la política pública. Este aspecto es de crucial importancia pues contribuye a aclarar la interrelación entre la racionalidad política y los múltiples con-

fluctos que el aparato administrativo público juega. Pero el aporte de este tipo de estudios no sólo se queda en el plano teórico sino que es de gran valor para el administrador al ilustrar el área de factibilidad para impulsar ciertas políticas públicas y para diseñar estrategias orientadas a ampliar dicha área al conocer los intereses en juego y para las posibles repercusiones de esas políticas. Aún más, el conocer con cierta rigurosidad este tipo de dinámica puede llevar a considerar traslados eventuales de áreas de responsabilidad del gobierno al sector privado. Así, si en una determinada área de política pública el sector empresarial prácticamente la determina y se beneficia de su ejecución podría resultar aconsejable trasladar la actividad a grupos privados y dedicar la capacidad normativa y administrativa del Estado a su regulación. En otros casos pudiera pensarse en la utilización de organizaciones de base para ejecutar determinadas políticas si se demuestra que, por ejemplo, la burocracia se beneficia relativamente más que los grupos a los que esa política supuestamente se dirigía.

De la misma manera que se deben dedicar esfuerzos de investigación a "conocer el objeto de estudio", también se debe prestar atención al proceso de "dirigir" y "manejar el objeto de estudio". En este sentido, deberían llevarse a cabo trabajos orientados a desarrollar metodologías de diagnóstico administrativo que, basadas en la investigación-acción, permitan de manera ágil y rápida detectar estrangulamientos que afecten soluciones con su respectivo análisis de factibilidad. También deberían desarrollarse metodologías que de manera sencilla ilustren no sólo los resultados a lograr en la ejecución de las políticas públicas (*policy output*), sino también en las consecuencias de su puesta en práctica (*policy outcome*).

Las metodologías para evaluar la capacidad de ejecución de las políticas públicas y para analizar sus resultados y consecuencias llevan implícito la noción de concretar el interés analítico en los

"productos finales" que la administración entrega a la sociedad. Esto lleva a no buscar el mejoramiento administrativo *per se* sino que a prestar atención al contenido de los programas y a los grupos que benefician. Al mismo tiempo, permite ilustrar la fragmentación institucional en relación a la ejecución de las políticas públicas, lo que lleva muchas veces a la casi anulación de esfuerzos, o a que el "producto final" efectivamente buscado no llega a materializarse al producirse vacíos en partes necesarias del proceso. Esta realidad conduce a otro aspecto importante a ser abordado por la investigación como es el estudio de las relaciones interorganizacionales. Habitualmente, el problema de la necesaria coordinación de organizaciones públicas se ha atacado utilizando esquemas burocráticos formales (comisiones, creación de un órgano superior, etc.), que en muchos casos ha aumentado la situación de competencia organizacional por poder y recursos. Es necesario entonces que la investigación contribuya a desarrollar enfoques más comprensivos que intenten dar solución al problema reconociendo los intereses autónomos de las organizaciones, la influencia en sus políticas y subprogramas por parte de grupos fuera de ella, el segmento de la sociedad a la que dirigen su acción, sus fuentes de recursos y su ubicación y papel en la "cadena de producción".

Existe también una urgente necesidad de revisar las estructuras vigentes y de estudiar "nuevas formas de organización" no necesariamente gubernamentales para llevar a cabo las políticas y programas orientados a los sectores marginales ubicados bajo la línea de pobreza. La manera de formular y ejecutar este tipo de programas debería incluir mecanismos que aseguren una adecuada participación de los afectados y un contacto e involucramiento directo de los técnicos con la realidad del problema y que al mismo tiempo minimicen una excesiva absorción de recursos por parte de una gran maquinaria burocrática y de otros sectores sociales distintos a los beneficiarios.

El reconocimiento teórico de la complejidad política-técnica de la administración pública y la situación crítica que actualmente enfrenta América Latina aconsejan focalizar la investigación en las siguientes áreas del sector público.

- El segmento institucional relacionado con la administración fiscal del Estado (captación de ingresos y control de gastos).
- Segmento institucional relacionado con el sector clave de la estructura económica actual.
- Políticas y programas orientados a los sectores marginales.
- Adecuación institucional o desarrollo de instituciones y capacidades administrativas críticas para el "proyecto de país planteado", (por ejemplo, organizaciones públicas encargadas de los aspectos de exportaciones e inversión extranjera, etc.).

En suma, una investigación relevante para la América Latina debería incluir esfuerzos orientados a: contribuir al desarrollo de modelos conceptuales para "entender" mejor la organización pública; mejorar el conocimiento del juego de intereses de grupos en la formulación y ejecución de políticas públicas en los distintos sectores del accionar gubernamental; mejorar la capacidad de análisis y evaluación de los resultados, impactos y consecuencias de las políticas públicas tanto económicos como políticos; desarrollar tecnologías de diagnósticos para detectar puntos de estrangulamiento que afectan la capacidad de ejecución de las políticas públicas; desarrollar tecnologías de gestión que mejore el funcionamiento de las organizaciones; concebir y desarrollar "nuevas formas de organización", especialmente para ejecutar políticas y programas orientados a sectores marginales; y desarrollar modelos y arreglos de relaciones interorganizacionales que aseguran que los "productos finales" del sector público lleguen a la sociedad.

Todo este esfuerzo debería tener como referente empírico y como foco de aplicación a los sectores institucionales que tienen que ver con el manejo de la crisis financiera; con la formulación y ejecución de políticas y programas orientados a los sectores marginales; con el sector clave de la economía; y con las instituciones actuales y nuevas que sean claves para el "proyecto de país" que se haya definido

Orientación y contenido de la formación

Las categorías de variables incluidas en la conceptualización de organización pública ofrecen una guía básica respecto al contenido que debe tener la formación en administración pública. Sin embargo, este contenido producto deductivo del "entender" la organización pública debe complementarse inductivamente con elementos de los papeles gerenciales del administrador por medio del cual se busca asegurar el funcionamiento coherente y el desarrollo de la organización en el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas.

En esta dimensión, el administrador es responsable globalmente de la gestión de una organización, parte de ella, para lo cual se le ha otorgado autoridad formal. De esta autoridad formal se deriva *status* que a su vez conduce a diversas relaciones interpersonales como representante oficial de la unidad organizacional, como líder y como enlace más allá de la jerarquía. Derivado de sus contactos interpersonales, el administrador aparece como el nervio central de su unidad al desempeñar un papel de búsqueda activa de información, de diseminación de ésta y de vocero hacia fuera de la organización. Toda esta información para el administrador no es sino el insumo para la toma de decisiones relativas al mejoramiento y desarrollo de la organización, a su adaptación a los cambios y presiones del medio ambiente, a la solución de situaciones de

contingencia, a la asignación y distribución de recursos y a su papel de negociador para solucionar conflictos²⁶.

Esta caracterización de Mintzberg de los papeles gerenciales del administrador pretende ser válida para cualquier organización, sin embargo, frente al concepto de organización pública que se ha planteado resulta insuficiente. Es necesario adicionalmente que el administrador público a lo menos entienda el impacto de las acciones de su organización en el tipo de sociedad en que vive y que tenga conciencia como concretamente las políticas públicas que formula y ejecuta afectan a los distintos grupos sociales.

La integración de las categorías de variables organizacionales relativas al contexto político y social, a los condicionantes jurídicos y macroadministrativos, a los propósitos y lógica de acción, a las estructuras, al comportamiento humano, al manejo de recursos y a las políticas públicas con los elementos de los papeles gerenciales del administrador público, proporciona una buena base para establecer, por una parte los valores y actitudes y los conocimientos que debe llegar a tener el administrador público y, por otra, las habilidades y destrezas.

En relación a los valores y actitudes y los conocimientos, el administrador público debe entender la sociedad en que la organización funciona incluyendo su ubicación en el contexto internacional; valorar y entender el impacto que las políticas y programas que su organización lleva a cabo tienen en el tipo de sociedad y en los distintos grupos sociales (tratando de privilegiar sociedades democráticas y la justicia social) y entender la estructura, funcionamiento y el comportamiento organizacional. En lo que respecta a las habilidades y destrezas, deberá ser capaz de programar, obtener y manejar los recursos organizacionales; formular y evaluar polí-

ticas y programas; ser capaz de definir y diagnosticar problemas; obtener y organizar información relevante; realizar análisis lógicos; tomar decisiones y evaluar resultados y ser capaz de comunicarse y transmitir sus ideas clara y fácilmente.

El perfil general esbozado enfatiza el contenido que debe tener la formación en administración pública, sin embargo, en su contenido se mezclan algunos aspectos que relativamente tienen que ver más con la racionalidad política de la organización y aspectos que se relacionan más con la racionalidad técnica.

La decisión operacional que se tome en relación al privilegio relativo o al equilibrio entre estos componentes es el elemento principal que define la *orientación* del programa de formación.

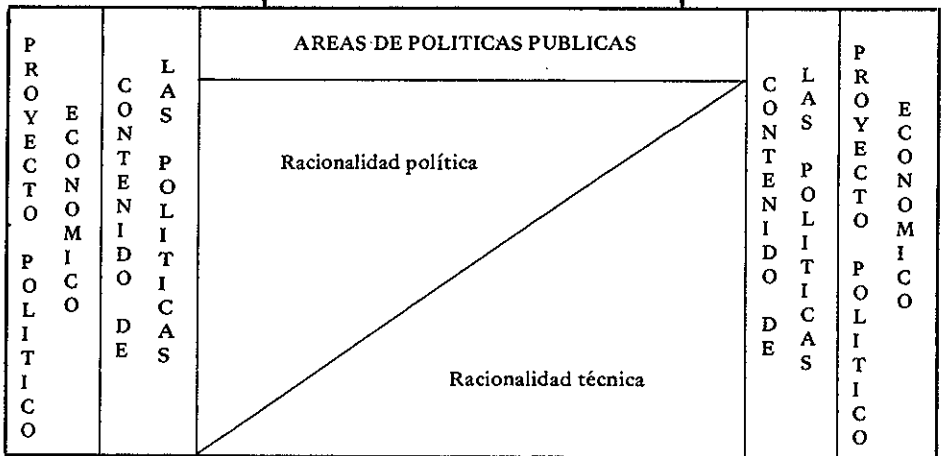
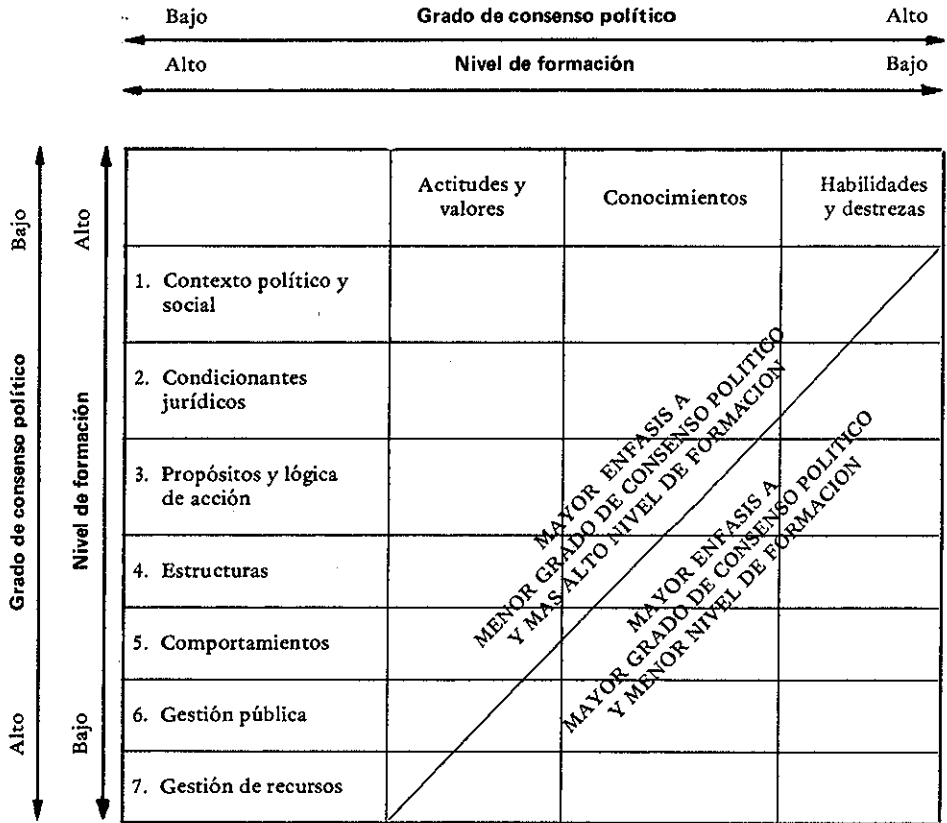
Un elemento básico que debe influir en la opción que se adopte está dado por el tipo y nivel del programa de formación. Así, en la medida que se avance hacia programas a niveles superiores como los de posgrado debe aumentar los conocimientos de la relación entre la organización y el tipo de sociedad a que sus políticas públicas conducen.

Esta característica de la formación en administración pública difiere de otras disciplinas en las que a más alto nivel de formación, más alto es el nivel de especialización, por ejemplo, la medicina. En administración pública por el contrario, pareciera que mientras más alto sea el nivel de la formación, más necesario es tener una visión global de la organización y su relación con la sociedad.

En el caso particular de América Latina el factor del nivel de formación y consecuentemente el nivel en el que se desempeñará el administrador público es particularmente importante especialmente en la formación de posgrado. La escasez de personas con formación superior en el campo de la administración pública es tal que hace que las personas con ese tipo de formación tiendan a ocupar posi-

26. Henry Mintzberg. The Manager's Job: Folklore and Fact. *Harvard Business Review*, v. 53, No. 4. July-August, 1975. pp. 54-59.

GRAFICO 3



ciones relativamente más altas de lo que sucede en los países industrializados con abundancia de recursos con alto nivel educacional.

Por otra parte, en los países latinoamericanos existe un nivel de consenso político bastante más bajo que en los países desarrollados, en donde el acuerdo sobre el tipo de sociedad es tal que el proyecto político vigente no es cuestionado ni aún frente a la alternabilidad en el poder de gobiernos de orientaciones políticas muy divergentes. Resulta obvio que a mayor amplitud de opciones en lo político y en lo económico es mayor la necesidad de que el administrador público entienda y tenga conciencia de las implicaciones de las políticas públicas.

Toda la argumentación anterior se puede apreciar resumidamente en el gráfico No. 3.

Se ha señalado la necesidad de que el administrador público tenga capacidad para obtener, organizar y analizar información, plantearse alternativas y preparar informes escritos. Sin embargo, es importante tener claro que el desarrollo de este tipo de capacidades en el proceso formativo del administrador público no de-

be confundirse con la formación de investigadores.

El punto de la formación de investigadores en administración pública es un tema altamente debatible. Cabe aclarar que no se cuestiona la necesidad de realizar investigación en administración pública, por el contrario, ésta se considera de gran importancia y urgencia. Lo que se plantea es la necesidad de distinguir claramente entre los administradores profesionales y los académicos que se dedican a la investigación de organizaciones públicas. El diferencial de conocimientos es de tal magnitud que la formación de investigadores necesariamente tendría que ser un proceso largo y de gran rigurosidad, por lo que se sugiere que la investigación en administración pública, por su misma complejidad e importancia, sea una función especializada de grupos pequeños en centros de excelencia sea a nivel nacional o regional, realizadas por personas que en primer lugar y como *condición necesaria* tengan una gran claridad teórica conceptual de lo que es una organización pública y adicionalmente, conozcan metodologías de investigación. Por otra parte, el administrador público que se va a desempeñar en el campo profesional se le debe dar sólo técnicas e instrumentos de investigación que contribuyan al desarrollo de la capacidad analítica y de la de comunicaciones oral y escrita. □

Los recursos humanos y las innovaciones técnicas

Enrique Sierra**

administrativas*

EN ESTE ENSAYO EL AUTOR INVITA A LA MEDITACION SOBRE LA EXPERIENCIA DE LAS INNOVACIONES TECNICAS-ADMINISTRATIVAS EN LOS SECTORES PUBLICOS LATINOAMERICANOS Y SU CONTRIBUCION AL DESARROLLO NACIONAL. ARGUMENTA QUE ESTAS NO HAN ENCONTRADO LAS CONDICIONES QUE FACILITEN SU CONTRIBUCION Y ANALIZA PARA LOS MOMENTOS ACTUALES LAS CONDICIONES REQUERIDAS QUE DEBEN CONSIDERARSE.

Introducción

La profunda inquietud por el desarrollo de nuestros pueblos, por el mejoramiento de las condiciones de vida de los mismos y por el funcionamiento eficaz y eficiente de la economía, nos ha llevado a buscar y usar instrumentos efectivos para estimular y orientar la búsqueda de dichos fines. Sin embargo, constatamos que se avanza lentamente por el camino del desarrollo económico y social; que nuestras herramientas —la política y las técnicas administrativas y específicamente las presupuestarias— no tienen opción de aportar sus mejores potencialidades de orientación y de ejecución para coadyuvar al desarrollo. Lamentamos, a veces, el estancamiento o el retroceso de los progresos que en otros momentos hemos logrado. Estas experiencias e inquietudes nos han

hecho preguntarnos ¿Qué es lo que falla en la política y en la praxis del desarrollo nacional? ¿En qué fallamos nosotros: nuestras ideas, nuestras técnicas? ¿En qué fallan las autoridades o estamentos políticos, en particular los más próximos a nuestro campo de trabajo?

Los argumentos expuestos en las páginas siguientes corresponden a la óptica que sobre aspectos socio-políticos tenemos economistas y administradores. El tratamiento riguroso del tema es propio de la Ciencia Política y de la Sociología, pero en nuestros países estas disciplinas andan todavía lejos de cuestiones tan prácticas como las que nos preocupan. Por otro lado, aun cuando el tema como inquietud profesional es antiguo, su tratamiento teórico, sin embargo, es casi inédito.

* Ponencia titulada *Los aspectos socio-políticos del presupuesto público* presentada en el XIII Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público organizado por ASIP y el Gobierno de Costa Rica, realizado en San José del 2 al 7 de junio de 1985 y publicada con autorización verbal del autor.

** Economista, experto en Planificación Global y Política Económica. Las opiniones contenidas en el presente documento son de exclusiva responsabilidad de su autor, y no reflejan necesariamente las de los organismos en los que labora.

Por lo dicho, los comentarios que siguen no tienen pretensiones teóricas ni académicas, responden al objetivo de incitar a la meditación y evaluar desde el ángulo socio-político las experiencias que brindan nuestros países; de enjuiciar con honestidad el desempeño de las políticas y métodos presupuestarios con que trabajamos, de caracterizar los escenarios téc-

nico y político que ayudan a conformar el medio en el cual nos desenvolvemos.

En este ejercicio de meditación se alude a concepciones y comportamientos de técnicos y políticos, como entes sociales que confluyen por distintos senderos a la praxis administrativa y presupuestaria y a otras manifestaciones políticas y técnicas del sector público. Al respecto, valga una explicación. Con tales referencias sólo se persigue complementar ideas y ayudar a la mejor comprensión de tópicos que a ambos entes interesan, y acrecentar la eficacia social, política y técnica del presupuesto público y de sus actores más directamente involucrados en su compleja temática.

Como un medio práctico para invitar a la exposición de experiencias y a meditaciones sobre las cuestiones aludidas, se ha optado por plantear interrogantes e hipótesis en torno de aspectos que nos parecen preocupantes de las políticas y técnicas presupuestarias. Se advierte que dichas interrogantes e hipótesis son sólo un comienzo y una invitación a explorar el tema, en el que caben, por cierto, muchos otros aspectos y cuestionamientos.

¿En qué fallamos?

La experiencia de la técnica del presupuesto por programa, así como otros propósitos para elevar la eficacia del presupuesto público, nos inquietan por sus modestos resultados y por las causas de los mismos. Otro tanto nos ocurre al apreciar cualquier área del sector público, como, por ejemplo, el importante segmento formado por las empresas públicas o la tributación o la planificación. Para estas áreas también se han formulado y propuesto políticas y técnicas que no han dado los resultados esperados.

Sin embargo, el sector público ha continuado expandiéndose, no obstante la oposición ideológica, política y económica que ha tenido. Esta es una de las constataciones que inquietan. En tanto

que por un lado, el sector público se amplía y asume nuevas responsabilidades, no adopta, por otro, políticas ni técnicas para elevar su eficacia, mejorar su eficiencia y compensar mejor a la sociedad del costo que implica. ¿A qué se debe esta contradicción? ¿Capta el sistema político —o en otras expresiones más directas, captan los políticos de gobierno y de oposición— esta contradicción que directamente afecta sus funciones? ¿Por qué no adoptar mejores políticas y técnicas si se aceptan mayores compromisos?

La adopción de técnicas mejores a las tradicionales, como el presupuesto por programa, ha sido objeto de diferentes análisis que centran su atención en la técnica misma; en sus complejidades, en la comprensión que de ella se ha tenido y en los esfuerzos para introducirla y adaptarla a las condiciones que se presentan en los frentes de trabajo. Estos análisis han revelado una deficiencia básica, como son las motivaciones y condicionantes políticos. Para darle efectividad a cualquier política o técnica aplicable en el sector público, se requiere de un genuino y permanente interés del sistema político; esto es, que además de ser admitida, sea promovida facilitándole las condiciones jurídicas, administrativas, presupuestarias y otras necesarias para su implantación y funcionamiento eficaz.

En este aspecto se encuentran dos situaciones que pueden comprometer ese apoyo político. Una viene del lado técnico, ¿Se sabe persuadir al sistema político de la eficacia y eficiencia de la nueva política y/o técnica, de los resultados que dará y de los esfuerzos que implica su adopción? ¿Se comprende los problemas que enfrenta el político cuando apoya o se compromete con políticas y/o técnicas referentes al sector público? Considerando esos problemas del político, ¿Se sabe promover aquellas políticas o técnicas?

Desde el lado del sistema político, el cuestionamiento es más complejo, ya que las actitudes de sus miembros frente a todo lo que implica el sector público se da

en un contexto extraordinariamente antagónico. En el campo de las ideas siempre ha prevalecido —en unos momentos más enfáticamente y en otros menos, pero siempre latente— una oposición hacia la expansión de las funciones públicas, especialmente en el terreno económico. Tal oposición —ideológica en un principio— además de manifestarse en posiciones políticas, ha llegado a expresarse en consignas que si bien responden a algunas deficiencias y características del sector público, se han hecho progresivamente peyorativas, superficiales y dogmáticas. Tales son las consignas que amplia y permanentemente difundidas, califican al sector público de burocrático, ineficiente, derrochador, costoso, contrario a los intereses de la ciudadanía, opuesto a las libertades económicas y públicas, etc.

Estas condiciones sitúan al político en un área tremendamente conflictiva cuando pretende meditar y actuar en torno de las funciones y problemas del Estado y de los organismos que conforman el sector público. Mayor es su conflicto si su ideología se identifica con la oposición a las modernas funciones del Estado; si su plataforma política se fundó en aquellas consignas; si carece de información sobre la historia y las causas del crecimiento del sector público, del desarrollo mundial de las economías mixtas, y si no posee experiencia en la administración de asuntos públicos.

Puede decirse, sin temor a exagerar, que en América Latina y el Caribe, la acción política de civiles y militares conservadores ha competido en iniciativas para ampliar y diversificar el sector público, con el pensamiento y la acción política de centro y de izquierda. Los sistemas de economía mixta a que ha dado lugar esa competencia, tienen los defectos conceptuales, políticos e institucionales, propios de las circunstancias históricas en que se han conformado. En este contexto, se requiere de nuevas concepciones, de nuevas aptitudes, de mayores horizontes e información sobre las condiciones y características de nuestra época, para captar y en julio-diciembre/1985

frentar la problemática del sector público; para llevarla al mensaje político y para no confundir cualquier aspecto específico y técnico de éste, con posiciones ideológicas relevantes.

Perspectivas

Ante esta extraordinaria complejidad técnica, cuya superación se advierte tan difícil, cabe preguntarse por sus perspectivas y opciones. En las múltiples manifestaciones de cambio que singularizan nuestros tiempos, tres condiciones deberán tomarse en cuenta. Una es la revolución que en el campo de la información y procesamiento de datos ha traído y promete seguir aportando la computación; otra es la natural renovación generacional tanto en la política como en la administración del Estado; y la tercera, aún no plenamente advertida en todas sus proyecciones, son las nuevas concepciones y manifestaciones específicas que tomará el Estado y el Sector Público en el futuro.

La computación y los problemas socio-políticos

Las cualidades de eficacia y eficiencia de las políticas y técnicas empleadas en la administración del sector público, son más exigentes que las de la administración privada. Los políticos y el público demandante de los servicios y funciones del Estado, reclaman de éstos los mayores y más rápidos resultados con los menores costos pecuniarios y esfuerzos posibles, y si es dable, sin ellos. Es obvio que el sistema político prefiera políticas y técnicas de bajo costo, de fácil comprensión y aplicación, que ofrezcan resultados a corto plazo, que aseguren éxitos políticos o por lo menos no exijan sacrificios, ni demasiados o complejos cambios en la administración y en la legislación. Difícil o imposible cumplir simultáneamente tantos requisitos. Como en todo trabajo social, cualquier política y/o técnica aplicable a la administración pública, tienen en

su inicio un costo monetario y de esfuerzo político que el tiempo se encarga de descontar tanto más rápido cuanto mayor es su eficacia y eficiencia. Esto que es fácilmente comprensible en la administración privada, no lo es tanto en la pública. El político latinoamericano, más que el europeo y el norteamericano, exige resultados urgentes; la competencia política y la problemática de las situaciones en que está inserto no le dan tiempo para esperar.

La computación ofrece una economía de tiempo y de costos frente a procedimientos anteriores. También brinda posibilidades de más diversificadas y específicas informaciones. Nuestro político tiende a interesarse más por detalles relacionados con situaciones menudas y específicas que por grandes agregados o informaciones sobre variables, fenómenos o circunstancias de mayor cobertura.

Con la computación, el sistema y la administración pueden ganar en eficacia y eficiencia; pero, no están exentos de los problemas de aceptación y desarrollo que tenían los antiguos métodos. Por el contrario, los desafíos son mayores. La facilidad y el menor costo de la información abren mayores posibilidades para introducir técnicas de control, de racionalización, de seguimiento y evaluación que antes eran más costosas y difíciles; empleando la computación, hay opciones más ciertas que en el pasado de realizar una política presupuestaria bien informada, con datos al día, con procesos de seguimiento, de control y de evaluación. Lo mismo puede decirse de la política de contrataciones, de inversiones, tributaria y de otras.

Pero, ¿están ocurriendo progresos en éstas o en otras políticas? Las nuevas técnicas de la información están ahí, al alcance de la mano; pero los antiguos escollos, esos que no han permitido el progreso del presupuesto por programa o de la planificación, continúan siendo más o menos los mismos. En el control y en la evaluación se han resuelto dificultades conceptuales y metodológicas que se presentaron en el pasado, pero su trascendencia política si-

guando siendo la misma. En el terreno político, la aplicación y resultados de estas técnicas implican de hecho un proceso de autocrítica, y todos sabemos cuán difícil es individual y colectivamente el acto de juzgarse a sí mismo; más arduo es aún en la competencia política; sobre todo, si ésta adquiere —como ha ocurrido en diferentes países y épocas del continente— una acentuada connotación triunfalista.

En la política convencional la autocrítica se da como un medio circunstancial para ganar poder, pero no como una condición permanente, como sucede en la aplicación de técnicas de control y evaluación. Otro tanto puede decirse de la informática y técnicas aplicables a la tributación. Hay una natural oposición a mayores impuestos, pero mucho más a informar de la riqueza individual o familiar y de los negocios u operaciones que se realizan.

En países con alta concentración de ingresos y de riqueza, de los cuales se fugan significativas masas de capitales y en donde la economía subterránea es importante, es difícil que el sistema político admita el desarrollo de políticas y técnicas tributarias eficaces.

Generaciones de políticos y administradores

¿Qué se requiere de los políticos y técnicos para enfrentar esta ímproba labor? La tentación más inmediata es contestar diciendo: valor político e inteligencia técnica. Pero, obviamente, hay otras condicionantes que vienen de la historia y de las complejas circunstancias sociales y políticas en que se desenvuelven los pueblos. En nuestros países vemos como se concatenan tres generaciones de políticos y de administradores públicos, cuyos conceptos, motivaciones y comportamientos son esenciales para el desarrollo nacional y de las políticas y técnicas públicas en que dicho proceso se fundamenta.

La generación de la década de los cuarenta

Hay quienes ya han abandonado el escenario público; son aquellos que ascendieron a él después de la crisis de los treinta; en los años de la Segunda Guerra Mundial y de la postguerra. Podría decirse que son, de facto, lo buscaron o no, los grandes constructores del sector público que conocemos. Vivieron las consecuencias de la crisis de los años treinta; de la guerra y de la reconstrucción europea y japonesa; las vicisitudes de los cambios en el dominio mundial que trajeron la guerra fría; el surgimiento de las transnacionales y las nuevas características de sus inversiones; las innovaciones más aceleradas y profundas de la tecnología; los movimientos revolucionarios que han conmovido al continente en los últimos cincuenta años, etc. Fueron partícipes de los procesos de industrialización y de los movimientos políticos y sociales que afectaron de una u otra manera la propiedad de la tierra; que ensancharon los servicios de educación, de salud y que transformaron en objetivos de las políticas públicas muchas reivindicaciones sociales, las mismas que ganaron esa condición paralelamente al proceso migratorio del campo a la ciudad y de concentración en grandes urbes. Al fin, son los actores y testigos de los grandes cambios del continente; aun cuando la dirección y resultados de esos cambios no satisfagan las exigencias sociales más contemporáneas.

En el campo técnico y de políticas que nos preocupan, estos políticos y administradores vieron nacer y desarrollarse el método de las cuentas nacionales, la planificación, nuevas estadísticas y técnicas económicas que trajeron novedosos y prometedores conceptos, como el insumo producto, el análisis económico moderno, la econometría, la formulación y evaluación de proyectos, la programación lineal, el presupuesto por programas, los modelos económicos, etc.

julio-diciembre/1985

Cuántos esfuerzos e inquietudes significaron para esta generación este nuevo aspecto de técnicas y de concepciones. Los hombres públicos de la época no pusieron obstáculos a la penetración y al desarrollo académico y también práctico de estas técnicas. De una u otra manera, casi todas ellas se han ensayado en el sector público y pasaron a formar parte del acervo metodológico e informativo de nuestros países. Al margen de la opinión que su empleo pudo haber sido mejor y que con ellos pudieron haberse hecho mayores aportes al desarrollo, hay que reconocer la cobertura que se les dio. Hubo políticos y administradores que en su esfuerzo por entenderlas y aplicarlas se hicieron autodidactas de las mismas.

Las generaciones más recientes

Está en plena actividad la generación de políticos y administradores para quienes esas técnicas y los conceptos que encierran no significan novedad; pues, se formaron en ellos. Estos progresan ocupando posiciones dentro del sistema político y de la administración, y poco a poco les va correspondiendo tomar los niveles de dirección de los asuntos públicos.

Los problemas de esta generación, a diferencia de los de la pasada, se centran en cómo darle efectividad a aquellas políticas y técnicas dentro de la concatenación social, económica, política e institucional prevaeciente. De esas experiencias proviene parte de la insatisfacción aludida y discusiones como éstas. Para algunos, tal problema se sitúa más allá de la eficacia de las técnicas mismas; está en el cambio básico de las estructuras, lo que implica un proceso político de gran convocatoria social. La mayoría ha optado por la adaptación y penetración en el sistema político y en la administración vigentes, haciéndole espacio, en la medida que pueden, a métodos más racionales de trabajo.

Los políticos de esta generación parecen más modernistas y como más ilustra-

dos sobre los problemas de nuestros años, especialmente de la problemática de la coyuntura; pero a la historia le corresponderá juzgarles si son transformadores más eficaces o no que los de la generación anterior. Por lo dicho, las políticas y las técnicas aludidas deberían tener una mayor cobertura en la medida que esta generación va dominando el escenario público. Pero, ¿tal hecho está efectivamente ocurriendo? ¿Son los entes de esta generación verdaderamente modernistas; se benefician ellos y sus países con la teoría y la ciencia que les ofrece esta época? ¿Entienden la problemática del actual sector público y la enfrentan sin los complejos de las consignas contrarias a éste? Mirando el pasado se constata que no fue difícil obtener que aquella primera generación le diera espacio a las técnicas económicas; lo complicado fue conseguir que adoptara sus consecuencias sustantivas; pero ahora, ¿Cuánta dificultad están teniendo dichas técnicas?, aun cuando algunas han perfeccionado y otras han decantado sus aspectos más prácticos y operables.

Notables deterioros se están produciendo en la información estadística de nuestros países; en algunos más que en otros. En áreas en las cuales se había logrado progreso, tales como balanza de pagos y estadísticas externas, cuentas nacionales, información presupuestaria y del sector público, etc., hoy se observan importantes debilitamientos. No progresan, por otro lado, con la fuerza deseable —dados los problemas económicos y sociales—, las encuestas de hogares se atrasan o resultan mal hechos los censos; se envejecen más allá de lo conveniente los índices de precios al consumidor, etc. Hasta antes de la crisis de pago de la deuda, en casi todos los países de la región no se conocía, ni con relativa exactitud, el monto de la deuda externa, y todavía en varios de ellos tal cálculo es incierto.

Los políticos de esta segunda generación ¿se dan tiempo, así como lo hicieron

*La informática y las técnicas de la administración requieren ambas libertades y la posibilidad de criticar.

—guardando las distancias, por cierto— los de la generación anterior para atender los problemas de las técnicas?, ¿están dispuestos a tomar decisiones sobre los recursos presupuestarios o financieros que implican el mejoramiento y uso de las mismas?

Esta generación está heredando los nuevos problemas de la época y de la situación convulsiva de nuestros países. Tales problemas han dado lugar a dos centros de gravedad de la política: uno que gira en torno a las exigencias de las grandes masas; y el otro, alrededor de la concentración del poder económico y de los intereses externos. A causa de la legitimidad popular de los gobiernos democráticos, el sistema político reconoce y reivindica las demandas populares; pero, por otro lado, impotente ante la concentración de la riqueza y el dominio foráneo, y más comprometido con éstos que con el pueblo, el sistema político no crea condiciones para generar los excedentes que permitan responder a las demandas populares. Así, la política va de un centro de gravedad a otro, tratando de mantener un precario equilibrio.

A los políticos de esta segunda generación se les ve más angustiados por ésta y otras contradicciones, y con menos serenidad para atender cuestiones como las políticas y técnicas que se vienen comentando. El resultado es un deterioro de la información básica y un estancamiento, cuando no un retroceso, en estadísticas del sector público. A esta condición se agrega que las dictaduras, por las restricciones que imponen a la libertad de pensamiento y de trabajo*, terminan, de facto, destruyendo o adulterando el acervo informativo y metodológico que en el terreno de la macroeconomía y en el campo social habían formado los países.

Los políticos de esta generación son más ilustrados en las complejidades técnicas de los problemas que enfrentan. Probablemente sea éste uno de los factores que les induce a menudo a concentrarse excesivamente en el diagnóstico y en la pretensión de ofrecer soluciones específicas

cas, prácticas y viables. Colocados en esta posición tienden a limitar su visión de perspectiva. Provenientes, por otro lado, de clases medias en ascenso o de clases altas, frecuentemente son elitistas y es difícil encontrar en ellos capacidad de conducción. Paradójicamente, en este medio las técnicas y políticas del presupuesto público, así como de otras áreas de la administración y del sector público, no tienen mayores opciones de ser empleadas para dirigir al conjunto del sector y a la política de desarrollo nacional.

La experiencia de la Escuela de Chicago en Latinoamérica

En esta segunda generación se formó una corriente de técnicos, especialmente economistas, que penetran a la administración pública en estrecha alianza con militares y políticos autoritarios, y con grupos económicos y financieros nacionales e internacionales. Estos son los discípulos y seguidores de la Escuela de Chicago, cuyo pensamiento y estilo resultan de interés en el cuestionamiento de políticas y técnicas del sector público.

El horizonte que guía a esta corriente es hacer involucionar las economías mixtas de la región hacia economías de mercado en que predomine el libre funcionamiento de la ley de la oferta y de la demanda, en un contexto económico y social dominado por la concentración del capital, por el monopolio y el oligopolio que dicha concentración implica, y por el consumismo de los sectores de altos ingresos.

La estrategia de esta corriente es ponerse al servicio de gobiernos fuertes y persuadirlos para que apliquen las llamadas políticas neoliberales, las mismas que para aquel tipo de gobernante tienen singulares atractivos, como la comodidad de abandonar los problemas económicos y sociales a su suerte, las ventajas prácticas e inmediatas de manejar decisiones y políticas para privatizar la riqueza del Estado, y el control de la política económica y de

otras políticas públicas que permiten hacer espacio a negocios privados rentables.

Apoyados en un irrestricto poder político, los seguidores de Chicago actúan en consecuencia; tratan de debilitar las capacidades de regulación del Estado y sus funciones económicas; buscan con notable ímpetu, menoscabar al sector público; crean un nuevo ordenamiento jurídico e institucional; quitan capacidad de contratación a las organizaciones de trabajadores y de medianos y pequeños productores; derriban las barreras proteccionistas; abren plenamente las economías al exterior y transnacionalizan el capital nacional.

Sus argumentos teóricos más recurridos son la optimización del uso de los factores y del ingreso dentro del libre juego de las fuerzas del mercado, las ventajas comparativas y el comportamiento racional de los agentes económicos en procura de optimizar su bienestar. Con el primero, justifican la atomización de las organizaciones sindicales y de otras formas de asociación de los sectores con menor poder de contratación, y la asimilación a la empresa privada del funcionamiento económico y financiero del sector público. Con el segundo, dan pie al aperturismo, a la explotación irrestricta de los recursos naturales exportables, y a la transnacionalización de la economía nacional.

En la práctica, estas conceptualizaciones se relativizan y no pasan de ser meros argumentos. Lo que realmente se impone son políticas y acciones orientadas a menoscabar al sector público y a debilitar la capacidad de regulación del instrumental de política económica. A éste se le subordina a las tendencias del mercado, transformándolo en un instrumental neutro. Reniegan de la fijación oficial de salarios, cuyos ajustes y niveles quedan sujetos a la competencia y a la negociación entre sindicatos debilitados por la atomización y empresas fortalecidas por la concentración. El resultado, obviamente, es el abaratamiento del factor trabajo.

Cuando esta estrategia y política neo-liberales se imponen y los seguidores de Chicago se entronizan en el gobierno, se mediatizan, a través de diversas modalidades, la discrecionalidad y el poder del Estado para decidir y administrar la política económica y demás políticas públicas. Las decisiones sobre éstas y el estilo de administrarlas son resueltos en los grupos económicos y financieros más poderosos y allegados al gobierno; a éste sólo le cabe la función de ejecutarlas.

Los políticos y administradores públicos de esta corriente, han demostrado cualidades que les diferencia de lo que ha sido en nuestros países la tradición y la ética profesional y política en el sector público. El sector siempre ha estado expuesto a la conocida "corrupción administrativa" y a que por intereses específicos se discrimine el trato dado a empresas y a agentes privados; hechos rechazados y sancionados en todos nuestros países. Pero en lo sustantivo, las políticas realizadas a través del sector público y la administración del mismo, siempre han estado orientados a mantener y a construir dicho sector. En cambio, no es así en la *praxis* neoliberal ensayada en Latinoamérica; ésta se orienta a destruir sus funciones, entidades y riqueza. Por otro lado, las políticas y la administración del sector público, tradicionalmente han sido motivados por el interés general y por un amplio sentido social y nacional, lo que contrasta con las fuertes motivaciones que se dan entre los neoliberales por sus propios negocios, ganancias y enriquecimiento.

En los miembros de esta corriente hay que reconocer un acendrado radicalismo en sus posiciones ideológicas, teóricas y políticas, además de una subestimación por las cuestiones sociales. Son notablemente voluntaristas; una de sus consignas más difundidas es "si la realidad no funciona como lo dice la teoría, hay que cambiar la realidad".

Poseen una gran decisión para actuar. Les anima un doble incentivo, su radica-

lismo ideológico y su afán de acumulación. Tienen amplia audiencia en el sector empresarial y en políticos y administradores públicos que se identifican con el liberalismo y posiciones similares. Son los interlocutores más válidos para el FMI, el BIRF y para gobiernos conservadores de los países industrializados, lo que les estimula y confiere mayor prestancia. Aun cuando algunos lucen formación teórica, en general lo que más manejan son consignas inferidas de las teorías de Chicago. Creen en el comportamiento racional de los agentes económicos y en los demás supuestos de la teoría de esa Escuela; pero no los han investigado para saber si se cumplen o no en las sociedades latinoamericanas, ni han demostrado interés por tales investigaciones. Su fe en los supuestos, les exige de conocer con objetividad, las características de sus respectivas economías nacionales.

Dominan el cálculo microeconómico y las técnicas financieras para optimizar la asignación de fondos y elevar la rentabilidad del capital; pero, evidencian escasa cultura sobre la historia del desarrollo económico nacional y una subestimación de cómo se ha construido y de lo que ha llegado ser el sector público. Su aceptación dogmática de los resultados del mercado les libera de estas preocupaciones intelectuales y de la necesidad de saber cómo funciona la economía nacional. En general, su conocimiento tiende a circunscribirse a las áreas o variables específicas en que operan. Esta desinformación es una de sus mayores defensas para no cuestionarse sus políticas ni sus resultados.

El neoliberalismo ha fracasado en Latinoamérica, pero no sin antes haber causado grandes daños y retrocesos a las economías en que se ha intentado aplicar. Sus exponentes saben cómo dismantelar al sector público, a los mecanismos de intervención y de regulación de las economías; pero, no saben cómo funciona la economía ni la sociedad en la fase siguiente. Sus más conspicuos representantes se han ahogado en las situaciones que ellos mismos han creado. No obstante,

esta escuela y las experiencias de sus seguidores, han puesto de manifiesto que el sector público concentra valiosos activos y realiza funciones que en manos privadas se transformarían en lucrativas actividades. Esto siempre se percibió, pero las experiencias neoliberales han demostrado que con gobiernos autoritarios y que en ciertas condiciones socio-políticas, es factible privatizarlas, con lo cual se ha introducido una idea que en muchos países de la región sólo espera la oportunidad de germinar.

Las nuevas generaciones

Una tercera generación está haciendo su apareamiento en el escenario público, cuyos cuadros técnicos viven la ambigua fase del reciente y estimulante esfuerzo que implican la formación profesional y sus primeros desafíos en los frentes de trabajo del sector público. A esta generación le corresponderá actuar dentro del mayor modernismo que en términos de comunicación, administración y procesamiento de datos aún nos espera. También será la que ayude a definir e instrumentalizar "el Estado del futuro". La cuestión es que si esta generación ¿Está preparada para ello? ¿Qué piensa de ese futuro? ¿Cuáles son las valoraciones que se han formado de las funciones del sector público y cómo las perciben a futuro?

Tal vez esta nueva generación tenga que evolucionar rápidamente; empujada, por un lado, por el propio progreso científico y tecnológico; y por otro, por la magnitud de los problemas y de los cambios que les corresponderá enfrentar. Se advierten ya indicios de esos problemas. El aumento de la población —aun cuando se haya reducido la tasa de crecimiento— continuará planteando los mayores desafíos a los políticos y administradores del futuro. Basta pensar en el agravamiento de los problemas de alimentación, empleo, vivienda, educación, de servicios sociales y de otras necesidades de la población que está ocurriendo, para percibir el esfuerzo de imaginación política, de trabajo

julio-diciembre/1985

y de aplicación de técnicas que les espera a esta nueva generación.

En el campo político, ya empiezan a tener algunas interesantes manifestaciones, prometedoras por las nuevas percepciones de los problemas y aspiraciones sociales que podrían aportar. Es de esperar que el peso de las generaciones anteriores no los frustren.

Esta nueva generación motiva inquietudes, particularmente en el terreno de las políticas y técnicas del sector público. Los antecedentes de esas inquietudes son las características que han tomado en los últimos decenios la enseñanza universitaria de las ciencias económicas y administrativas y, en general, de las ciencias sociales. ¿Está respondiendo dicha enseñanza a las demandas del estado actual de la economía y de la sociedad, al que se prevé para el resto del siglo y a las tendencias de la nueva tecnificación?

Otro condicionante de las políticas y técnicas del sector público, fuera del de carácter político comentado antes, es la capacidad de los recursos humanos para crearla y aplicarla, lo que depende, obviamente, de la formación y capacitación profesional y técnica que hayan tenido. Al respecto caben algunas meditaciones. La primera generación de políticos y administradores, dieron lugar a la creación y desarrollo de escuelas y facultades de economía y a importantes programas de capacitación nacionales e internacionales, que es otro de sus méritos; pero, la segunda es responsable de la masificación excesiva que ha tenido la enseñanza universitaria en el campo de nuestras disciplinas. Tal masificación ha traído problemas de recursos, didácticos y también conceptuales que han afectado la calidad de la enseñanza.

Otra preocupación es la formación intelectual y las motivaciones básicas que estas nuevas generaciones han recibido y que estarían recibiendo. Al parecer, ha ocurrido un debilitamiento del tratamiento y enseñanza de las técnicas en benefi-

cio de la teoría y de planteamientos ideológicos, con el resultado, advertido frecuentemente entre miembros de esta generación, de la debilidad en su formación técnica; pero lo que es peor, la subestimación que revelan de las técnicas.

¿No habremos radicalizado el discurso de la enseñanza? ¿No habremos exagerado la crítica a nuestra época y al sistema, y aportado sólo soluciones ideológicas y políticas? ¿No nos habremos dejado llevar por el fácil academicismo y las posturas ideológicas? En este contexto, admítase la más grave de las dudas. Esta enseñanza masificada y tan centrada en el discurso crítico e ideológico, ¿No habrá causado pérdida de talento y de energía vital en miembros de esta generación?

Distinta ha sido la situación de los últimos años en los países con dictaduras del Cono Sur. La juventud ha sido el estrato social más atacado por éstas; se la ha ofendido en lo más valioso de su condición; se les ha negado el derecho a pensar y a emplear su imaginación. El tecnicismo enajenante en que se ha pretendido calzar la enseñanza y la formación profesional en las ciencias sociales, no es garantía de que se haya creado capacidad para formular políticas y técnicas sociales eficaces para enfrentar los problemas de esos países. También en este caso, se ha perdido talento y energía creadora.

Estos cuestionamientos valen no sólo como antecedentes para pensar en el ¿qué hacer?, sino que para meditar y comprender los problemas que se advierten en las relaciones de esta nueva generación con las otras, entre las cuales, uno de los más importantes es el espacio que aquéllas reclaman; su derecho a tener oportunidades.

Hay en esto un riesgo latente. El desencanto que podría significar la constatación que el excesivo contenido ideológico y académico de la formación recibida resulta menos útil de lo que se creyó en la universidad, constatación que en los países del Cono Sur se da en torno del excesivo tecnicismo.

La frustración que encierra este auto-cuestionamiento de la nueva generación conlleva el riesgo de estimular los extremismos y de gestar profundos desestímulos sociales. De producirse esto último, el sector público se vería seriamente afectado; pues, como se ha dicho, la fuerza de éste radica en sus motivaciones sociales y nacionales.

El Estado y el sector público del futuro

Una incitante discusión está difundándose en el continente y en el mundo, respecto a las funciones y a las relaciones del Estado y del sector público con la ciudadanía. ¿Cuál es el estilo más apropiado y aceptado por la nueva sociedad que deberían tener estas trascendentales categorías institucionales? ¿Cuánto de dirigismo, cuánto de asistencial o de subsidiaridad tienen que poseer las funciones públicas? ¿En qué aspectos y bajo qué procedimientos, el Estado y el sector público van a darle cabida a la cooperación y participación social? Estas y otras interrogantes similares están animando aquella discusión.

En lo inmediato, los problemas traídos por la crisis mundial han estimulado las preocupaciones por el tamaño, costo y estructura que han tomado los sectores públicos. Uno de los planteamientos neoliberales más reiteradamente expuestos en los documentos e informes del FMI y de otros organismos mundiales, ha sido el que reconoce en los déficit presupuestarios de las economías mixtas, una de las causas de la crisis y de la demora de su recuperación. Estos déficit son el resultado de la ampliación de las funciones y responsabilidades que se le han encomendado a los sectores públicos, en tanto no se le han transferido los excedentes necesarios. Extraordinariamente significativo resulta el escaso éxito que en los países desarrollados de economía mixta están experimentando las políticas orientadas a reducir aquel déficit mediante la contracción del gasto; pues, ello revela la vigencia

julio-diciembre/1985

histórica en esta época de las funciones sociales y económicas del Estado, instrumentalizadas por el sector público.

Pero la crisis y los nuevos problemas que se perciben, también dejan en claro que no es posible continuar sin revisar y ajustar sobre la base de nuevos criterios y de nuevas ópticas las actuales funciones y estructuras del sector público. Adquirir con serenidad la convicción de que hay que introducir cambios y percibir y definir la dirección de los mismos, es fundamental en el diseño y aplicación de políticas y técnicas del sector público. El desafío de cómo responder a los actuales problemas es de por sí importante, pero la eficacia con que se haga está asociada a la intuición con que se vea el futuro.

¿Qué podemos hacer?

A las muchas interrogantes formuladas se agrega ésta, que abre un amplio abanico de posibilidades. Las pretensiones de introducir cambios en el Estado y en el sector público, plantea la desafiante cuestión de qué transformar y en qué dirección. Las recientes experiencias y fracasos de los seguidores de la Escuela de Chicago, debieran incitar las mayores meditaciones. Controlando tanto poder y actuando con tanta audacia, sin embargo, fracasaron. Otro tanto deberíamos pensar respecto de otros ensayos políticos y técnicos que tampoco han tenido resultados fructuosos.

Los cambios necesitan de un amplio acervo de antecedentes y de comprensión de por qué el Estado y el sector público han llegado a tener la importancia, la estructura y la situación en que hoy se encuentran. La formación del sector público de nuestros países, ha respondido a las necesidades sociales y de desarrollo que poco a poco se han ido aceptando como tales y a la imposibilidad de ser atendidas por el sector privado, las mismas que se ha pretendido satisfacer por medio de acciones de organismos públicos creados *ad-hoc*, de leyes, normas y con los

julio-diciembre/1985

estilos de políticas aplicadas. Es difícil encontrar una función, un organismo o una norma pública que se haya improvisado, que no se haya discutido abiertamente y que no haya sido objeto de críticas.

Los ensayos de cambios neoliberales y de otros orígenes no han estado respaldados por un buen diagnóstico ni por una evaluación del papel del sector público en la sociedad ni de las características de su funcionamiento. Para evitar estas funestas experiencias es necesario investigar extensa y profundamente a los sectores públicos y evaluar, a la luz de datos objetivos y de hipótesis sobre el futuro, los cambios deseables y viables.

Dichas transformaciones requieren plantearse los problemas que interesa resolver o evitar con la acción del sector público, y cómo probablemente se presenten en el futuro; de igual modo, habrá que buscar respuestas sobre cuál es el futuro deseable. Esto podría parecer una invitación a ejercicios sin sentido, dado lo difícil de imaginarse y de conceptualizar la sociedad del futuro. Sin embargo, es indispensable hacerlo; afortunadamente ahora se dispone de métodos y experiencias para analizar e hipotetizar el futuro. Más que nada se requiere levantar nuestros horizontes de perspectivas más allá del próximo ejercicio presupuestario o del plan de mediano plazo o del siguiente período electoral.

Como se ha visto, las posibilidades de las políticas y técnicas del presupuesto público y relativas a las otras partes del sector público, están condicionadas a la aceptación y vocación política y a la capacidad de los recursos humanos que la diseñarán, adaptarán y aplicarán. Bien venido, entonces, todo lo que sea tratado con las actuales y más vigentes generaciones de políticos. Un amplio y permanente intercambio de ideas, en un contexto participativo y pluralista, permitirá acortar las distancias entre políticos y técnicos, superar los prejuicios y las limitaciones del eficientismo que siempre nos

estamos exigiendo en torno de problemas inmediatos.

La educación básica como la formación profesional y la capacitación, son otras grandes áreas para iniciativas que faciliten la comunicación entre los diferentes actores sociales comprometidos en las políticas y técnicas del sector público. Nuestras futuras sociedades serán lo que somos capaces de hacer hoy en el campo de la educación y formación de recursos humanos. Extraordinariamente revelador será el contacto y el examen de nuestras inquietudes con dirigentes de la enseñanza de las disciplinas en que trabajamos, _

así como con catedráticos y estudiantes. Por lo dicho, la urgencia de los cambios que requiere la enseñanza y formación de profesionales y técnicos que laboran en el sector público, probablemente sean uno de los tópicos más urgentes a tratar.

Las relaciones con la nueva generación de políticos y de técnicos es otra demanda urgente. En torno de ellos hay una gran problemática que meditar, como es el espacio que a esta generación le corresponde y los compromisos que tomará con las funciones del Estado y con el sector público, con sus políticas y con el desafío de sus técnicas. □

Formación de administradores públicos en Guatemala*

Rokaël 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-¹.

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 1983².

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 local³.

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 importantes⁴.

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 último⁵.

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 trabajo⁶. 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 enciclopedia 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 Pública⁷

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"⁸

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 gubernamental⁹

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 maestría¹⁰. 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 general¹¹

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.¹²

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*¹³

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 1

PROGRAMA DE MAESTRIA

ESTRUCTURA DEL CURSO

Unidades		I						II			III				IV				
Meses	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	
																			Período 1
Períodos diarios de clase	mañana	métodos cuantitativos 002 legislación y sistema de gobierno guatemalteco 004 desarrollo del sector público guatemalteco 010						análisis administrativo 014 administración recursos humanos 016 programación 018			planificación 020 administración financiera 022 proyectos 024				gerencia 026 seminario 028				
		métodos de inversión 006 administración pública 008 economía de gestión pública 012																	
	tarde																		
trabajo de investigación 030																			

GRAFICO 2

PROGRAMA DE MAESTRIA
CARGA ACADEMICA

Unidades		I					II			III				IV																				
Meses	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18																
	Periodos diarios de clase	periodo 1	métodos cuantitativos 002					desarrollo del sector público guatemalteco 010			análisis administrativo 014			administración recursos humanos 016			programación 018			planificación 020				administración financiera 022		proyectos 024		gerencia 026		seminario 028		trabajo de investigación 030		
periodo 2		legislación y sistema de gobierno guatemalteco 004					economía de la gestión pública 012			administración pública 008			métodos de investigación 006																					
mañana																																		
tarde																																		



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 bibliográfico¹⁴ 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 quetzales¹⁵, 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 aplicada¹⁶ 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		
Total de créditos por unidad	17		14		14		14

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 selección¹⁷, 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 Administrativas¹⁸, 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

cifras

Formación en Administración Pública y otras carreras

Gloria Chicas de Márquez* en Centroamérica

LA FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONSTITUYE UNA ACTIVIDAD ACADÉMICA RELATIVAMENTE ATENDIDA POR LAS RESPECTIVAS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS NACIONALES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EXISTENTES EN EL ÁREA.

CON EL PROPÓSITO DE DAR A CONOCER ALGUNOS ASPECTOS SOBRE EL TEMA, SE PRESENTA EN ESTA SECCIÓN, INFORMACIÓN RELACIONADA CON EL DESARROLLO DE PROGRAMAS DE FORMACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A NIVEL DE LICENCIATURA Y DE POSGRADO. SE CONSIDERA QUE LOS ELEMENTOS PRESENTADOS PUEDEN SERVIR DE BASE PARA ELABORAR PROYECCIONES Y DEFINIR LA NECESIDAD DE INTENSIFICAR EL ESTABLECIMIENTO DE PROGRAMAS DE FORMACIÓN DE PROFESIONALES EN ESTA DISCIPLINA, ELLO CONTRIBUIRÍA A INCREMENTAR LA CALIDAD Y CANTIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN CENTROAMERICANA.

A CONTINUACIÓN SE PRESENTAN DIVERSOS CUADROS QUE OFRECEN INFORMACIÓN SOBRE:

- MATRÍCULA ESTUDIANTIL GLOBAL EN LAS UNIVERSIDADES ESTATALES.
- UNIVERSIDADES DE CENTROAMÉRICA CON CARRERA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
- UBICACIÓN DE LA CARRERA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LAS UNIVERSIDADES DE CENTROAMÉRICA.
- GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CARRERAS AFINES A NIVEL DE LICENCIATURA.
- PROGRAMAS DE POSGRADO EN LAS UNIVERSIDADES DE CENTROAMÉRICA.
- PROGRAMAS DE POSGRADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
- ESTRUCTURA CURRICULAR DE LOS PROGRAMAS DE POSGRADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
- GRADUADOS EN LOS PROGRAMAS DE POSGRADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

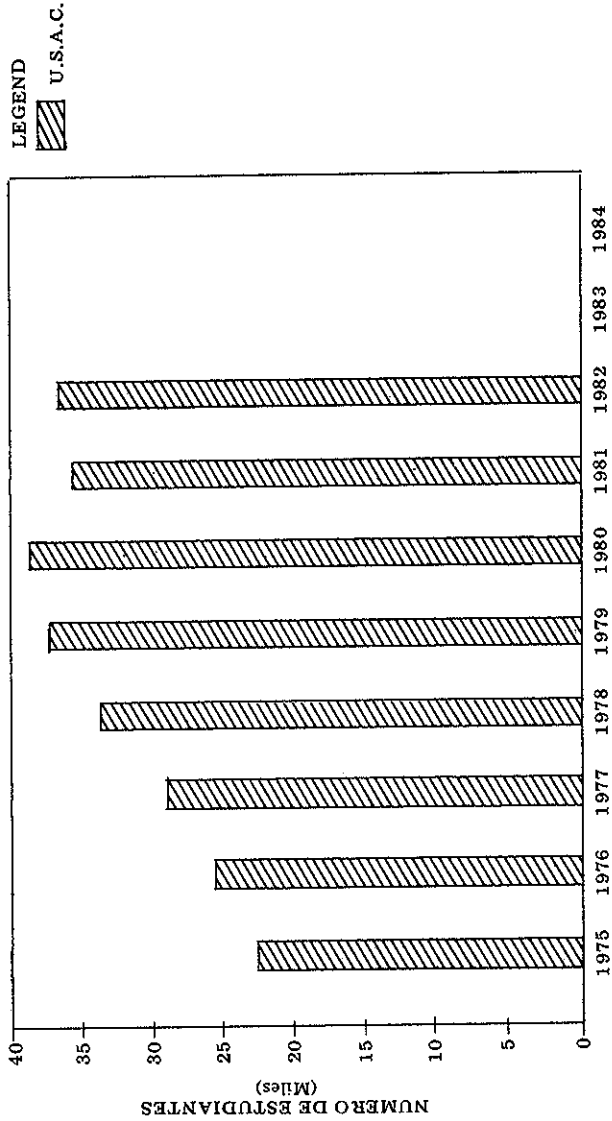
*Maestría en Administración Pública. Consultora de ICAP.

**MATRICULA ESTUDIANTIL DE LAS
UNIVERSIDADES DE CENTRO AMERICA**

	1975	1986	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
U.S.A.C.	22.861	25.925	29.234	34.301	37.521	39.421	35.898	36.890	—	—
U.N.A.H.	10.629	12.950	15.464	18.628	21.386	23.867	26.889	28.238	29.216	—
U.E.S.	24.061	—	24.303	23.142	21.995	—	—	—	16.160	19.221
U.N.A.N.	13.064	14.084	14.889	15.447	23.803	27.626	—	—	—	—
U.C.R.	25.524	27.571	28.378	30.010	29.797	29.639	28.873	28.784	28.603	—
U.N.A.	6.991	7.938	9.180	9.850	9.969	9.952	11.563	10.042	10.360	—
U. de P.	24.976	28.949	32.874	32.386	34.294	44.253	46.958	32.341	—	—

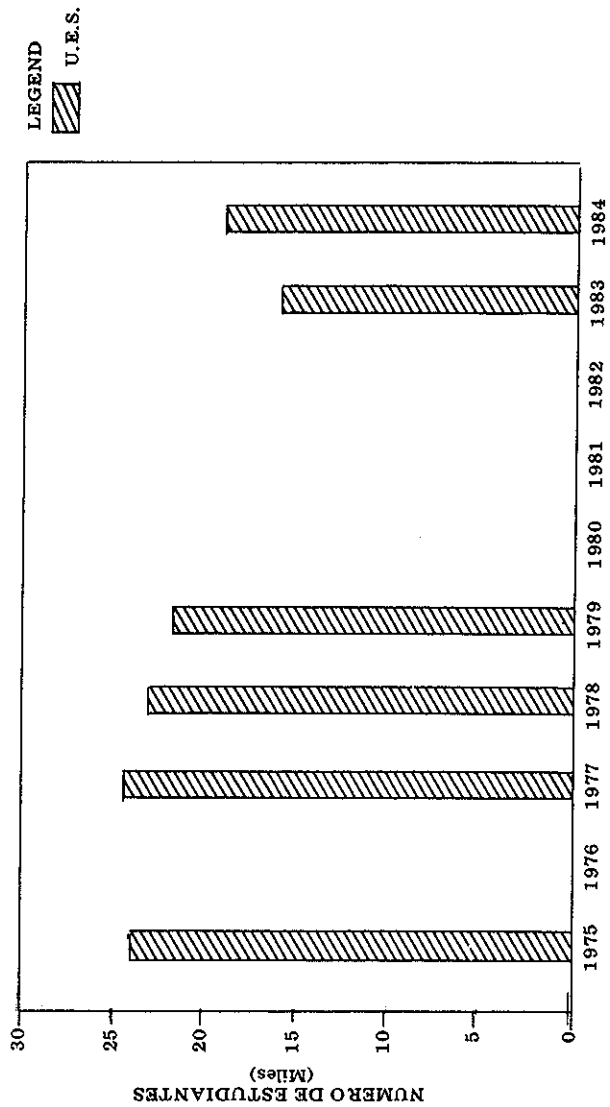
Fuente: CSUCA. Unidad de Información. Planes y Programas de la Secretaría del CSUCA.

**MATRICULA ESTUDIANTIL DE LA UNIVERSIDAD DE
SAN CARLOS DE GUATEMALA
(1975 - 1984)**



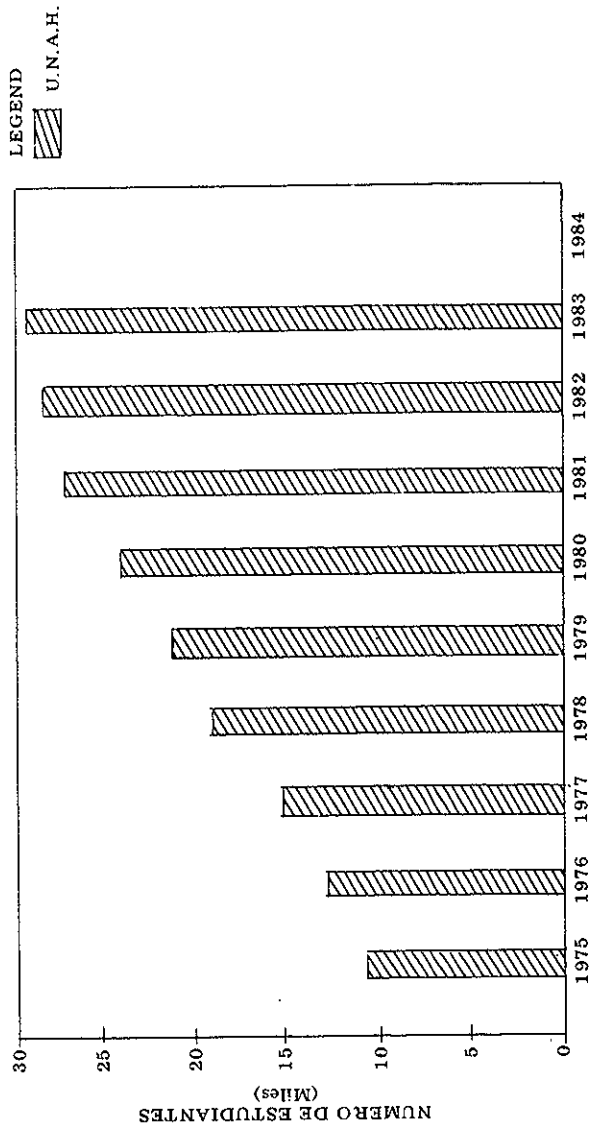
Fuente: CSUCA. Unidad de Información. Planes y Programas de la Secretaría del CSUCA.

MATRICULA ESTUDIANTIL DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR (1975 - 1984)



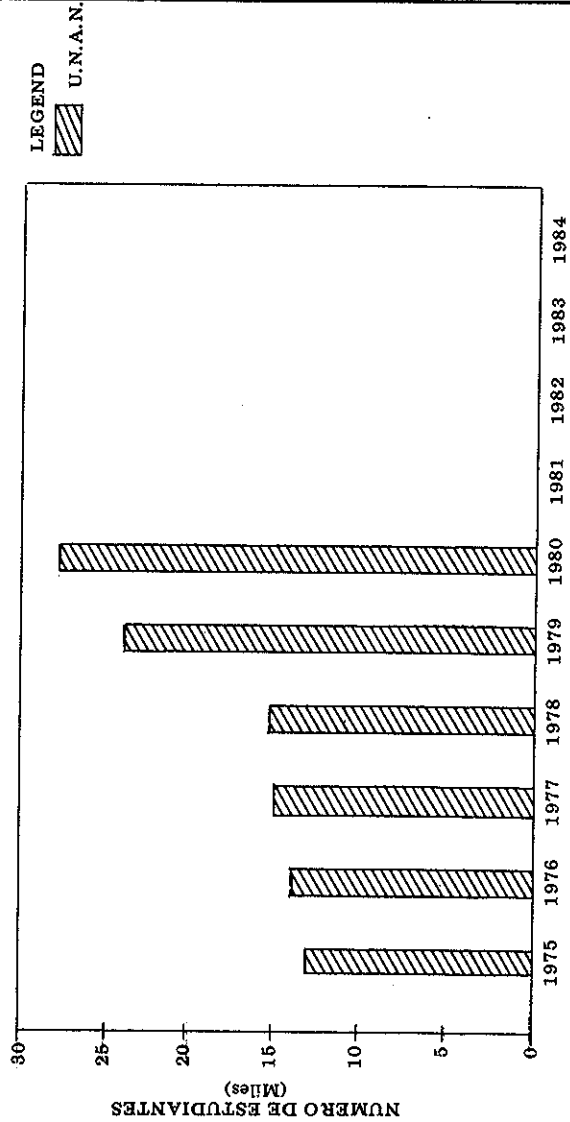
Fuente: CSUCA. Unidad de Información. Planes y Programas de la Secretaría del CSUCA.

**MATRICULA ESTUDIANTIL DE LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTONOMA DE HONDURAS
(1975 - 1984)**



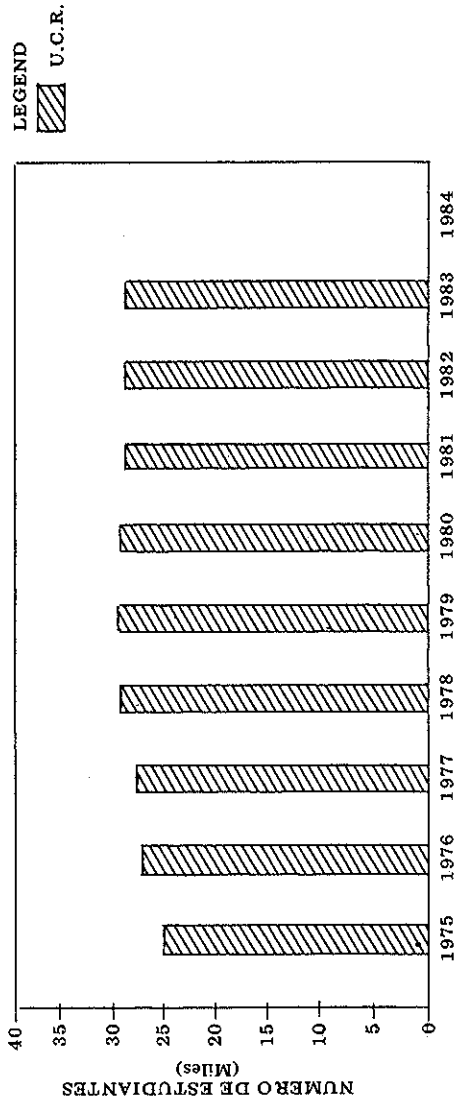
Fuente: CSUCA. Unidad de Información. Planes y Programas de la Secretaría del CSUCA.

**MATRICULA ESTUDIANTIL DE LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTONOMA DE NICARAGUA
(1975 - 1984)**



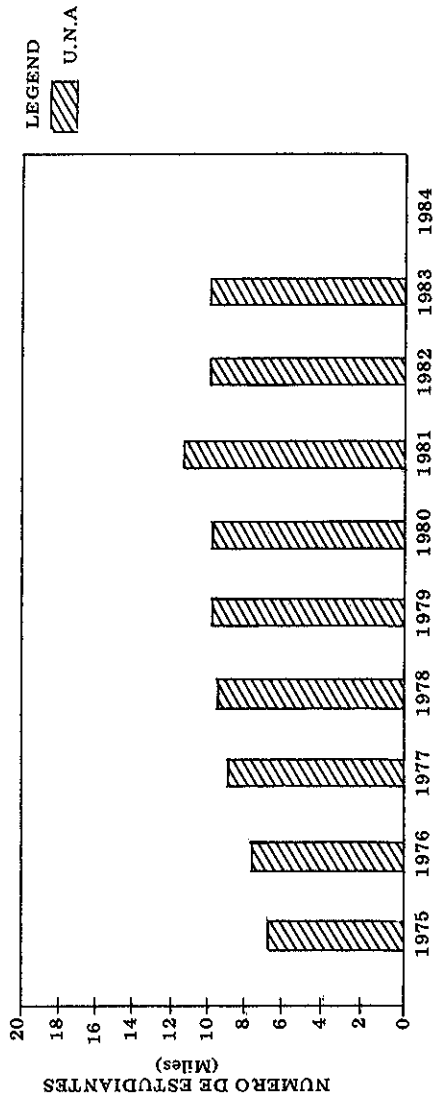
Fuente: CSUCA. Unidad de Información. Planes y Programas de la Secretaría del CSUCA.

**MATRICULA ESTUDIANTIL DE LA UNIVERSIDAD
DE COSTA RICA
(1975 - 1984)**



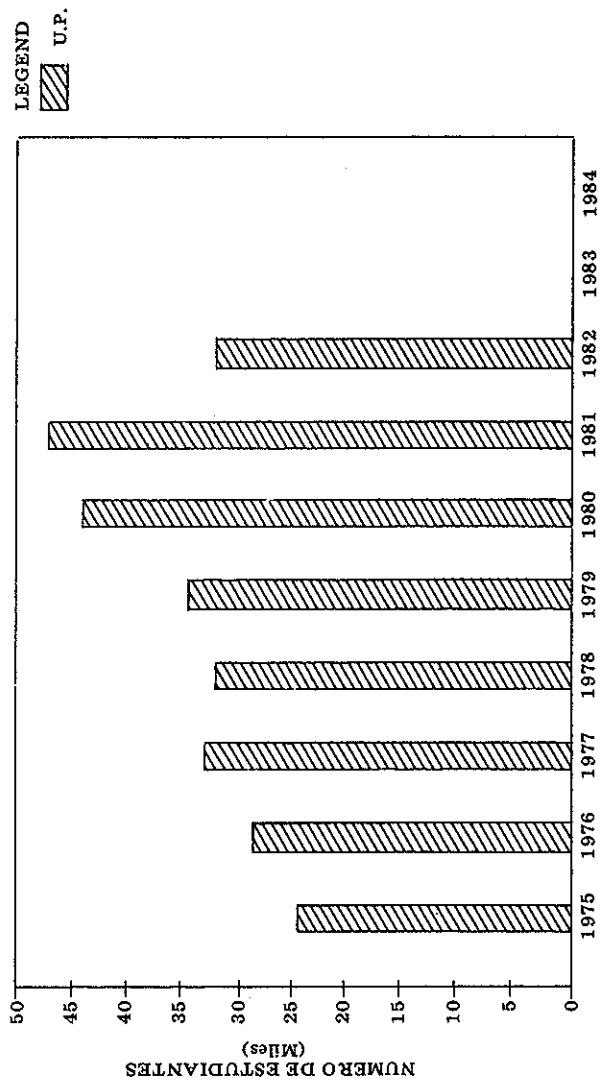
Fuente: CSUCA. Unidad de Información. Planes y Programas de la Secretaría del CSUCA.

**MATRICULA ESTUDIANTIL DE LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTONOMA DE COSTA RICA
(1975 - 1984)**



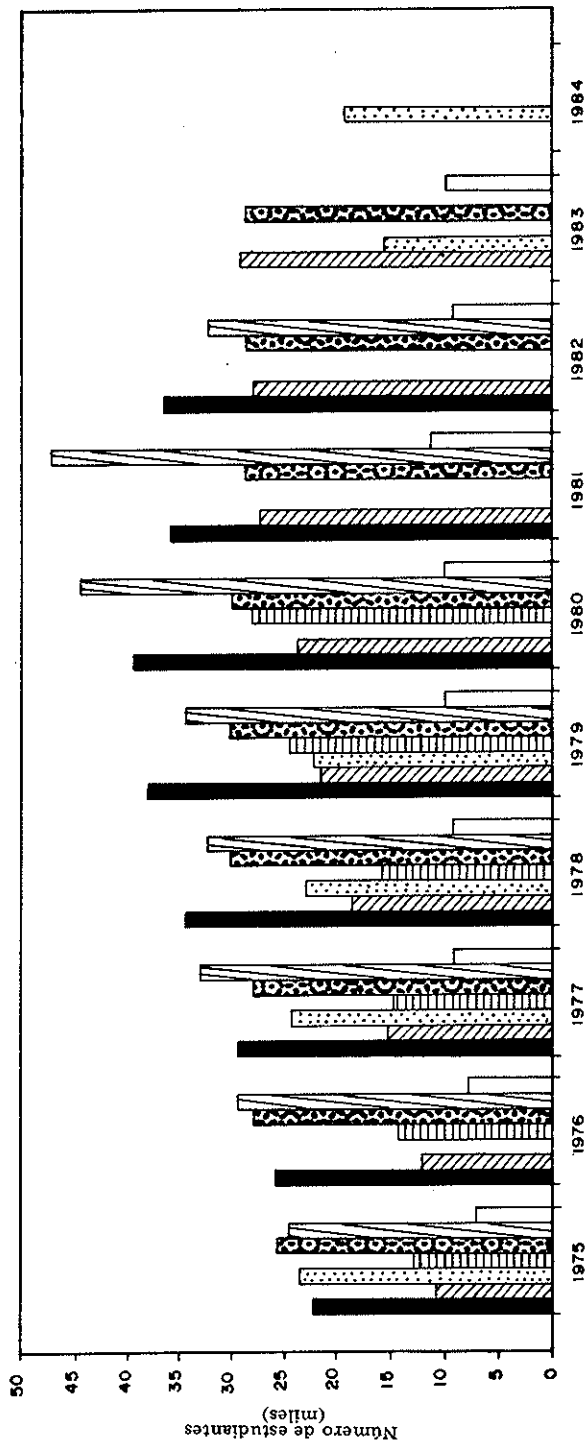
Fuente: CSUCA. Unidad de Información. Planes y Programas de la Secretaría del CSUCA.

MATRICULA ESTUDIANTIL DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMA (1975 - 1984)

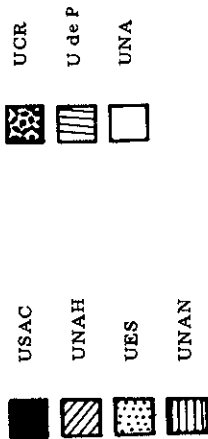


Fuente: CSUCA. Unidad de Información. Planes y Programas de la Secretaría del CSUCA.

MATRICULA ESTUDIANTIL DE LAS UNIVERSIDADES DE CENTROAMERICA



UNIVERSIDADES CENTROAMERICANAS



Fuente: CSUCA, Unidad de Información. Planes y Programas
de la Secretaría del CSUCA.

ESTUDIANTES DE LA UNED POR ADMISION, ANTIGUOS Y MATRICULA PERIODOS 84-1 y 84-2

Condición	Número de estudiantes			
	PAC 84-1* ¹		PAC 84-2* ²	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Admitidos	3,408	47.7	2,368	35.4
Antiguos	3,743	52.3	4,320	64.6
Matriculados	7,151	100.0	6,688	100.0

*¹ Se refiere al 1er. semestre.

*² Se refiere al 2do. semestre.

Fuente: Oficina de Sistemas, Universidad Estatal a Distancia.

ADMISION HISTORICA Y PROYECTADA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR DE COSTA RICA, POR AÑOS, SEGUN INSTITUCIONES 1975 - 1990

Años	Graduados Educación Diversificada año anterior ¹	Admisión Histórica y Proyectada, según Institución					
		Total	U.C.R.	I.T.C.R.	UNA	UNED ²	UACA
1975	8.241	8.863	6.213	171	2.479	—	—
1976	10.021	9.484	6.250	655	2.416	—	163
1977	11.542	10.211	6.757	589	2.696	—	169
1978	11.917	11.296	6.630	845	1.907	1.284	630
1979	13.412	12.932	6.098	1.105	2.067	2.339	1.323
1980	13.361	14.643	6.057	1.031	2.684	3.840	1.031
1981	15.896	14.649	5.247	670	2.643	4.670	1.419
1982	16.781	14.789	5.512	840	2.350	4.605	1.482
1983	17.659	13.653	5.424	930	2.250	3.472	1.577
1984	18.122	13.507	5.341	990	2.150	3.408	1.618
1985	17.957	14.016	5.257	1.110	2.050	4.000	1.599
1986	16.991	14.218	5.153	1.110	1.950	4.500	1.505
1987	17.340	14.724	5.129	1.110	1.950	5.000	1.535
1988	17.575	15.227	5.112	1.110	1.950	5.500	1.555
1989	16.753	15.131	5.097	1.110	1.950	5.500	1.474
1990	15.900	15.034	5.083	1.110	1.950	5.500	1.391

1. Incluye graduados en Bachillerato por Madurez.

2. Datos proyectados elaborados por CIEST, Vicerrectoría de Planificación. UNED.

Fuente: Oficina de Planificación de la Educación Superior, Matrícula Proyectada de la Educación Superior en Costa Rica. 1982-1990.

**MATRICULA INICIAL HISTORICA Y PROYECTADA DE LAS
INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR DE COSTA RICA,
POR AÑOS, SEGUN INSTITUCIONES
1975 - 1990**

Años	Matrícula inicial Histórica y Proyectada, según Instituciones					
	Total	U.C.R.	I.T.C.R.	U.N.A.	UNED ¹	UACA
1975	32.794	25.524	279	6.991	—	—
1976	36.513	27.571	841	7.938	—	163
1977	38.925	28.378	1.071	9.180	—	296
1978	44.320	30.010	1.635	9.636	1.936	1.103
1979	47.267	29.797	2.163	9.969	2.986	2.352
1980	50.812	29.639	2.420	9.952	5.869	2.932
1981	52.984	28.873	2.229	10.632	7.191	4.054
1982	54.329	28.583	2.378	10.742	7.897	4.729
1983	54.074	28.270	2.647	10.774	7.023	5.360
1984	54.604	27.946	2.900	10.701	7.151	5.906
1985	53.838	26.612	3.203	10.533	7.166	6.324
1986	55.307	27.247	3.124	10.309	8.063	6.564
1987	56.353	26.940	3.584	10.130	8.913	6.786
1988	57.485	26.684	3.701	9.988	10.128	6.984
1989	59.311	26.470	3.787	9.874	12.119	7.061
1990	61.105	26.290	3.850	9.783	14.142	7.040

1. Datos proyectados elaborados por CUEST, Vicerrectoría de Planificación UNED.

Fuente: Oficina de Planificación de la Educación Superior, Matrícula Proyectada de la Educación Superior en Costa Rica. 1982-1990.

**UNIVERSIDADES CON CARRERAS
DE LICENCIATURA EN
ADMINISTRACION PUBLICA**

Universidad	País
Universidad de Panamá	Panamá
Universidad de Costa Rica	Costa Rica
Universidad de Honduras	Honduras

Fuente: ICAP. Elaborado en base a documentos oficiales.

**UBICACION DE LA CARRERA DE
ADMINISTRACION PUBLICA EN
UNIVERSIDADES DE
CENTROAMERICA**

Universidad Nacional Autónoma de Honduras	Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de Costa Rica	Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad de Panamá	Facultad de Administración Pública

Fuente: ICAP. Elaborado en base a documentos oficiales.

**NUMERO DE GRADUADOS, Y GRADUADOS EN ADMINISTRACION PUBLICA Y CARRERAS AFINES
DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES CENTROAMERICANAS POR AÑO
PERIODO: 1950 - 1984**

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	
Guatemala Universidad San Carlos	84 6	110 3	126 10	96 2	102 4	96 11	104 9	110 6	141 10	165 9	124 6	142 19	133 9	262 10	250 12	250 14	250 13	265 10	272 11
El Salvador Universidad de El Salvador	25	26	40	40	53	75	38	48	59	82	62	55	54	87	103	168	254	291	16
					1	3	1	1	2			2	2	2	2	4	4	7	1
Honduras Universidad Nacional																126	170	213	
																7	11	25	
Nicaragua Universidad Nacional	34	33	46	53	39	49	88	81	68	72	60	85	85	101	139	132	159	198	1
															1	3	2	2	2
Costa Rica Universidad de Costa Rica									172	169	169	198	302	448	304	286	308	355	17
									2	4	5	13	10	10	9	13	7	17	
Instituto Tecnológico																			
Universidad Nac. Autón. Universidad Nac. Educ. Distancia																			
Panamá Universidad de Panamá	151	130	94	112	159	219	206	200	260	217	345	450	432	475	578	452	14	14	6
	16	10	9	14	18	15	6	6	6	15	7	8	10	9	3	12	14	14	14
	6	4	1	1	5	7	6	6	3	1	1	1	1	7	2	5	6	6	6
	22	14	19	17	31	31	15	22	19	14	15	18	11	25	26	27			

* Graduados: total.

Fuente: ICAP. Elaborado en base a documentos oficiales.

Continúa...

**NUMERO DE GRADUADOS. Y GRADUADOS EN ADMINISTRACION PUBLICA Y CARRERAS AFINES
DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES CENTROAMERICANAS POR AÑO
PERIODO: 1950 - 1984**

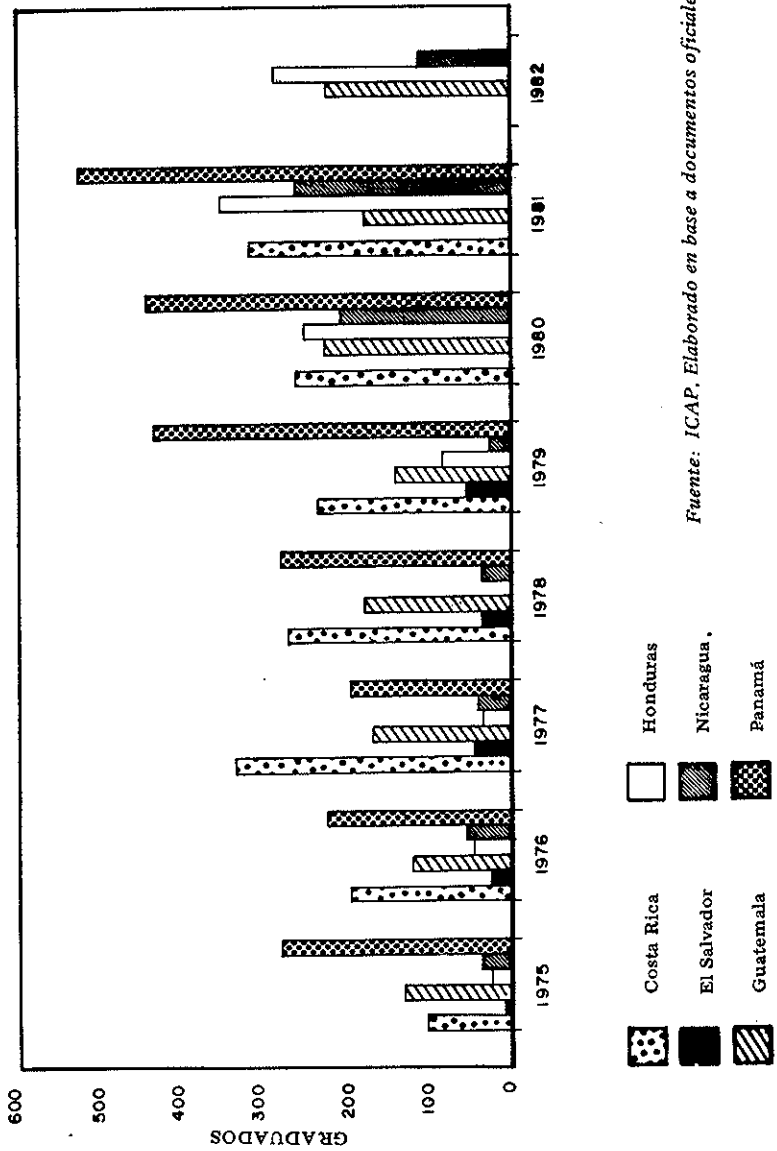
Continúa cuadro anterior

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Guatemala*	273	380	478	465	547	576	872	1.054	1.068	1.385	1.138	1.340	1.857	1.515	1.857		
Economistas	2	8	18	15	13	22	61	50	41	62	36	39	46	32	45		
Cont. Públ.	8	7	13	10	8	13	42	34	19	54	69	28	69	76	102		
Admón. Empresas	1	5	5	2	1	4	11	12	5	12	19	17	32	32	47		
El Salvador	228	288	396	632	357	278	482	352	407	568	488	573		638	685	608	
Economía	19	13	22	74	41	35	6	2	4	20	14	22				27	
Cont. Públ.																16	
Admón. Empresas																55	
Honduras	133	105	116	184	190	198	212	190	209	202	358	642	721	862	821		
Admón. Públic.																1	
Economía	11	11	22	33	13	16	28	13	30	18	7	49	151	183	157	8	13
Admón. Empresas					2	4	9	7	14	16	13	25	70	133	73	25	70
Contaduría Pública						1	3	1	2	2	2	4	22	22	51	4	22
Nicaragua	216	248	242	244	338	264	220	354	405	291	381	384	748	943	1.088		
Economía	2	19	7	15	30	27	22	21	44	21	44	29	11	86	110	35	
Admón. Empresas	3	5	2	9	17	25	9	17	12	14	8	10	84	90	40	8	
Contaduría Pública																	
Mercadotecnia					1	3	1	2	2	5	1	5	29	45	30	7	14
Costa Rica	428	568	831	953	1.142	1.242	1.539	1.874	2.244	3.307	2.626	2.647	2.504	2.485	2.318	2.484	
Economía	16	26	2	21	15	15	15	17	22	92	16	20	13	36	29	32	
Admón. Negocios																	
Admón Pública																	
Admón. Públ. Empresas																	
Instituto Tecnológico																	
Ing. Comp. Administr.																	
Graduados*																	
Admón. Empresas																	
Economía																	
Admón. Bancaria																	
Admón. Empresas																	
Panamá	486	593	663	396	555	716	749	1.331	1.070	1.617	1.575	1.370	2.221	1.784	2.386		
Comercio	15	18	46	56	64	3											
Admón. Pública	9	12	17	11	15	17	29	46	37								
Admón. Negocios																	
Economía	1	7	6	4	9	21	17	33	26								
Fac. Admón. Públ. y Comercio	31	46	78	74	98	79	107	228	188	226	197	280	431	443	521		

* Graduados: total.

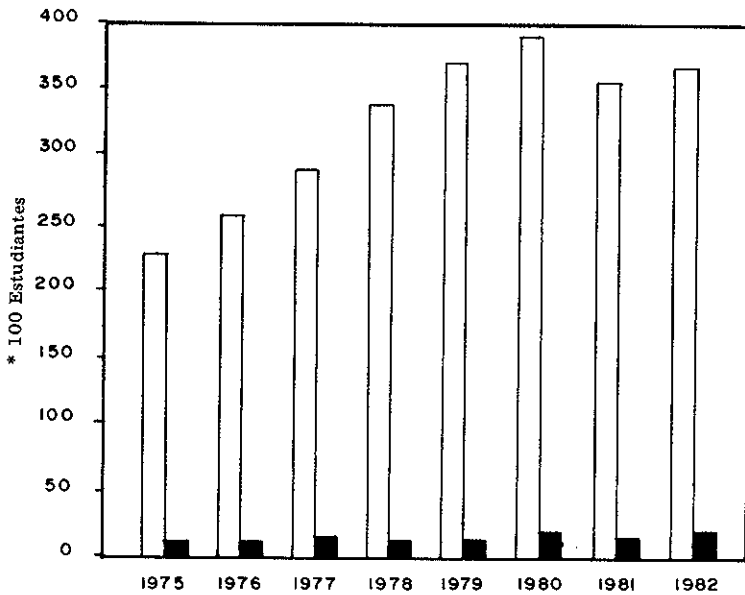
Fuente: ICAP. Elaborado en base a documentos oficiales.



**GRADUADOS EN ADMINISTRACION PUBLICA Y CARRERAS AFINES
UNIVERSIDADES CENTROAMERICANAS
1975-1982**



Fuente: ICAP. Elaborado en base a documentos oficiales.

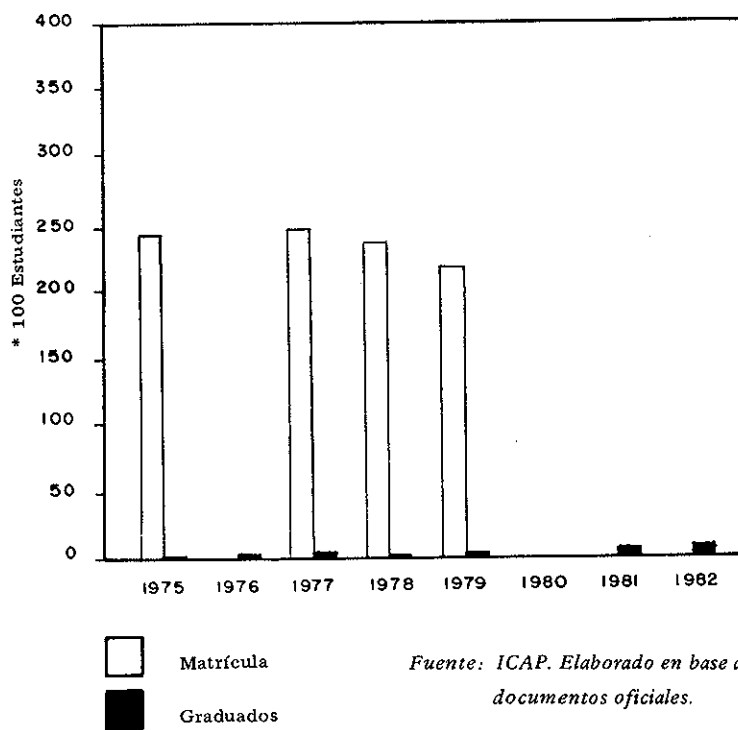
GUATEMALA
MATRICULA VS. GRADUADOS
1975-1982



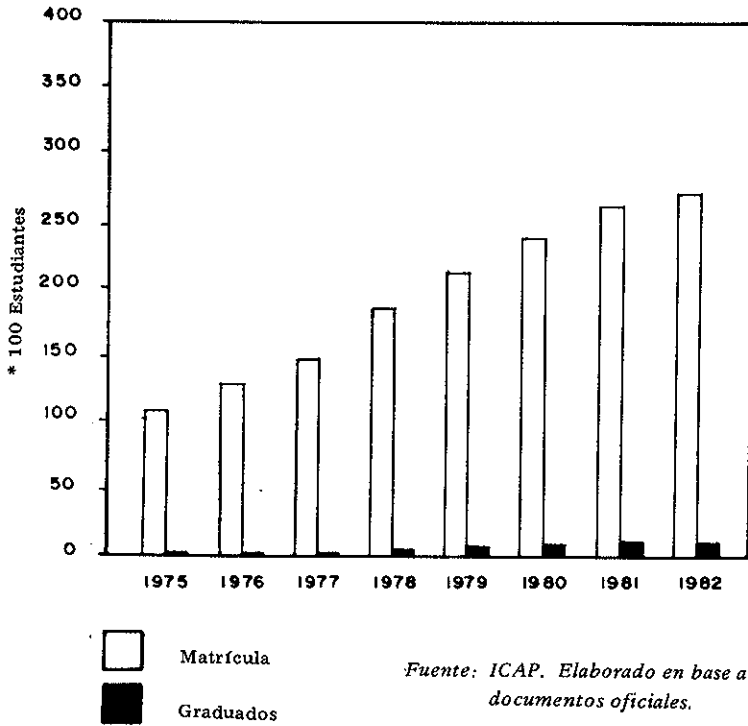
 Matrícula
 Graduados

Fuente: ICAP. Elaborado en base a documentos oficiales.

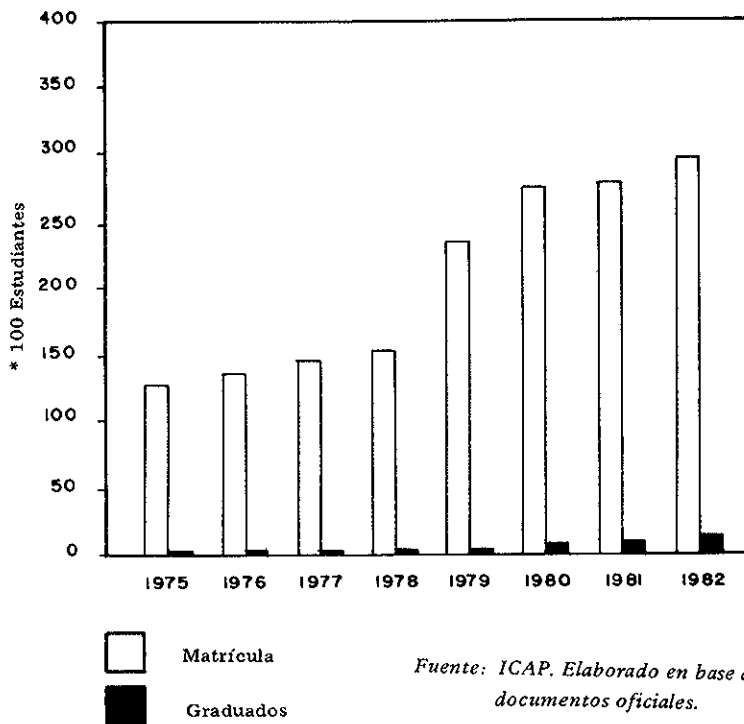
EL SALVADOR
MATRICULA VS. GRADUADOS
1975-1982



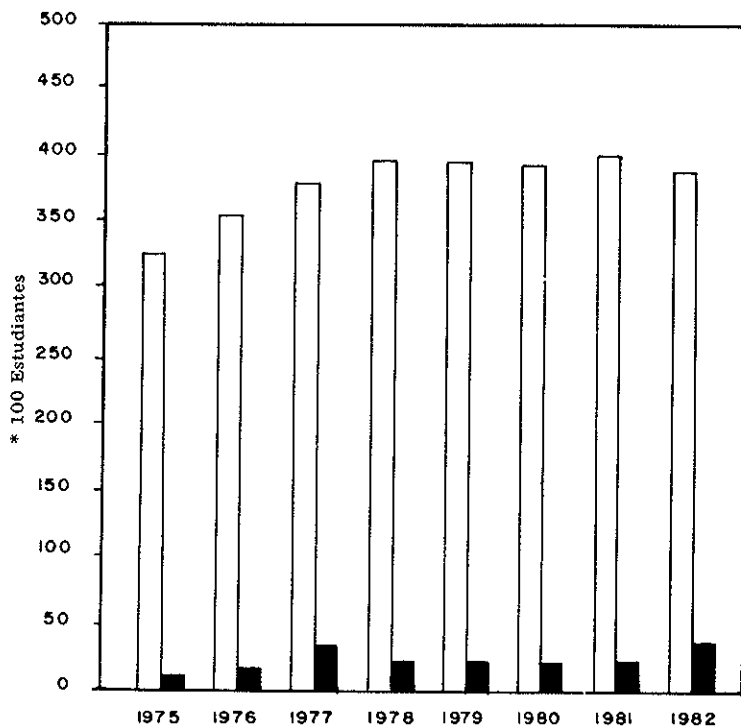
HONDURAS
MATRICULA VS. GRADUADOS
1975-1982



NICARAGUA
MATRICULA VS. GRADUADOS
1975-1982



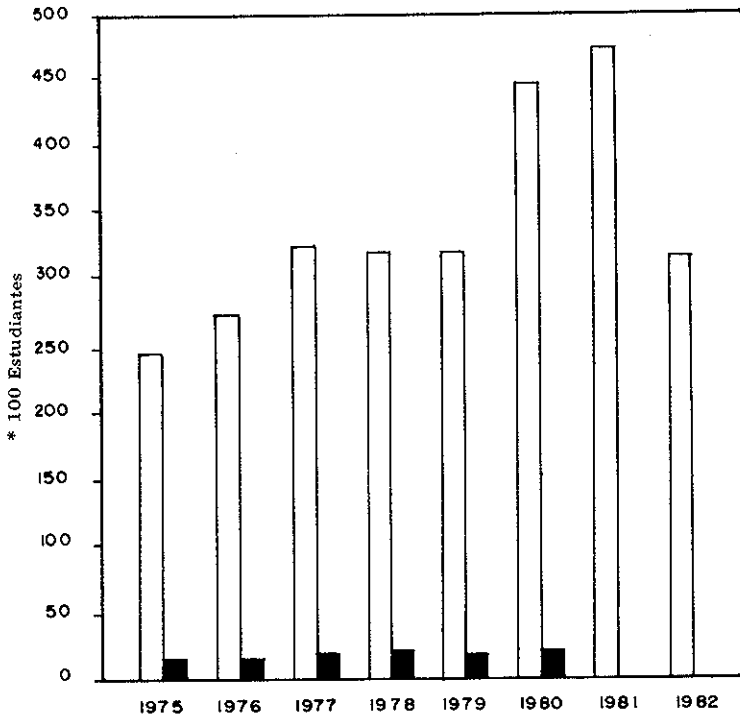
COSTA RICA
MATRICULA VS. GRADUADOS
1975-1982



□ Matricula
■ Graduados

Fuente: ICAP, Elaborado en base a documentos oficiales.

PANAMA
MATRICULA VS. GRADUADOS
1975-1982



□ Matrícula
■ Graduados

Fuente: ICAP. Elaborado en base a documentos oficiales.

**GRADUADOS DE LA UNED POR PERIODO DE GRADUACION
SEGUN TITULO Y CARRERA**
(Cifras absolutas)
1981 - 1984

Título y carrera	Período de graduación ¹									Total
	81-1	81-2	82-1	82-2	83-1	83-2	84-1	84-2	Total	
Bachiller en Administración Educativa	—	69	29	13	15	19	24	12	181	
Bachiller en Ciencias de la Educación para I y II Ciclos	78	12	38	24	28	21	39	37	270	
Diplomado en Ciencias de la Educ. para I y II Ciclos	3	7	29	14	19	25	30	27	184	
Diplomado en Administración Bancaria	—	20	5	6	19	8	5	7	85	
Diplom. en Adm. P. y M. Emp. I y II Ciclos	—	26	9	4	13	15	9	14	90	
Técnico en Administración Agropecuaria	—	—	—	—	14	6	2	3	25	
Bachiller en Estudios Universitarios	—	—	—	—	—	—	1	3	4	
Diplomado en Administración Agropecuaria	—	—	—	—	—	—	—	9	9	
Total	81	134	110	61	98	89	110	105	788	

1. Se refiere al período de entrega de títulos.

Fuente: Oficina de Registro, UNED.

PROGRAMAS A NIVEL DE POSGRADO EN ADMINISTRACION PUBLICA EN CENTROAMERICA

Universidad	Tipo de Programa
Universidad de Panamá	Programa de especialización en gestión pública a nivel de Posgrado
Universidad de Costa Rica	Maestría
Universidad de Guatemala e Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala	Maestría
Instituto Centroamericano de Administración Pública	Posgrado a nivel de Maestría

Fuente: ICAI. Elaborado en base a documentos oficiales.

PROGRAMAS A NIVEL DE POSGRADO EN LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Maestrías en:

- Ingeniería Sanitaria
 - Recursos Hidráulicos con tres opciones*
 - Ciencia y Tecnología de Alimentos
 - Bioquímica y Nutrición Humana
 - Salud Pública con énfasis en Nutrición y Materno Infantil
 - Oftalmología
 - Docencia Universitaria
 - Administración Pública
-

* Calidad de agua, Hidráulica, Hidrología.

Fuente: ICAP. Elaborado en base a documentos oficiales.

PROGRAMAS A NIVEL DE POSGRADO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE HONDURAS

Posgrados en:

- Posgrado Latinoamericano en Trabajo Social
 - Posgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo
 - Posgrado en Contaduría
 - Posgrado en Administración de Empresas
 - Posgrado en Medicina con siete especialidades:
 - Medicina Interna
 - Cirugía General
 - Ginecología y Obstetricia
 - Pediatría
 - Traumatología y Ortopedia
 - Patología
 - Dermatología
-

Fuente: ICAP. Elaborado en base a documentos oficiales.

PROGRAMAS DE POSGRADO Y ESPECIALIDADES DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Maestrías	Especialidades			
Administración Pública Biología Bioquímica, Fisiología, Fisiología Celular y Farmacología Ciencias Agrícolas y Recursos Naturales Educación Filología, Lingüística y Literatura Filosofía Física Historia Ingeniería Química Matemáticas Microbiología Parasitología y Química Clínica Psicología Química Rehabilitación Integral Sistemas de Potencia Sociología	<p>1. Derecho</p> Ciencias Penales Derecho Agrario Derecho Internacional	<p>2. Médicas y Psicología Clínica</p> Anatomía Patológica Anestesiología Cardiología Cirugía General Cirugía Plástica y Reconstructiva Cirugía Pediátrica Cirugía Cardiovascular y de Tórax Dermatología Endocrinología Gastroenterología Ginecología y Obstetricia Hematología y Homoterapia Infectología Medicina Interna Medicina Física y Rehabilitación Nefrología Neonatología Neuropatología Neurología Neurocirugía Oftalmología Otorrinolaringología Oncología Médica Oncología Quirúrgica Ortopedia Pediatría Psiquiatría Psicología Clínica Radiología e Imágenes Médicas Radioterapia Reumatología Vascular Periférico Urología	<p>3. Medicina Legal</p> Clínica Forense Psiquiatría Forense Patología Forense	<p>4. Microbiología</p> Hematología Hematología Analítica Inmunohematología y Banco de Sangre Microbiología Médica Química Clínica Toxicología Toxinología

Fuente: ICAP. Elaborado en base a documentos oficiales

**PROGRAMAS DE POSGRADO DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
COSTA RICA**

○ Doctorado en Lingüística

○ Maestrías

- Fauna Silvestre
- Política Económica
- Medicina Veterinaria

Fuente: ICAP. Elaborado en base a documentos oficiales.

**PROGRAMAS DE POSGRADO DE LA
UNIVERSIDAD DE PANAMA**

Maestrías	Programa de Especialización a nivel de Posgrado
○ Matemática	○ Comercio Internacional
○ Entomología	○ Docencia Superior
○ Desarrollo de Sistemas Educativos	○ Gestión Pública

Fuente: ICAP. Elaborado en base a documentos oficiales.

**PLAN DE ESTUDIOS DE LA MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA
DEL PROGRAMA CONJUNTO INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACION PUBLICA (INAP) – UNIVERSIDAD DE
SAN CARLOS DE GUATEMALA (USAC)
(1985 – 1986)**

Cursos	Créditos
UNIDAD I	
Epistemología y Metodología de la Investigación	4
Evolución y Análisis Socio Político de Guatemala y de su Aparato Administrativo	4
Legislación Administrativa y Sistemas de Gobierno Guatemalteco	3
Métodos Cuantitativos	3
Economía de la Gestión Pública y Sistemas Económicos	3
UNIDAD II	
Técnicas de Programación y Computación	3
Administración Financiera del Estado	3
Planificación Administrativa	3
Formulación, Administración y Evaluación de Programas y Proyectos Públicos	3
Taller de Investigación I	2
UNIDAD III	
Teoría y Comportamiento de las Organizaciones	3
Análisis y Proceso Administrativo	3
Administración de Personal	3
Teoría y Fundamentos de la Dirección Administrativa	3
Taller de Investigación II	2
UNIDAD IV	
Seminario de Etica y Valores	1
Gerencia Pública	3
Investigación Final y Pasantfa	10

Fuente: República de Guatemala. INAP. Dirección de Formación y Capacitación.

**PLAN DE ESTUDIO DEL PROGRAMA DE MAESTRIA EN
ADMINISTRACION PUBLICA DE LA
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
(1986 – 1988)**

Cursos	Créditos
PRIMER TRIMESTRE	
SP-2823 Introducción a Administración Pública	2
SP-2802 Principios de Economía	2
SP-2800 Introducción a Ciencias Sociales	2
SP-2801 Metodología de la Investigación	2
SP-2803 Estadística	2
I SEMESTRE	
SP-2825 Teoría de la Organización	3
SP-2807 Política Económica	3
SP-2826 Estado, Sistemas Políticos y Administración Pública	3
SP-2813 Taller de Metodología de Investigación	2
SP-2817 Seminario de Diseño de Tesis	1
II SEMESTRE	
SP-2811 Finanzas Públicas	3
SP-2810 Análisis Política y Toma de Decisiones	3
SP-2819 Técnicas de Gestión	3
SP-2816 Administración y Desarrollo de Recursos Humanos	3
SP-2820 Seminario de Tesis I	1
III SEMESTRE	
SP-2815 Preparación, Administración y Evaluación de Programas	3
SP-2818 Sistemas de Información y Selección de Tecnologías	3
SP-2821 Política y Administración Pública	3
SP-2822 Seminario de Tesis II	1

Fuente: República de Costa Rica. Universidad de Costa Rica. Programa de Maestría en Administración Pública de la Escuela de Administración Pública.

**PLAN DE ESTUDIOS DEL POSGRADO CENTROAMERICANO EN
ADMINISTRACION PUBLICA DEL
INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA (ICAP)
(1984 - 1986)**

Cursos	Créditos
I TRIMESTRE	
Política y Administración Pública	2
Economía I	2
Técnicas de Investigación	2
Estadística	2
II TRIMESTRE	
Teoría de la Organización	3
Contabilidad y Administración Financiera	3
Economía II	2
Estado y Políticas Públicas	2
III TRIMESTRE	
Teoría de la Organización II	3
Políticas Públicas	3
Toma de Decisiones	3
Taller de Técnicas de Investigación en Administración	2
IV TRIMESTRE	
Sistemas de Información para la Gestión	3
Preparación y Gestión de Programas y Proyectos	3
Curso de Concentración en un Area de Políticas Públicas	2
Administración y Desarrollo de Recursos Humanos	3
V TRIMESTRE	
Gestión Pública	3
Cursos de Concentración en un Area de Políticas Públicas	3
Curso de Profundización en una Técnica Administrativa	2
VI TRIMESTRE	
Trabajo de Tesis	8

Fuente: ICAP. Programa de Posgrado.

**PLAN DE ESTUDIO DEL POSGRADO CENTROAMERICANO
EN FORMULACION Y ADMINISTRACION
DE PROYECTOS DE DESARROLLO
1986-1987 ***

Cursos	Créditos
I TRIMESTRE	
Estado, Políticas y Administración Pública	2
Economía I	3
Contabilidad	2
Técnicas de Recolección y Ordenamiento de Información para Proyectos	2
II TRIMESTRE	
Teoría de la Organización I	3
Economía II	3
Planificación y Programación en el Sector Público	2
Análisis Estadístico	2
III TRIMESTRE	
Teoría de la Organización II	3
Administración Presupuestaria	3
Formulación y Evaluación de Proyectos I	3
Taller sobre Técnicas de Investigación	2
IV TRIMESTRE	
Sistemas de Información y Control	2
Administración de Proyectos I	3
Empresas Públicas	3
Formulación y Evaluación de Proyectos II	3
V TRIMESTRE	
Administración y Desarrollo de Recursos Humanos	3
Administración de Proyectos II	3
Seminario sobre la Gestión en el Sector Público	3
Seminario de Profundización sobre la Problemática de Proyectos	2
VI TRIMESTRE	
Trabajo de Tesis	8

* Este es un programa ICAP-BID.

julio-diciembre/1985

139

**PLAN DE ESTUDIO DEL PROGRAMA DE ESPECIALIZACION EN
GESTION PUBLICA DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMA
(1986)**

Cursos	Créditos
Teoría de la Organización Pública	2
Comportamiento Organizacional	2
Gestión y Desarrollo de Recursos Humanos	3
Investigación y Análisis Administrativo	2
Gestión de Recursos Financieros	3
Toma de Decisiones Administrativas	2
Sistema de Información para la Gestión Pública	3
Programación y Control de Gestión	3
Análisis de Políticas Públicas	3

Fuente: República de Panamá. Universidad de Panamá. Facultad de Administración Pública.

**PARTICIPANTES Y GRADUADOS DE LOS PROGRAMAS DE POSGRADO
EN ADMINISTRACION PUBLICA EN CENTROAMERICA**

Programas	Participantes	Egresados	Graduados
INAP — USAC	89	49	37
UCR — ICAP	56	19	37
UCR	31	7	—
ICAP	24	24	—
U. de P.	57	28	28

Fuente: ICAP. Elaborado en base a documentos oficiales.

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, julio-diciembre/1985

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-

julio-diciembre/1985

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 tendentes 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. □

Fundamentos del pensamiento administrativo y formación de administradores públicos

Rethelny Figueroa *

LA AUTORA ARGUMENTA QUE UNO DE LOS FUNDAMENTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ES LA TEORIA DE LA ORGANIZACION, CONOCIMIENTO QUE HA SIDO INTEGRADO POR LA CONTRIBUCION PROVENIENTE DEL CONJUNTO DE LAS CIENCIAS SOCIALES AL ESTUDIO DE LAS ORGANIZACIONES. ANALIZA EN FORMA GENERAL, LAS DISTINTAS ORIENTACIONES QUE LA TEORIA DE LA ORGANIZACION UTILIZA EN EL PROCESO DE FORMACION Y SU INCIDENCIA EN LOS ADMINISTRADORES PUBLICOS.

Introducción

El escrutinio del concepto *management*¹ revela la confusión que se le atañe a la palabra en la lengua inglesa. Es usada para connotar conducta racional. A menudo, representa un interés común y mutuamente aceptado por parte de un número de disciplinas científicas para el estudio y solución de problemas administrativos.

No es difícil dar ejemplos específicos de administradores, pero no es claro que personas quienes son llamadas administradoras no siempre administran y es casi obvio que muchas personas quienes no son llamadas administradoras en realidad administran. Parece que no es posible separar la conducta del administrador de la conducta del no administrador o a los administradores de los no administradores. De ahí, la necesidad de definir la administración como cierta clase de personas. Esta actividad, para la mayoría de los administradores científicos, toma lugar dentro de las *organizaciones humanas*.

La comunidad de los administradores científicos reconoce que la actividad de la administración en las organizaciones, al menos incluye a) descubrir, desarrollar, definir y evaluar los propósitos de la organización y las políticas alternativas que podrían conducir al logro de esos propósitos; b) lograr que la organización adopte las políticas definidas; c) evaluar la efectividad de las políticas que son adoptadas; d) iniciar los pasos necesarios para cambiar políticas cuando éstas no son consideradas efectivas.

Si la administración es caracterizada en esta manera, es un término que es aplicable a cualquier grupo de personas organizadas en busca de un propósito común. En otras palabras, administración es definida en algunos términos como el logro de propósitos por medio del esfuerzo organizado de las personas. De ahí, que el fenómeno de la administración puede ocurrir en los gobiernos, los sindicatos, las escuelas, las universidades, las empresas y aun en los establecimientos de la investigación científica.

La definición de administración no implica que todas las formas de administrar sean buenas, pero la comunidad de los administradores científicos tiene interés por establecer criterios acerca del buen y mal administrar.

* Administradora Pública.

1. El significado de la palabra inglesa "management" es más amplio que el significado de la palabra administración en español, sin embargo, para fines de este artículo los usaremos como sinónimos.

En este sentido, el conocimiento de la administración es tan altamente descriptivo del proceso administrativo como predictivo y prescriptivo. El interés no está solamente en predecir qué va a hacer un administrador en una determinada circunstancia, sino fundamentalmente en predecir qué podrá ocurrir si determinadas acciones fueran adoptadas. Esta predicción debe ser útil e inteligente. Luego, los resultados de esta predicción son evaluados en términos de buenos o malos, y si es posible de lo mejor. Evidentemente, esta evaluación es basada en una *decisión* y en la consideración del interés de a quién va a servir o dicho más precisamente, de cómo son ponderados los distintos intereses competitivos en una determinada organización.

La comunidad de los administradores científicos está integrada de personas con diferente formación disciplinaria y muy pocos de ellos reclaman este campo como su sola área de conocimiento. El interés y la conceptualización en los problemas de la administración dependen de la formación y experiencia del cientista, así que el conocimiento del administrador inevitablemente ofrece diferentes enfoques y muchas veces puntos de vista radicalmente opuestos, dando lugar a las saludables disputas que constituyen el crecimiento intelectual.

Es fácilmente entendible que el fenómeno de la administración ha invadido el campo de todas las ciencias sociales. Sin embargo, muy pocos pueden negar la importancia de la administración para la humanidad, especialmente en una época en que casi todos los grandes problemas sociales son estudiados y resueltos dentro de un marco de referencia administrativo. No obstante, hasta el período post-Primera Guerra Mundial no hubo un soporte fuerte y discernible de lo que constituía la disciplina. Así, la administración es algunas veces vista como el control de un sistema, o como una actividad económicamente dirigida, o como una actividad dirigida hacia el servicio público, o una actividad ética. Cada disciplina ha

visto el fenómeno a través de sus propios lentes contribuyendo de esta manera al desarrollo de la misma.

Así, los fundamentos de la administración y su objeto de estudio, *las organizaciones*, han sido desarrolladas bajo la óptica de estas contribuciones. La teoría de la organización como el cuerpo de conocimientos que aborda el estudio de las organizaciones, integra diferentes enfoques, cada uno de ellos enfatiza una perspectiva o aspecto específico de ese conjunto denominado organización. El desarrollo de las organizaciones como mecanismos artificiales que ha creado el hombre, responden a situaciones históricas concretas. Su estudio también señala estas pautas.

Por lo tanto, es ampliamente aceptado entre la comunidad de administradores científicos que uno de los fundamentos de la administración en general y de la administración pública en particular, lo constituye la *teoría de la organización*. Esta tiene por objeto el estudio de la conducta organizacional para lo cual toma como unidad de análisis las organizaciones, enfatizando y concentrando su estudio en aquellas que tienen por objeto alcanzar un objetivo común por medio de la actividad cooperadora de varias personas quienes desarrollan su energía creativa llamada *trabajo* en pos de ese objetivo, es decir, que la teoría de la organización centra gran parte de su conocimiento en estudiar específicamente la conducta de las organizaciones del trabajo.

El estudio de este tipo de organizaciones y el desarrollo de las ideas que han abundado su estudio, muestra un mosaico de enfoques disciplinarios provenientes de las contribuciones del conjunto de las ciencias sociales. Así, los enfoques formales estudian a la organización desde el punto de vista del proceso de trabajo, con una visión "ingenieril" y por tanto mecánica de la administración. Los enfoques informales consideran el estudio de las organizaciones desde el punto de vista de los sentimientos de los miembros que in-

tegran la organización enfatizando la capacidad social de los participantes en la realización de sus labores. El enfoque del comportamiento organizacional enfatiza su estudio en el grupo y en la dinámica que desarrolla éste. Este enfoque es una variante del enfoque interpersonal y parte de la teoría de las relaciones humanas con una perspectiva psico-social. El enfoque económico por otra parte, enfatiza una organización óptima y aborda las organizaciones desde el punto de vista de la teoría clásica de la economía. El enfoque de sistemas aborda las organizaciones desde el punto de vista de la interdependencia permitiendo seccionar la organización y desagregarla en sus partes identificando sus relaciones para analizarla en su conjunto. El enfoque decisional lo hace considerando a la organización como una red de decisiones que se desagregan al interior de la organización con el propósito de hacer efectivas las intenciones explícitas. El enfoque político plantea el estudio de las organizaciones desde el punto de vista de las relaciones de poder que se generan alrededor de la cúpula de las organizaciones y que se originan a partir de la incertidumbre en que se enfrentan las organizaciones a su ambiente. El desarrollo y formación de este cuerpo de conocimientos como un proceso sistemático se inició a principio de este siglo. Los principales gestores y contribuciones de este proceso se presentan a continuación según los enfoques que ellos abordaron.

Enfoques al estudio de la organización

Los enfoques formales

Frederick Taylor (1859-1915) introdujo la concepción de lo que se llegó a co-

2. F.W. Taylor. "What is Scientific Management" en M.T. Mattesson y J.M. Ivancevich Eds. *Management Classic*. California. Good Year Pub. Co., 1977. pp.5-9.

nocer en los años de 1900, como el *movimiento de la administración científica*. Las metas de la organización científica son: la eficiencia, la productividad y la racionalidad en la administración y en las organizaciones.

Taylor manifiesta que la administración científica es *una revolución completa del pensamiento*² de parte tanto de los trabajadores como de la gerencia, con respecto a sus problemas de administración y de trabajo. Aboga por la *mejor forma* de ejecutar las tareas y por la aplicación de la ciencia y de la investigación para el análisis de los problemas de la administración. Su unidad de análisis estaba constituida por el trabajador individual, al que también considera como un instrumento de la producción.

Para lograr las metas de la administración científica, en lo que respecta a las ganancias y a la productividad, Taylor señaló la importancia de la *cooperación* entre la gerencia y los trabajadores.

A pesar de que el movimiento de la administración científica despertó el interés en la especialización y en la aplicación de formas técnicas científicas, éste fue criticado porque descuidaba las necesidades individuales y los aspectos psicológicos del bienestar del individuo. Sin embargo, las tendencias posteriores en el pensamiento administrativo también han apuntado la imperfección del *mejor enfoque*.

A pesar de las críticas, las ideas de Taylor, como las de los primeros pioneros tuvieron mucha influencia sobre sus contemporáneos y sobre las tendencias subsiguientes.

Henry Fayol (1841-1925) como Taylor se concentró en la administración industrial. Sin embargo, al contrario de Taylor, el primero comenzó su estudio desde los estratos superiores y no en el nivel del trabajador. Su principal contribución está en tratar de desarrollar una teoría general de la administración a

través de la investigación de principios que permitieran en la administración una aplicación más extensa. De esta forma reiteró que los *principios* más importantes de la administración incluyen: la planificación, la coordinación, la organización, el control y el mando.

En la misma tradición de los teóricos clásicos, hizo la distinción entre la planificación y la ejecución, argumentando que los gerentes deben de planificar y los demás ejecutar³.

Posteriormente, los años treinta presenciaron la publicación de los *Papers* de Gulick y Urwick los que describen las funciones administrativas en términos de *principios*. Se consideraba que éstos tenían validez *universal*. El enfoque de los principios se puede considerar como una continuación del trabajo de Taylor y Fayol para lograr que la administración sea más *científica*.

Durante el mismo período y después de Gulick y Urwick, Mooney y Riley publicaron su libro *Onward Industry*. Su búsqueda de principios estaba motivada por la esperanza de poder inventar un conjunto de principios que pudieran ser aplicados uniformemente y que condujeran a la eficiencia y a la economía en la gestión, la organización y la administración.

Desde otro punto de vista pero dentro de este enfoque, el sociólogo y erudito alemán Max Weber (1864-1920), investigó los problemas organizacionales en un nivel más alto y de carácter general. Estudiando los problemas de la autoridad, de la dominación y de la estructura en el nivel perteneciente a la sociedad; ofreció *el tipo ideal de burocracia* como un modelo conceptual que nunca se encuentra en una realidad concreta.

La administración burocrática según Weber, es el tipo más puro del ejercicio de la *autoridad legal*. Al contrario del tipo tradicional y carismático, el tipo legal está asociado con el Estado moderno.

Las principales características del tipo ideal son: la impersonalidad, la profesionalización, la especialización, la selección sobre bases competitivas, la separación entre lo oficial y la posesión de los medios de administración, las reglas y los reglamentos, el uso de documentos y formularios oficiales y la jerarquía.

El punto más importante con respecto al tipo puramente burocrático de la organización administrativa según Weber es que, desde un punto de vista puramente técnico es capaz de lograr el más alto grado de eficiencia, y es en este sentido formal, *el medio racional más conocido de llevar a cabo el control imperativo sobre los seres humanos*⁴.

La burocracia fue criticada desde varios ángulos especialmente con respecto a la jerarquía y la impersonalidad. El grupo de las relaciones humanas, el que se describirá posteriormente, criticó mucho su descuido de las necesidades humanas.

Los enfoques interpersonales

La investigación conducida en la Western Electric Co. y conocida como el *experimento Hawthorne* durante los años treinta, marcó el inicio de un nuevo enfoque en la teoría de la organización y de la gestión. Esto se conoce como el enfoque de las *relaciones humanas*.

De hecho, la investigación en Hawthorne, constituyó más que un experimento. Esta contenía una serie de investigaciones conducidas por un grupo de investigadores integrado por Roethlisberger, Dickson y Elton Mayo. Su meta consistía en determinar la relación entre la in-

3. Henry Fayol. "Planning" en Mattesson e Ivancevich, Eds. *Op. cit.*, pp. 72-79.

4. Max Weber. "The Ideal Bureaucracy" en Mattesson e Ivancevich, Eds. *Op. cit.*, pp. 34-40.

tensidad de la iluminación y la eficiencia del trabajador medida esta última por su producción⁵.

Los resultados indicaron el efecto de los factores *psicológicos* más que el efecto de los *fisiológicos*. Se concluyó que el incremento en la producción era el resultado de las *normas sociales y del desarrollo de un grupo social organizado*⁶. Y que el sentido de participación y la sensación de ser miembro de un equipo, son fuerzas motrices más fuertes que el interés económico personal, la iluminación eléctrica, los períodos de descanso e influencias materiales similares. Estos resultados que apuntan hacia la importancia de los grupos informales y de las normas de los grupos ponen en tela de duda los conceptos de la administración tradicional e hizo evidente la necesidad de comprender las motivaciones humanas y las reacciones de grupo, para lograr que las cosas se realicen en colaboración.

Chester Barnard (1938) escribió *The Functions of the Executive*, las que llegaron a ser una adición importante a los libros de texto de la administración. Estas funciones incluían su teoría de la organización, basada en la cooperación, como la piedra angular de la administración. Barnard puso mayor énfasis en los elementos de la motivación, teniendo siempre en cuenta otros factores estructurales. Por primera vez definió a la organización como un *sistema de esfuerzos humanos coordinados*. En su trabajo sobre la auto-

ridad enfatiza la naturaleza del mando, factor que considera clave en toda actividad organizadora; explica la motivación en términos de incentivos, contribuciones y satisfacciones. Como un todo el libro de Chester Barnard está considerado como muy influyente para promover adicionalmente la *ruptura del pensamiento clásico en la organización*⁷. Desde el impacto que causó Barnard, la teoría sobre la organización moderna se ha desarrollado en tres direcciones principales. Primero se encuentran las teorías orientadas hacia el comportamiento, continuando con la línea de Barnard⁸. Las teorías de los sistemas abiertos y teorías de la contingencia y finalmente las teorías de las decisiones.

El interés por el estudio de la motivación llevó a Abraham H. Maslow a publicar *A Theory of Human Motivation* (1943) en que presenta que las necesidades humanas constituyen motivaciones y que su satisfacción responde a una *jerarquía de las necesidades humanas*⁹. Partiendo de las necesidades básicas o fisiológicas y ascendiendo a las necesidades psicológicas, la satisfacción de una necesidad conlleva al deseo de satisfacer otra de naturaleza superior. Esta teoría considera que los miembros de una organización manifiestan diferentes necesidades que conducen a diferentes motivaciones.

Enfocándose sobre el estudio de la motivación, McClelland llamó la atención hacia el logro como un motivo. De su investigación deduce un perfil del individuo que alcanza los mayores logros¹⁰. El motivo del logro se expresa como un deseo para desempeñarse en términos de estándares de excelencia, y como un deseo de lograr el éxito en situaciones competitivas.

Douglas McGregor en su libro *The Human Side of the Enterprise* (1960) trató de identificar dos modalidades distintas en que las organizaciones orientan su conducta basado en dos conjuntos de supuestos o concepciones sobre la naturaleza humana. El primero se conoce como la Teoría X y contrapuesta a ésta la Teoría Y¹¹. La Teoría X abarca la adminis-

5. G.C. Homans. "The Western Electric Researchers" en Mattesson e Ivancevich, Eds. *Op. cit.*, pp. 50-57.

6. *Ibid.*, p. 57.

7. F. Luthans. *Organizational Behavior. A Modern Behavioral Approach to Management*. New York, McGraw-Hill, 1977, p. 149.

8. *Ibid.*, p. 150.

9. Abraham H. Maslow. "A Theory of Human Motivation". *Psychological Review*, V. 50, 1943, pp. 370-396.

10. David McClelland. "Business Drive and National Achievement" en Gerald D. Bell, Ed. *Organizations and Human Behavior*. New Jersey, Prentice Hall, Inc., 1967, pp. 185-199.

11. D. McGregor. *The Human Side of Enterprise*. New York, McGraw-Hill, 1960, pp. 33-57.

tración tradicional y la Teoría Y práctica supuestos que reflejan una visión más positiva sobre los seres humanos en las organizaciones. Su contribución representó la filosofía de la administración que consideraba necesaria para los retos del futuro en contraste a los métodos tradicionales.

Los enfoques del comportamiento organizacional

El concepto de *grupo* se asoció con los investigadores de la Western Electric Co., Mayo y sus asociados, a los que nos referimos con anterioridad así como a la Escuela de las Relaciones Humanas. Desde 1930 la atención recayó sobre los grupos en las organizaciones. El estudio de la *dinámica de grupo* se llegó a asociar con el trabajo del psicólogo alemán, Kurt Lewin, conocido como el *movimiento de la dinámica de grupo*. La dinámica de grupo se interesa en las interacciones y las fuerzas entre los miembros del grupo en una situación social determinada. El concepto se aplica a las organizaciones que ponen el énfasis en el comportamiento de los grupos y sobre la dinámica de los miembros de grupos formales e informales. Lewin publicó *Frontiers of Group Dynamics* y llevó a cabo varias investigaciones en el área del comportamiento del grupo así como el estudio del liderazgo en los grupos.

Argyris, Bennis y Likert, como científicos del comportamiento y humanistas de la organización jugaron un papel muy importante en el enriquecimiento del pensamiento administrativo de varias maneras. Likert publicó sus *New Patterns of Management* en 1961; Argyris publicó su *Personality and Organization* en 1957 y Bennis escribió extensamente sobre *The Coming Death of Bureaucracy*.

Personality and Organization (1962), *Interpersonal Competence and Organizational Effectiveness*, (1964) e *Integrating the Individual and the Organization* de Argyris (1957) son obras que indican su orientación hacia las ciencias del comportamiento y prueban su contribución a la teoría de la organización. Según él en las organizaciones se requiere un control mínimo para poder permitir el crecimiento y el desarrollo del individuo.

Likert al igual que Argyris y Bennis, abogó por la aplicación de la investigación de las ciencias del comportamiento en la administración de las organizaciones. El y sus colegas en el Institute of Social Research en la Universidad de Michigan, pusieron mucho énfasis en investigaciones que condujeran a una mejor administración de los recursos humanos así como en el cambio en las estructuras organizacionales. Likert construyó un instrumento para medir los sistemas de administración y para valorar la salud y el clima organizacional.

Bennis (1966) en sus *Changing Organizations* sostiene que la *forma burocrática de organización se está tornando menos efectiva* y que están surgiendo formas y patrones que prometen cambios drásticos en la conducción de las prácticas administrativas¹². La década de 1960 incluye contribuciones importantes de Gross y James March, así como de Sherwood y Pfifner, y los resultados del esfuerzo conjunto de la RAND Corporation y el Department of Defense de los Estados Unidos (RAND-D.O.D.).

Bertram Gross (1964) intentó escribir una reseña enciclopédica por medio de su libro *The Managing of Organizations* en dos volúmenes. Este trabajo revisó todas las tendencias en el campo y documentó todas las contribuciones importantes del pensamiento administrativo hasta la fecha de publicación de su libro.

James March, tanto por sí mismo, como en colaboración con Simon y Cyert, contribuyó al estudio de las organizaciones julio-diciembre/1985

12. Benne, Bennis. Citado en F. Luthans. *Op. cit.*, p. 125.

nes y del comportamiento. *Organizations* (1958) de March introdujo una teoría balanceada de las organizaciones basada en el trabajo de Barnard y Simon. March también editó un volumen exhaustivo *Handbook of Organizations*, (1965) que contiene un buen número de ensayos cuidadosamente escogidos sobre la teoría organizacional.

Bennis, Benne y Chin publicaron la primera edición de *The Planning of Change* en 1961. Esta es una colección de materiales de lectura sobre la evolución del cambio planificado; de las ideas actuales y nacientes sobre éste y sobre la dinámica del cambio. Su meta fue la de contribuir a la tarea inconclusa de fusionar y reconciliar las artes de la práctica social con las ciencias del comportamiento humano. Ellos creen que viviendo en una época cuya única constante es el cambio radical, todos los hombres necesitan urgentemente los recursos que puedan estar disponibles conforme tratan de entenderse y de administrarse para dominar su ambiente, con el propósito de comprender y resolver los problemas sociales y personales sin precedente a los que tienen que enfrentarse¹³.

Desde esta perspectiva, el manejo del cambio, requiere que éste sea comprendido y que tenga un diseño sistemático. En 1964 Blake y Mouton en *Grid Approach* pusieron énfasis en dos conceptos teóricos: uno que acentúa el logro de la *tarea* y otro que acentúa el *interés* por la gen-

te. Estos conceptos fueron usados para construir su modelo del marco de referencia del proceso gerencial, el que fue muy usado en programas de desarrollo organizacional y de gestión¹⁴.

Los enfoques económicos

Al período después de la Segunda Guerra Mundial, como ya lo hemos indicado, le tocó dar testimonio de la tendencia hacia la profesionalización de la Administración Pública, así como de la discrepancia y de la contribución de varias disciplinas para el estudio de la administración, la organización y la gestión. Los economistas, al igual que los otros profesionales tales como los científicos del comportamiento y los humanistas de la organización, tuvieron su parte en este desarrollo contribuyendo, con nuevos enfoques a la tradicional *teoría de la firma*. Esta consideraba a la firma como un reactor pasivo de las ventas del mercado pretendiendo maximizar ganancias. En contraste, la teoría administrativa de la firma considera a ésta como un *sistema organizado de información* que pretende satisfacer su nivel de ganancia operando en interrelación con su ambiente exterior y permitiéndole al administrador ampliar su poder de discreción¹⁵.

Posteriormente, Joseph A. Schumpeter en *The Entrepreneur as an Innovator* analiza el término del administrador definiéndolo como un innovador, es decir, *aquel que introduce nuevas maneras de hacer las cosas*. Para él, sólo el verdadero administrador-innovador puede generar ganancias porque sus innovaciones le permiten operar con más bajos costos que sus competidores¹⁶.

Desde otro punto de vista, Harry A. Hopf publicó *Management and the Optimum* presentando la *ciencia del óptimo* como la aplicación de técnicas que permitan averiguar el óptimo para toda empresa de negocios. Describe el óptimo *como aquel estado de desarrollo de una empresa de negocios que tiende a perpe-*

13. W. Bennis, K. Benne y R. Chin, Eds. *The Planning of Change*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1961, p. V.

14. Robert Blake y Jane S. Mouton. *The Management Grid*. Houston, Texas. Gulf Pul. Co., 1964, pp. 5-18.

15. Sherrill Cleland. "A Short Essay on a Managerial Theory of the Firm" en K.E. Boulding y W.A. Spivey *Linear Programming and the Theory of the Firm*. New York, The McMillan Co., 1960, pp. 202-224.

16. Joseph A. Schumpeter. "The Entrepreneur as an Innovator" en E. Dale Ed. *Readings in Management: Landmarks and New Frontiers*. 3rd. ed. Montreal, McGraw-Hill Book Co., 1975, pp. 102-109.

tuar un equilibrio entre los factores de dimensiones, costo y capacidad humana y promover así en el grado más elevado la realización normal de los objetivos del negocio¹⁷. En 1951 Joel Dean publicó su libro *Managerial Economics*, el que enfatiza la aplicación del análisis económico a los problemas de la gestión.

Las contribuciones de los científicos economistas de la organización, centran su atención en la habilidad innovadora del administrador de la firma y en su capacidad para planear el crecimiento futuro de la organización, el poder y la visión para influenciar su ambiente externo y la habilidad para tomar decisiones que pueden ser implementadas por sus subordinados.

Los enfoques analíticos

La Rand Corporation en colaboración con el Departamento de Defensa de los Estados Unidos (D.O.D.) coadyuvó en el desarrollo y en la utilización de las técnicas de sistemas. Desde la década de 1950, la Rand ha estado experimentando con la investigación de sistemas sobre las bases de un contrato con el D.O.D.

Como un resultado de la experiencia con el P.P.B.S. (Program Planning and Budgeting System) y con el P.B.T. (Program Review Techniques) y debido al éxito comparativo de esta técnica en el Departamento de Defensa, en 1965, se decidió requerir la aplicación del P.P.B.S. en otros Departamentos.

El P.P.B.S. abarca otras técnicas tales como C.B.A. (Cost-Benefit Analysis) y O.R. (Operations Research). La aplicación

del análisis de sistemas (enfoque de sistemas) se consideró necesario para racionalizar y mejorar el desempeño de las ganancias del gobierno.

El enfoque de sistemas o la teoría general de los sistemas aplicada (G.S.T.), llegaron a ser un marco de referencia válido para considerar a las organizaciones. Se necesitaba un nuevo movimiento más allá de la Teoría Y y que considerara además la importancia de las *variables contextuales* en la administración.

Como un nuevo paradigma para el presente y el futuro, Walter Buckley, Ericson y Amitai Etzione entre otros, abogaron por la Teoría General de los Sistemas. Las nuevas perspectivas de esta teoría incluyeron el pensamiento sobre los sistemas abiertos, la Teoría de la Cibernética, la Teoría de los Juegos, la Teoría de los Roles y la Toma de Decisiones.

Buckley, (1973) dio fe del valor de la teoría de los sistemas abiertos según había sido promulgada por Von Bertalanffy, (1956) y señaló su pertinencia en el estudio de los problemas sociales y en el análisis organizacional¹⁸.

La teoría de los sistemas abiertos se interesa básicamente en los problemas de los relacionamientos, de la estructura y de la interdependencia. Las principales características de los sistemas abiertos son: la importación de energía, un producto final completo (*out put*), la retroalimentación, la entropía negativa, la diferenciación y la equifinalidad. En este sentido, se considera a las organizaciones como una clase especial de sistemas abiertos, compuestos por subsistemas e interactuando con sus ambientes.

Ericson enfatizó esta importancia. De acuerdo con sus conceptos la organización cibernética asume un conocimiento pleno de las comunicaciones interpersonales y gerenciales efectivas¹⁹.

Etzione contribuyó extensivamente a la nueva perspectiva de la teoría organizacional
julio-diciembre/1985

17. Harry A. Hopf. "La Administración y el Optimo", en Harwood F. Merrill, ed. *Clásicos en Administración*. México, Editorial Limusa-Wiley, S.A., 1971, pp. 307-348.

18. Walter Buckley. "Society as a Complex Adaptive System" en Jun y Storm Eds. *Tomorrow's Organizations*. Illinois, Scott, Foresman & Co., 1973, p. 187.

19. *Ibid.*, p. 192.

cional, y escribió sobre la teoría de la condescendencia en *Modern Complex Organizations* y en *Approaches to Organizational Analysis*. Caracterizando a la sociedad moderna como una sociedad organizacional, Etzioni argumenta que el modelo de sistemas, como se esbozó anteriormente, no sólo tiene que ser un modelo mejor, sino que también parece proporcionar una medida de seguridad contra el prejuicio común²⁰.

El intercambio y la Teoría de los Roles introdujeron nuevas perspectivas en la teoría de la organización, incluyendo las contribuciones de Peter Blau a la teoría del intercambio y las de Shibutani, a la Teoría de los Roles.

Blau²¹ usa la teoría del intercambio para ilustrar como las organizaciones complejas se ajustan a la estructura social en términos del intercambio, y define los principios básicos del intercambio como recompensas, beneficios y motivaciones para proporcionar esfuerzo y servicio. Estas se consideran muy importantes para la comprensión del comportamiento del poder y de las relaciones de autoridad organizacionales.

Shibutani hizo popular la *Teoría del Rol* la que ha empleado un modelo descriptivo y explicativo en varios campos de estudio. Implícitos en la teoría se encuentran ciertos preceptos de roles para obtener una agudeza de ingenio en la administración y una estructura organizacional efectiva²².

Lorsch y Lawrence, Morse y Lorsch y otros, contribuyeron al enfoque de contingencia de la teoría organizacional. Este enfoque utiliza la teoría de los sistemas y la interacción de la organización como un sistema con su ambiente. Los estudios que explican la interacción entre la organización y su ambiente fueron llevados a cabo por teóricos tales como Thompson y Woodward.

Lawrence y Lorsch, (1967)²³ seleccionaron un número de organizaciones y estudiaron su interacción entre sus ambientes internos y externos. Por medio del desarrollo de un enfoque de contingencia demostraron como las diferencias en ambos tipos de ambientes estaban relacionadas entre sí. Su estudio le dio un apoyo mayor a la teoría de la contingencia.

Morse y Lorsch (1970)²⁴ añadieron nuevas dimensiones a la teoría de la contingencia con su enfoque titulado *Beyond Theory Y*. Ellos mostraron lo inapropiado de los dos supuestos presentados con anterioridad por McGregor en la *Theory X and Theory Y*. En *Beyond Theory Y* indica la necesidad de la concordancia entre las tareas, la organización y la gente. Desde esta perspectiva la organización más productiva es la que en una situación particular se ajusta a las necesidades de sus tareas y de su gente.

Los enfoques decisionales

Herbert Simon (1947) publicó la primera edición de *Administrative Behavior, A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization* el que dirigió la atención sobre la centralización del proceso de la toma de decisiones en las organizaciones administrativas.

Simon discutió el concepto de la *racionalidad*, en la toma de decisiones apuntando hacia las limitaciones del modelo económico del hombre. La racionalidad del hombre administrativo de acuerdo a

20. Amitai Etzioni, "Two Approaches to Organizational Analysis: A Critique and a Suggestion" en O. Grusky and A. Miller Eds. *The Sociology of Organizations*. New York, The Free Press, 1970, pp. 215-226.

21. Peter Blau, "Exchange Theory" en Grusky and Miller, Eds. *Op. cit.*, pp. 127-148.

22. F. Luthans, *Op. cit.*, p. 152.

23. D.L. Lawrence and Jay Lorsch, *Organization and Environment*. Boston, Harvard University, 1967, pp. 1-23.

24. J.J. Morse and J. Lorsch, "Beyond Theory Y". *Harvard Business Review*, V. 48, No. 13, mayo-junio, 1970, pp. 61-68.

Simon está *circunscrita* o limitada²⁵. En su resolución de problemas el hombre administrativo *satisface* y no *optimiza* sus expectativas.

Las contribuciones de Etziona al desarrollo de la teoría organizacional incluyen un enfoque integrado hacia la teoría de la toma de decisiones, y se refieren al mismo como al *Mixed-Scanning Model*²⁶. En un esfuerzo por mejorar el proceso de la toma de decisiones en las organizaciones su modelo emplea y combina el enfoque racional y el del incremento.

Este modelo se originó como un enfoque viable, contrapuesto al enfoque racional, el que considera a la persona que toma las decisiones como un hombre económico capaz de *maximizar* sus beneficios así como del enfoque del incremento de Charles Lindbloom, el que considera a la toma de decisiones como un proceso de *embrollos*.

Un estudio reciente y enfoque exitoso concerniente al proceso de la formulación de objetivos ha sido la teoría behaviorista de la firma de Cyert y March. Ellos han seleccionado el proceso de la toma de decisiones como la unidad crítica de análisis, caracterizada por la intencionalidad humana pero limitada por su racionalidad. La racionalidad humana en el proceso de toma de decisiones es más bien adaptativa que maximizadora y es lo que caracteriza a la firma. Su objetivo es examinar las implicaciones de esta posición con el propósito de distribuir

los recursos de la organización en forma adecuada²⁷.

Estudios posteriores sobre el proceso de toma de decisiones han pretendido explicar cuál es el procedimiento que el administrador utiliza en la selección de los diferentes cursos de acción, dando origen a una serie de instrumentos matemáticos y modelos que permitan explicar la racionalidad subyacente que motiva su acción. Algunos de estos procedimientos no sólo enfatizan los aspectos de incertidumbre y riesgo del tomador de decisiones, sino que consideran la presencia de otros tomadores de decisiones y sus intereses.

Los enfoques políticos

Las relaciones humanas que se establecen con ocasión de los fenómenos de poder, no son tan sencillas, ni previsibles como en los esquemas behavioristas de tipo estímulo-respuesta a la que son propensos los psicólogos sociales y que los investigadores estadounidenses han tenido a bien recuperar cuando comenzaron a estudiar científicamente, la conducta humana dentro de las organizaciones.

Michael Crozier en su libro *The Bureaucratic Phenomenon* (1964) señala que *el examen de la otra cara de la organización, la de las luchas de poder y las relaciones de conflicto (han sido) permanentemente relegadas en las teorías precedentes*²⁸. Crozier estudió dos burocracias del gobierno francés, una oficina y un monopolio de manufactura (en la industria del tabaco) con treinta plantas a través de Francia. De su estudio se desprende que dado que la autoridad central no puede regular y controlar todo, deben permanecer ciertas áreas de incertidumbre y es alrededor de éstas que se desarrollan las relaciones informales de poder.

En efecto, aquellas personas que son expertas en el manejo de estas áreas de incertidumbre logran mucha influencia al interior de la organización.

25. Herbert Simon. *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Process in Administrative Organizations*. 2a. Ed. New York, The Free Press, 1957, pp. 76-80.

26. Amitai Etzioni. "Mixed Scanning, A Third Approach to Decision Making", en Jun and Storm Eds. *Op. cit.*, p. 226.

27. O.E. Williamson. *The Economic and Discretionary Behavior: Managerial Objectives in a Theory of the Firm*. New Jersey, Prentice Hall Inc., 1964, p. 10.

28. Michel Crozier. *The Bureaucratic Phenomenon*. English Translation. Chicago, University of Chicago Press, 1964, p. 183.

Algunos otros hallazgos de este estudio que ameritan mencionarse es con respecto a la toma de decisiones por estos expertos quienes influyen la organización. En esta labor se separa el poder de tomar las decisiones del conocimiento necesario para tomarlas. Este es el precio que se paga por la impersonalidad ya que los que tienen la información necesaria no tienen el poder de discreción y los que tienen este poder no pueden conseguir la información necesaria²⁹.

Desde este punto de vista se enfatiza la relación entre ambas organizaciones: la formal y la informal fusionándola en un enfoque múltiple. Enfoca la organización como una gran unidad social compleja donde se integran distintos grupos sociales y que la articulación de las relaciones formales con las informales estará condicionada por los intereses de estos grupos sociales. Son estos actores e intereses quienes condicionarán y privilegiarán la racionalidad técnica *versus* la racionalidad política o viceversa en el proceso de toma de decisiones. Esto adquiere más relevancia si consideramos que las condiciones reales de racionalidad limitada en las que se encuentran operando la mayoría de las organizaciones condiciona a que las relaciones de poder sean un aspecto central en la estructura de sus relaciones sociales.

Un breve análisis a los enfoques que abordan el estudio de la organización manifiesta las siguientes consideraciones:

○ El estudio de las organizaciones ha sido emprendido desde puntos de vista múltiples provenientes de las ciencias sociales. En este sentido, la disciplina de la administración pública y su fundamento, la teoría de la organización, más que un *formulador* de las ciencias sociales, *usa* el conocimiento gestado por ellas incorporando las contribuciones y aportes que se desarrollan al interior de cada una de

las ciencias sociales. Algunas de estas contribuciones han tenido mayor influencia que otras, tal es el caso del *movimiento behaviorista* y el *enfoque sistémico* que han invadido todas las ciencias sociales y que gran parte de la literatura de la teoría de la organización es dedicada a estos aspectos.

○ El desarrollo de la teoría de la organización es en su gran mayoría de origen norteamericano. Este cuerpo de conocimientos se ha ido constituyendo utilizando los instrumentos teóricos-metodológicos que las disciplinas de las ciencias sociales en Norteamérica disponían para abordar el estudio de las organizaciones humanas. En este sentido, el predominio de una de las ciencias sociales para abordar y explicar los fenómenos de la organización en un determinado momento dependerá no sólo de la naturaleza del fenómeno, sino también de la capacidad de los instrumentos teóricos-metodológicos que la disciplina en cuestión utiliza para explicar los fenómenos de las organizaciones humanas.

○ La teoría de la organización es una teoría que se ubica en las teorías de alcance medio o de *rango medio*³⁰. En ese sentido, la teoría de la organización pretende explicar los fenómenos que se desenvuelven entre el individuo y la sociedad, es decir, a nivel de grupo, por lo que la teoría de la organización como uno de los fundamentos de la administración pública, a la cual le conciernen los gobiernos y las sociedades, necesita y requiere nutrirse de teorías de gran alcance que le permitan contextualizar y ubicar los fenómenos organizacionales en un determinado espacio y tiempo.

○ A nivel de la praxis, o sea, a nivel de la articulación de necesidades e intereses reales, los enfoques de la teoría de la organización coexisten en la proyección de las soluciones a problemas determinados. Es la labor del administrador seleccionar aquellos enfoques que le permitan abordar una situación problemática con un enfoque múltiple, ya que en el análisis

29. *Ibid.*, p. 51.

30. Ronald A. Chilcote. *Theories of Comparative Politics*. Colorado, Westview Press, Inc., 1981, pp. 18-19.

de problemas organizativos *debe (n) establecer (se) relaciones cada vez más estrechas con otras disciplinas como la ciencia política, la sociología y la economía, que afrontan desde perspectivas distintas la misma problemática en la regulación y desarrollo de sistemas concretos de acción interorganizativa. Naturalmente, no pueden estar ausentes los aspectos históricos del desarrollo organizativo y aquellos antropológicos sobre la relación entre organización, cultura y valores sociales*³¹.

El pensamiento administrativo y su incidencia en la formación de administradores públicos

La administración pública pretende encontrar la manera más efectiva de hacer las cosas que el público quiere que se hagan de acuerdo con las más aceptables prácticas científicas por medio de la profesionalización. El proceso de la profesionalización en todos los campos ha buscado evitar el derecho de la ignorancia, la equivocada adivinanza y la imaginación impulsiva y trata de rutinizar la conducta para hacerla más efectiva.

En este proceso de profesionalización, el estudio de la teoría de la organización es generalmente considerado bajo tres orientaciones diferentes: a) la cronológica; b) la ideológica, y c) la de enfoques multidisciplinarios.

La primera enfatiza la historia del desarrollo de la teoría de la organización, estudiando el surgimiento de las distintas escuelas de pensamiento así como sus exponentes. Este estudio lo hace abordando el proceso de desarrollo de la teoría en forma lineal; en este proceso, el surgi-

miento de una nueva escuela responde a las limitaciones presentadas por la anterior. No obstante, que la gestación de este conocimiento se ha desarrollado en muchos momentos paralelamente desde perspectivas diferentes, mostrando traslapes en el tiempo entre una y otra contribución proveniente de enfoques distintos, el estudio de la teoría de la organización desde este punto de vista, ha sido muy usado.

La orientación ideológica se centra en el análisis de los factores contextuales y los valores culturales propios de la época en que se gestó cada una de las contribuciones a la teoría de la organización destacando en forma agregativa, la variable que privilegia cada contribución. El énfasis en la práctica ideológica ha sido en la eficiencia, lo que ha incidido en la radicalización del discurso y en el menosprecio de los instrumentos teóricos-metodológicos que le permitan abordar el análisis de situaciones concretas y diferentes a las que condicionaron la gestación de las contribuciones a la teoría de la organización.

La orientación de enfoques múltiples incorpora las dos anteriores orientaciones, adicionando la identificación y análisis de los instrumentos teóricos-metodológicos que cada enfoque privilegia para abordar el estudio de las organizaciones humanas. Desde este punto de vista se pretende que el administrador público además de estar en capacidad de asociar el proceso de gestación de la teoría con: a) el cómo se llegó hasta el momento actual de desarrollo; b) qué tipo de problemas fueron abordados y c) qué características manifestaban esos problemas, pueda también identificar métodos, seleccionar criterios y relacionar conceptos a fenómenos específicos para proyectar soluciones. En este sentido, se busca además, proveer al administrador público de instrumentos sistemáticos para medir y administrar las necesidades públicas y las demandas populares por medio de un esfuerzo de abstracción que estimule las capacidades analíticas e innovativas del mismo.

31. José María García-Madaria. *Teoría de la organización y sociedad contemporánea*. Barcelona, Editorial Ariel, 1985. p. 238. Una aplicación de los conceptos tomados de la antropología al comportamiento organizacional fue hecha por Leighton en *The Government of Men* (1949).

Estas orientaciones enfatizan diversos aspectos cuya iniciativa sólo tendrá relevancia cuando existe cierta claridad con respecto a la concepción de administración pública que se quiera impulsar. Esta a su vez ha de ser contextualizada para que sea eco de su realidad, punto a partir del cual se puede definir el *perfil* del administrador público requerido y congruente con esa concepción para diseñar los medios (descriptores, contenidos de cursos, etc.), que permitan coadyuvar a la efectividad del proceso de formación de administradores públicos en la región.

Es pertinente considerar en términos de la concepción de la administración pública contextualizada, que ésta debe ser uno de los campos más innovativos en la totalidad académica y en la vida profesional. La razón es que la administración pública es concerniente a la resolución de problemas tanto en sus intuiciones como en sus productos. La administración pública descansa sobre políticas y sobre el *Know-how* operacional en la solución de los problemas más apremiantes para la sociedad. Hoy, la necesidad para innovar en administración pública desde perspectivas

diferentes, es particularmente más urgente. La administración pública debe ser basada en la imaginación práctica y la instrumentación creativa. Debe buscarse la innovación en las políticas administrativas más que la innovación en las técnicas meramente.

Por otra parte, debemos considerar que el administrador público es miembro de una sociedad que es más administrada que gobernada. Más y más, lo que una vez fue el gobierno en el sentido de ser el producto de un proceso de la decisión pública en varias formas delegadas, está siendo modificado por el proceso de las decisiones adheridas. Estas decisiones posiblemente fueron hechas hace tiempo sobre bases poco claras, y que ahora son reinterpretadas a la luz de situaciones problemáticas complejas. Adicionalmente, debemos considerar que en nuestro medio están llevándose a cabo cambios históricos, los cuales no pueden ser atribuidos a los errores de juicio o a la mala administración, situación que demanda a la administración pública asumir su papel de principal innovador de soluciones para los años venideros. □

El ICAP en Centroamérica

Asociación Costarricense de Profesionales en Administración Pública a Nivel de Posgrado

Introducción

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y la Universidad de Costa Rica cuentan en este momento con programas de Maestría y de Posgrado en Administración Pública con el propósito de formar un administrador de alto nivel que aplique en un área determinada de la actividad del gobierno, o un área específica de políticas públicas, sus conocimientos teóricos y habilidades técnicas de manera crítica e innovativa en base a una adecuada comprensión de la sociedad en que actúa.

A partir de 1980 se han desarrollado varios programas de esta naturaleza, los cuales han dado un buen producto: egresados, quienes se encuentran ahora inmersos en el quehacer administrativo en los diferentes países y en su mayoría desempeñando puestos de dirección superior, haciendo posible su contribución en la formulación y puesta en práctica de soluciones alternativas para problemas que enfrenta la administración pública en general o sus instituciones en particular.

Al egresar de estos programas, cada participante adquiere el compromiso de continuar con su propio desarrollo y autorrealización, promover todas aquellas acciones que en una u otra forma permitan alcanzar, además de sus objetivos, los de otros egresados. El mejoramiento que se logra a nivel personal y profesional conllevará en parte, a un mejoramiento en

la eficacia y eficiencia administrativa de cada organización y de la administración pública en general.

Para dar respuesta a este compromiso, los egresados del Programa de Maestría y de Posgrado en Administración Pública han tomado la decisión de constituir asociaciones nacionales de profesionales en administración pública, a nivel de Posgrado, considerándolas un mecanismo que permitirá viabilizar un plan de acción a corto y mediano plazo. Se pretende que la Asociación aglutine a todos los egresados de los programas mencionados como de otros programas de dentro y fuera del país; esta práctica permitirá que cada grupo nacional tenga la oportunidad de programar y realizar actividades tendientes al logro de los objetivos planteados. Por otra parte se considerará valiosa la participación, como miembros de la Junta Directiva, de egresados de los diferentes países, ello contribuirá a incrementar el sentimiento de fraternidad y de centroamericanidad que constituye uno de los objetivos de las asociaciones.

Haciendo referencia a Costa Rica, a la fecha sólo se han realizado 10 sesiones tanto informales como de trabajo, lo que ha permitido la preparación y realización de un curso introductorio en el uso de microcomputadoras y la redacción del anteproyecto de los estatutos de la Asociación. Se tiene planeado el desarrollo de otras sesiones para preparar la realización de la Asamblea de Constitución de la misma, y así quedar completamente organizados.

Se considera que la existencia de la Asociación Nacional de Profesionales en Administración Pública, puede ser un valioso aporte para cada país, dado que per-

mitirá el intercambio de conocimientos y experiencias entre sus asociados, lo que posteriormente, fortalecerá el desarrollo de las funciones organizacionales.

Actualmente existen grandes expectativas alrededor de los beneficios y ventajas que se pueden obtener por lo que se están haciendo múltiples esfuerzos para que sea una realidad la constitución de las asociaciones nacionales y posteriormente la integración de la Confederación Centroamericana de Profesionales en Administración Pública.

Objetivos de la Asociación

La Asociación Costarricense de Profesionales en Administración Pública a nivel de Posgrado, tiene como objetivos los siguientes:

- a) Fortalecer el quehacer profesional académico e investigativo del administrador público.
- b) Promover el desarrollo científico-técnico y el intercambio de experiencias e información entre sus miembros e instituciones afines.
- c) Contribuir al fortalecimiento de las instituciones públicas centroamericanas en la solución de problemas administrativos.
- d) Promover vínculos de colaboración con universidades, organismos internacionales, asociaciones y colegios profesionales a nivel nacional e internacional.
- e) Favorecer la integración profesional, humana de sus miembros con un espíritu de centroamericanidad.

Para alcanzar los anteriores objetivos, la Asociación tendrá las siguientes funciones:

- a) Realizar congresos y encuentros profesionales periódicos.

b) Redactar publicaciones periódicas y ocasionales.

c) Establecer mecanismos para la consecución de becas para estudios genéricos y de especialización.

d) Apoyar la realización de acciones de capacitación en administración pública en las instituciones estatales.

e) Suscribir convenios con entidades y organizaciones nacionales e internacionales.

f) Mantener correspondencia con otros centros académicos nacionales e internacionales.

g) Desarrollar programas cooperativos e interinstitucionales para la capacitación y actualización de conocimientos sobre administración pública de sus miembros.

h) Coordinar actividades que favorezcan el intercambio y divulgación de oportunidades de ejercicio profesional.

i) Apoyar la creación y desarrollo de asociaciones nacionales de administración pública.

Organización de la Asociación

Se pretende que la Asociación de Profesionales en Administración Pública esté integrada por la totalidad de los egresados de los programas de Posgrado en Administración Pública, que se desarrollan dentro y fuera del país, por lo que todo el poder de la Asociación emanará de la universalidad de sus miembros y será ejercida en nombre de éstos a través de la Asamblea General y de la Junta Directiva con arreglo y apego a los estatutos de la misma.

La primera Asamblea General será realizada en el mes de febrero de 1986, la cual tendrá dos finalidades: constituir legalmente la Asociación y la elección de julio-diciembre/1985

la Junta Directiva juntamente con la organización de las comisiones necesarias para lograr el desarrollo pleno en todas sus actividades.

La constitución de la Asociación Nacional de Profesionales en Administración Pública ha sido un ideal de todos los egresados, ello se pone de manifiesto al haber dado respuesta en forma efectiva a un llamado de la comisión organizadora. En una comunicación especial se les exhortó para que enviaran sus observaciones a un documento preliminar que sobre los estatutos se había elaborado, asimismo se les envió el correspondiente formulario de inscripción. Actualmente se ha recibido contestación satisfactoria sobre los aspectos mencionados anteriormente.

La comisión organizadora está integrada por los señores Licda. Antonieta Mendoza, Xinia Picado, Rodolfo Muñoz, Eduardo Sacayón, Marcos Fonseca y Gloria de Márquez.

Donación de la Fundación W.K. Kellogg al ICAP

La Fundación W.K. Kellogg aprobó en mayo de 1985, una donación para el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) por un monto de US\$ 401.066,00, desembolsable en cuatro años, para la realización de un Programa de Estudios Avanzados en Administración Pública para el Sector Salud. Dicho programa, a iniciarse en enero de 1986, implica llevar a cabo tres promociones de un Posgrado a nivel de Maestría en Administración de Salud y varios cursos de menor duración a desarrollarse en cada uno de los países miembros del Instituto.

La Fundación W.K. Kellogg, mostrando una encomiable comprensión del problema de salud en Centroamérica, demuestra de esta manera su preocupación por capacitar a los administradores de esta importantísima área, contribuyendo positivamente a

julio-diciembre/1985

enfrentarse al reto que significa evitar el deterioro y en lo posible, conducir a un mejoramiento sostenido en la prestación de los servicios de salud.

Este proyecto se llevará a cabo como parte de un programa internacional coordinado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la que proporcionará servicios de consultoría durante el desarrollo del mismo.

Más específicamente, los objetivos del Programa Fundación Kellogg/ICAP/OPS son los siguientes:

1. Formar especialistas a nivel de Maestría en Administración de Salud —dos por país para cada promoción—, que tengan la habilidad de:
 - o Diseñar políticas que conduzcan a la introducción de los cambios profundos que sean necesarios, en los sistemas de salud.
 - o Realizar actividades de dirección estratégica en dicho sistema.
 - o Constituir la base, en sus propios países, para la creación de un sistema regional de capacitación en administración de servicios de salud.
2. Capacitar personal clave del sector salud de la región, en diversas áreas.
3. Realizar investigaciones sobre los problemas de salud en Centroamérica, tomando en consideración factores políticos, económicos y administrativos.

Como se observa, las labores del Programa Fundación Kellogg/ICAP/OPS constituyen un importante esfuerzo de carácter amplio para contribuir al mejoramiento de la problemática de salud en el istmo centroamericano. La diversidad de labores académicas, de investigación y difusión, constituyen tres enfoques diferentes, los cuales se complementarán con resultados que se estima de considerable beneficio para el área.

Seminario sobre Formación y Gestión de las Políticas Públicas

Discurso pronunciado por el Lic. Armando Arauz Aguilar Vicepresidente de la República de Costa Rica

Considero un privilegio estar con ustedes esta mañana para darles la más cordial bienvenida a nombre del Gobierno de Costa Rica y para desearles el más completo éxito en las deliberaciones que llevarán a cabo en este prestigioso Instituto Centroamericano de Administración Pública para estudiar el delicado tema de la "Formación y Gestión de las Políticas Públicas".

Nadie duda que en la actualidad el Estado y su aparato administrativo juegan un papel importante y protagonista en el desarrollo económico y político de nuestros países. Aun aquellos que defienden proyectos políticos sustentados en una disminución de la participación estatal, deben enfrentarse ante una situación de crisis y de deterioro económico y social que obliga a las organizaciones públicas a intervenir.

Frente a este desafío, el Estado y particularmente el Sector Público, debe incrementar su eficiencia modernizando la administración pública y mejorando el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas.

No tendríamos excusa moral o histórica los funcionarios a nivel político o técnico si no buscáramos enfoques alternativos que resulten efectivos para la gestión de las políticas públicas.

No solamente los Gobernantes, sino todos los ciudadanos debemos preocuparnos porque nuestros Estados sean más eficientes y logren cumplir los objetivos que se proponen; que los programas que im-

pulsan logren responder a las necesidades de amplios sectores de la población y, que el Estado sea fuerte para poder imponer los programas concebidos.

Según he podido apreciar de la lectura de los documentos sobre la reunión, los participantes en esta reunión, son todos funcionarios a nivel político o personas con amplia visión de la situación político-económica; especialistas en políticas y administración pública y funcionarios de organismos internacionales que realizan acciones de cooperación técnica o financiera en el campo de las políticas y gestión públicas, cuya capacidad contribuye al esfuerzo que están realizando los Gobiernos de la Región para el mejoramiento de la acción estatal.

El propósito y temario de la reunión es de fondo y estimula ideas creativas y posibles de convertirlas en opciones viables. Fortalece los esfuerzos nacionales para lograr mayor eficiencia en la administración pública y orienta a los organismos internacionales para que sus actividades de cooperación técnica coadyuven a la superación de los problemas administrativos críticos que enfrentamos.

Siempre he creído que el Estado cuya acción se manifiesta principalmente a través del funcionario de la administración pública, no tiene por qué ser ineficiente, democracia y eficacia no tienen por qué ser incompatibles.

La complejidad de la vida y del Gobierno son cada vez mayores y precisamente por eso es que es urgente crear mecanismos públicos coherentes y efectivos para garantizar al pueblo acciones oportunas, eficaces y con una vocación orientadora capaz de dirigir la sociedad.

Sin embargo, nos hemos quedado rezagados en ese propósito y a veces cunde el pesimismo entre los gobernantes y gobernados acerca de la utilidad del aparato estatal para resolver los problemas que afectan a la comunidad nacional.

Pero los que de alguna manera hemos venido trabajando en el campo de las ciencias de la administración pública, sabemos que existe la posibilidad de que el Estado llegue a ser un instrumento idóneo para el Gobierno de la sociedad y esta reunión es un ejemplo de optimismo en que podemos, con provecho para los gobernados, esforzarnos no solamente en formular políticas públicas adecuadas, sino en organizar la administración pública de tal manera que esas políticas encuentren posibilidades prácticas de realización en beneficio de nuestros pueblos.

Una vez más expreso mi agrado por este acto y repito mi deseo de que los resultados de la reunión sean altamente beneficiosos para nuestros gobiernos y para nuestros pueblos.

Muchas gracias.

**Discurso pronunciado
por el señor César Miquel
Jefe División de Programas Regionales
Dirección Regional
para América Latina y el Caribe (PNUD)**

En nombre del Administrador Auxiliar y el Director Regional para América Latina y el Caribe Sr. Hugo Navajas M., quiero expresar el agradecimiento del PNUD al Gobierno de Costa Rica por la hospitalidad que nos brinda para hacer posible este Seminario sobre Formulación y Gestión de Políticas Públicas. No es casual que se haya reunido en esta tierra centroamericana, un grupo tan distinguido de expertos para elaborar con su experiencia las ideas desarrolladas en diversos foros internacionales sobre esta materia. La larga tradición democrática del país y el haber sido por muchos años la sede del Instituto Centroamericano de Administración Pública, constituye un aliciente para la discusión y proporcionan el ámbito fecundo para construir el futuro. Al ICAP —y especialmente a su Director Sr. Carlos Cordero, como así mismo, a los distinguidos participantes que nos julio-diciembre/1985

acompañan—, les expreso nuestro reconocimiento por los esfuerzos realizados para hacer posible este evento.

La región vive hoy un momento trascendente de su historia y me animo a decir que este momento es también decisivo. Tras una década de profundas perturbaciones que han achicado el horizonte de previsión y convulsionado política, social y económicamente a todos los países del continente, presenciamos hoy los efectos de una crisis que afecta indiscriminadamente a los diversos sectores sociales y evidencia los conflictos que impulsó un modelo de desarrollo insensible a las necesidades de la sociedad como conjunto. Pero es justamente la magnitud del fenómeno lo que ha estimulado la vocación de cambio puesto de manifiesto en la mayoría de los países latinoamericanos, provocando —con sentimiento de urgencia— la integración política y estrechando los vínculos de cooperación. El haber reconocido que los problemas individuales de los países son también los problemas de la región, constituye un paso que considero decisivo. Los foros formales e informales se han multiplicado en los últimos meses y ellos proporcionan la oportunidad de examinar la problemática con realismo y de acordar políticas que contribuyan a reforzar esta ola democrática que impera en América Latina.

En este contexto que los gobiernos manifiestan su preocupación por mejorar el proceso de formulación y gestión de las políticas públicas y por conducir una corriente de modernización del Estado que asegure la capacidad de respuesta a los desafíos planteados. El análisis exhaustivo de la situación que atravesamos, muestra que confrontamos una crisis propia y específica de América Latina que tienen, por cierto, vinculaciones con la situación mundial, pero que no se resuelve automáticamente con la recuperación de los países del centro. Más aún, debe destacarse que ésta no es una crisis coyuntural sino de estructura. La Dirección Regional del PNUD percibe con preocupación la necesidad de adaptar el sistema de coopera-

ción técnica a las exigencias de la hora actual y responder con soluciones a la confianza y a las expectativas evidenciadas por los países. Es por ello que desde hace casi dos años ha venido modificando sus políticas con el objeto de formular programas que se inserten en el escenario regional. Tras un período de transición, que se encuentra próximo a finalizar, será posible iniciar un nuevo ciclo dominado por la coherencia programática. Este proceso fue acompañado de un período de reflexión que tiene tres vertientes. En primer lugar los exámenes de situación, prioridades, los planes de acción y las percepciones manifestadas en los foros internacionales, sean éstos interregionales, regionales o subregionales. La segunda vertiente proviene de la reunión regional de Representantes Residentes del PNUD realizada en Santo Domingo, República Dominicana, en noviembre del año pasado durante la cual se analizaron las políticas del PNUD vis-a-vis la crisis que vive la región, las formas de colaborar más efectivamente con los gobiernos de la misma. La tercera fuente de información examinada proviene de la Reunión de Expertos sobre "Crisis y Desarrollo de América Latina y del Caribe", realizada en la sede de la CEPAL en el segundo trimestre de este año y que fue la culminación de un ejercicio en el que intervinieron destacados especialistas de la región, expertos en asuntos latinoamericanos y caribeños del mundo industrializado y el cuerpo profesional de la propia Secretaría de la CEPAL.

Como resultado de estas tareas se identificaron tres fuentes que aparentemente desempeñan un papel central: a) la necesidad de revisar las estrategias sociales (que pocas veces satisficieron las expectativas) en vista del agravamiento de la problemática asociada a la falta de equidad en la distribución del costo del ajuste entre los diversos sectores de la población; b) la imperativa urgencia de modernizar el Estado, especialmente, de mejorar la formulación y ejecución de las po-

líticas públicas como un instrumento indispensable para superar las repercusiones internas y externas de la crisis; y, c) la impostergabilidad de integrar —desde una dimensión tecnológica— el aparato productivo lo que requiere significativos avances en el campo científico y tecnológico en estrecha vinculación con el nivel de desarrollo de los países.

A nivel latinoamericano y caribeño el PNUD contribuye con acciones de cooperación técnica en los planos regional y nacional a través de los programas correspondientes. Pero es en el programa regional donde se concentran actividades de integración espacial —entre países— y se posibilita el emprendimiento de tareas conjuntas que repercuten luego en los propios esfuerzos nacionales. De allí que este Seminario brinda la oportunidad de conformar la estrategia del próximo Programa Regional en una de las áreas detectadas como centrales para superar el estancamiento de la región.

Ello hace que esta reunión reúna características únicas para repensar el futuro, ajustar el diseño de políticas, establecer pautas creativas y acompañar los procesos de arquitectura social y restablecer los principales equilibrios macroeconómicos que sustenten las formas de organización político-institucionales que dominan el escenario regional.

No he querido abordar el tema específico de la reunión por un simple recato de honestidad intelectual. Frente a una audiencia que suma un bagaje de conocimientos tan vasto y que cuenta con una experiencia acumulada de tantos años, mi contribución hubiera sido nula. Las condiciones para construir un futuro acorde con los desafíos impuestos por las circunstancias están dadas. Estoy convencido que de las deliberaciones de esta reunión surgirán nuevas ideas que viabilizarán los cambios que América Latina reclama. □

referencias

INCLUYE INFORMACION CONCERNIENTE AL ESTADO Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN CENTROAMERICA CON EL PROPOSITO DE ESTRECHAR VINCULOS ENTRE LOS FUNCIONARIOS, LOS ACADEMICOS Y LOS INVESTIGADORES.

Libros y autores

Dwivedi, O. P.

○ *La ética en el servicio público*

2da. ed. San José, C.R., 1980,
56 p. 21 x 15 cms.

Una monografía en la que se ofrece un código de conducta que trata de normalizar el comportamiento de los funcionarios públicos en el desarrollo y ejecución de políticas.

El trabajo está dividido en tres partes: La ética en el servicio público, Normas éticas para los funcionarios públicos y, Proyecto de código de conducta y directrices.

Karnes, L. Thomas

○ *Los fracasos de la unión:*

Centroamérica 1824-1960

San José, C.R., 1981.
260 p. 22 x 15 cms.

Con el objetivo manifiesto de poner este trabajo al servicio de estudiantes, profesores y de los interesados en la historia, analiza las características de los orígenes del separatismo en Centroamérica para explicar la independencia en la subregión.

Estudia los aspectos relevantes del fenómeno de la unión política y principalmente de las causas de los constantes y periódicos intentos unionistas y de los reiterados fracasos que se han sucedido a través de más de ciento cincuenta años.

Incorpora la labor y desempeño histórico de la figura de Francisco Morazán, quien representó el objetivo de la Confederación Centroamericana y al mismo tiempo quien presidió su disolución, según señala el autor de este libro.

Lanuza, Alberto; Vázquez, Juan Luis; Barahona, Amaru y Chamorro, Amalia

○ *Economía y Sociedad en la Construcción del Estado en Nicaragua*

San José, C.R., 1983.
280 p. 22 x 15 cms.

Este libro es parte del Programa de Investigaciones y Publicaciones acerca de la Evolución del Estado y el Sector Público en Centroamérica y Panamá.

Presenta cuatro ensayos sobre las condiciones económicas y políticas de la formación del Estado Nacional nicaragüense. El primer ensayo se refiere a la relación economía y sociedad en el período 1821-1873. El segundo es de carácter político, presenta los avatares de la pugna intraoligárquica en el marco del proyecto nacional-estatal y los mecanismos institucionales de la intervención norteamericana. El tercer ensayo se refiere al período que va de la intervención norteamericana pasando por el origen de la dictadura Somoza (1909-1937) hasta el pacto Agüero-Somoza Debayle (1937-1971). Finalmente el cuarto ensayo hace un análisis de las bases político ideológicas de la dictadura somocista y de los momentos que precedieron a su caída.

Posas, Mario y Cid, Rafael del

○ *La Construcción del Sector Público y el Estado Nacional en Honduras (1876-1979)*

San José, C.R., 1981.
254 p. 17 x 12 cms.

Este trabajo constituye el informe final de la parte correspondiente a Honduras del proyecto de investigación sobre la Evolución del Sector Público en Centroamérica y Panamá.

En este trabajo, se pretende trazar una imagen general de la economía y sociedad en que se desarrolla el contenido superestructural de la actividad estatal, captando la dinámica de las transformaciones institucionales en la administración pública y como el aparato institucional del Estado se va diferenciando y adaptando a las exigencias de la formación social y de las clases y grupos sociales que se enfrentan en ella. El trabajo está dividido en tres partes que se corresponden con tres grandes períodos históricos, señalados por importantes cambios políticos que a su vez significan importantes transformaciones estructurales que permiten la comprensión de los cambios institucionales que se realizan en el aparato estatal. Los períodos son: 1876-1948 (de la reforma liberal y el régimen de Marco Aurelio Soto hasta la dictadura de Carías); el segundo período va de 1949 a 1972 (del régimen modernizante de Juan Manuel Gálvez al fracaso del experimento bipartidista liderado por R.E. Cruz); el tercer período va de 1972 hasta hoy día (se inicia con el experimento reformista militar y marca un notable crecimiento del aparato institucional del Estado).

Torres, Miguel

○ *La Construcción del Sector Público en Panamá 1903-1955*

San José, C.R., 1982.
190 p. 22 x 15 cms.

Libro que forma parte del Proyecto Regional de Investigación sobre la Evolu-

ción Histórica del Sector Público en Centroamérica y Panamá realizado por el ICAP, la Fundación Ford y el Programa Centroamericano en Ciencias Sociales del CSUCA.

Desarrolla los aspectos histórico-políticos sobresalientes que desencadenaron la Independencia de Panamá para explicar luego la evolución y crecimiento de su Sector Público.

Describe y analiza el crecimiento burocrático, presentando las coyunturas que condicionaron la institucionalización del Estado concretizada en la creación de instituciones públicas.

Tres capítulos amplios son dedicados al estudio de las instituciones públicas ubicadas por sectores, a saber: antes del sector productivo; del sector reproductivo y del sector de control.

Concluye con un análisis del peso de la Administración Pública en los períodos que denomina de "crisis de la oligarquía y el primer proyecto Cívico Militar" (1942-1955).

**Torres Rivas, Edelberto y
Pinto, Julio César**

○ *Problemas en la formación del Estado Nacional en Centroamérica*

San José, C.R., 1983.
198 p. 22 x 15 cms.

Libro que forma parte del Proyecto Regional de Investigación sobre la Evolución Histórica del Sector Público en Centroamérica y Panamá realizado por el ICAP, la Fundación Ford y el Programa Centroamericano en Ciencias Sociales del CSUCA.

Consta de dos grandes apartados. El primero contiene el proyecto general que sirvió de base para la realización de las investigaciones que el ICAP patrocinó y de las cuales la obra en cuestión forma parte.

julio-diciembre/1985

La segunda parte es un ensayo de Torres-Rivas sobre el fenómeno de la nacionalidad. El autor afirma que la nacionalidad es un hecho histórico, "...explicable por y producto de formas particulares de desarrollo". Parte de la concepción de Estado Nacional para explicar el fenómeno en cuestión y desarrolla los diferentes niveles en que recomienda se analice y explique teóricamente el concepto de la nacionalidad.

Vega Carballo, José Luis

○ *Orden y progreso: la formación del Estado Nacional en Costa Rica*

San José, C.R., 1981.

343 p. 21 x 14 cms.

Este trabajo forma parte del informe final del proyecto de investigación "La Evolución Histórica del Sector Público en Centroamérica y Panamá".

Aborda al mismo tiempo la formación del Estado Nacional y el desarrollo institucional o crecimiento del aparato del Estado, desde el siglo pasado hasta 1917. Analiza la estructura político administrativa en el período postindependentista y la herencia que en este sentido recibió Costa Rica de la organización institucional del período colonial. Destaca la evolución de las estructuras políticas y administrativas de Costa Rica en forma diferenciada a los demás países de Centroamérica por una característica fundamental: por la forma y la evolución que conformó una estructura de la propiedad y la producción, y la existencia generalizada de pequeños propietarios y productores.

Hace un análisis de los conceptos de centralización y descentralización admi-

nistrativa del poder ejecutivo y sus consecuencias en el Estado contemporáneo costarricense.

Referencias

- Tesis afines al tema que se encuentran en el Centro de Documentación del ICAP.
- **La formación del profesional en Administración Pública en Honduras: Análisis y Propuesta.**
José Abilio Ordóñez Flores
- **La Desconcentración Administrativa en la Regionalización Educativa de Costa Rica.**
Víctor Eduardo Donaire Marín
- **Aspectos sobre la Planificación Educativa en el Centro Regional Universitario de David.**
Jerónimo José Ramírez Villalba
- **La administración de personal docente de educación técnica de nivel medio y la calidad de la formación técnica profesional en Costa Rica.**
Wilfredo Ordóñez Cáceres
- **El programa público inerte: el caso de la educación comercial a nivel medio en Honduras.**
Jorge Alberto Urquía Bautista
- Tesis afines al tema que se encuentran en el Centro de Documentación del INAP de Guatemala.
- **Planificación y política educativa en Guatemala, 1969-1982.**
Ana E. Esquivel de Molina