

Capítulo XV

EL COSMOS UNIVERSITARIO

La formación de servidores públicos supone, por principio, que las universidades juegan un papel sustancial en la dotación de los conocimientos primigenios requeridos para ingresar al servicio. En esto no hay discusión alguna. La polémica surge en la clase de conocimientos esperados, de modo que en países como el Reino Unido se prefieren las letras y la filosofía, en Francia las ciencias políticas y en Alemania el derecho, en tanto que en los Estados Unidos, Canadá e Iberoamérica se opta preferentemente por las ciencias administrativas.

En este capítulo estudiaremos el papel del cosmos universitario en la formación de licenciatura y posgrado en administración pública, como una alternativa a la preparación en las escuelas profesionales de servicio público.

Los Estados Unidos de América

En los Estados Unidos el peso fundamental de la formación del servicio público recae en el sistema universitario. Aquí, como en otros países, el desarrollo político y administrativo ha marcado peculiarmente el modo como se forman, reclutan y desarrollan sus servidores públicos.

Evolución histórica del servicio público

Desde muchos aspectos, hoy en día persiste la idea *jeffersoniana* del servidor público estadounidense como fiduciario popular, pues así se razona que prevalecen los principios democráticos en el ejercicio de la administración pública.¹ Desde 1820 se aplicaron estas ideas al servicio público, haciéndose que los funcionarios financieros rindieran cuentas cada cuatro años y, de acuerdo con su desempeño, se les ratificaba o despedía. Posteriormente, desde 1828, Andrew Jackson hizo extensivo el sistema de rotación de cargos que sentó las bases para el *sistema de botín (Spoil System)*. A partir de entonces, bajo un criterio de supuesta igualdad democrática, todo ciudadano fue juzgado como apto para desempeñar los cargos de la administración pública, como secuela del triunfo del partido de su militancia.

De acuerdo con el pensamiento de Tomás Jefferson, el “Gobierno general podrá reducirse a un organismo simple y poco costoso; unas cuantas funciones sencillas, a cargo de unos cuantos funcionarios”.² No hay motivo, pues, para no pensar que los empleos de un Gobierno tal fueran tan sencillos que cualquier ciudadano pudiera ejercitarlos. Esta era la noción primigenia del sistema de botín, que además juzgaba que en la medida en que se prolongara el período de desempeño de un cargo, el servidor público tendía a divorciarse de la voluntad popular. En el grado que existiera un sistema de rotación de cargos, el incentivo de su ocupación fortalecía a la democracia al fortificar a los partidos políticos.

El desarrollo del sistema de botín tiene un significado estrictamente histórico, dentro del período de la vida estadounidense de entonces. Uno de los sucesos más representativos de aquella época fue el declive parlamentario ante el ascenso presidencial, que hizo que la conducción de los partidos pasara de los líderes del Congreso al Jefe del Ejecutivo. Esto provocó, paralelamente, que el régimen político se convirtiera en una “máquina plebiscitaria” donde el jefe del Ejecutivo tiene a su disposición todos los cargos. De un solo golpe, la elección presidencial ofrecía como premio por la victoria partidista, un rico botín de las prebendas. Como lo explicó un pensador, “el *spoils system*, elevado por Andrew Jackson a la categoría de principio sistemático, no hace más que sacar las consecuencias de esta situación”.³

¹ Haro Bélchez, Guillermo, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988. p. 114-117.

² Jefferson, Tomás, *Escritos Políticos*., Diana, México, 1965, p. 147.

³ Weber, Max, “La Política como Vocación”. *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*. Año V, núms 16 y 17, México, 1959, p. 454.

Los partidos políticos estadounidenses, sin embargo, carecían de convicciones, eran meras organizaciones a la caza de cargos con programas de Gobierno instantáneos, propios de cada elección. Por consiguiente, el aspecto esencial y más cálido de la lucha política se realizaba en el seno de los partidos con miras a obtener la nominación, pues el Presidente disponía entre 300 y 400 mil nombramientos de la administración pública. Esta situación, aberrante por principio, tiene una explicación razonable: “en los Estados Unidos, el sistema de botín, desarrollado de esta manera, ha sido posible porque la cultura norteamericana con su juventud, podría técnicamente permitirse una administración puramente diletante (...) Una corrupción y desgaste no igualados sólo podían ser tolerados por un país con oportunidades todavía ilimitadas”.⁴ Sólo esto puede explicar como fue que una situación tal, donde la administración pública estaba en manos de alrededor de 400 mil hombres de partido, cuya única cualificación era haber sido útiles a su partido, se conservara estando plagada de tan grandes lacras.

Un servicio público semejante, empapado de corrupción, fácilmente podía institucionalizar cualquier perversión y así ocurrió: la distribución de cargos no sólo se hacía con base en los servicios prestados al partido, sino también a cambio de dinero bajo tarifas establecidas y aceptadas, que mucho recuerdan la venta de cargos en Europa durante en el siglo XVII y aún en XVIII.

El sistema de botín, tal como fue concebido y evolucionó desde 1828, respondía plenamente a la idiosincrasia estadounidense. Sin embargo, llevaba incubado en su seno la semilla de su destrucción, y su índole partidista derivó en corrupción y hasta en una situación escandalosa que reclamó una reforma de fondo. Hacia mediados de 1800 se intentó introducir algunos cambios que mejoraran el reclutamiento de funcionarios, como la celebración de exámenes de ingreso, pero se conservaba un sistema establecido que incluso obligaba a los servidores públicos a deducir parte de su sueldo para pagar los gastos del partido.⁵ En favor del sistema de botín se debe decir que los estragos al servicio público se compensaron con la fortificación de los partidos y la ampliación del sufragio popular.

Durante el Gobierno de Abraham Lincoln se exploró la posibilidad de una reforma al servicio, auscultándose el régimen de función pública en Francia, en tanto que en 1868 se propusieron cambios con base en el modelo británico.

⁴ *Ibid.*

⁵ Haro, *op. cit.*, p 17.

Finalmente, durante la administración de Ulysses Grant se estableció la Junta Asesora del Servicio Civil, después llamada Comisión del Servicio Civil, a través de la cual se estableció el *sistema de méritos*. El empujón final que impulsó el proyecto de reforma del servicio civil, fue el trágico asesinato del Presidente James Garfield por mano de Charles Guiteu, un frustrado aspirante al cargo de cónsul en París, puesto al que dijo al que tenía derecho por servicios en campaña. Era el año de 1880.

Esta situación se hizo insoportable. Finalmente, en enero 16 de 1883 los Estados Unidos ingresaban en la modernidad administrativa al expedirse el Acta Pendleton, así llamada en honor de su principal animador, el Senador George Pendleton, líder de la Liga de Reforma del Servicio Civil Nacional.

En contraste con el sistema de botín, un producto típico de la idiosincrasia y tradición estadounidense, el sistema de méritos no tiene ninguna originalidad angloamericana pues está fundado sustancialmente en la experiencia británica. Esto es visible, primordialmente, en la estrategia de imparcialidad política, los exámenes prácticos y la seguridad del cargo. Sin embargo, en contraste al esquema insular, en los Estados Unidos no se formó de entrada un servicio civil superior, sugerido desde 1953-1955 por la segunda Comisión Hoover.⁶

El desarrollo del servicio civil estadounidense ha sido lenta: la segunda gran reforma, luego de la Ley Pendleton, fue promovida hasta la época del Presidente James Carter para establecer al Servicio Ejecutivo Superior, del que trataremos enseguida.

El sistema de méritos

Inveteradamente, en los Estados Unidos ha predominado el principio de empleo como fundamento del servicio público. Por este motivo, tradicionalmente ha existido una actitud refractaria a la profesionalización del servidor público al estilo europeo, sea continental o insular.

Desde 1935 se propuso la creación de un cuerpo de administradores generalistas de alto nivel, de carrera y móvil de entre los diversos servicios a semejanza de la Clase Administrativa británica. Por lo general, todas las reformas al servicio público han recomendado la creación de un cuerpo de generalistas seleccionados en el seno de los funcionarios de rango y experien-

⁶ *Ibid.* pp. 122-128.

cia, pero el Congreso se ha resistido merced a la antipatía histórica contra el concepto de una élite de servidores públicos.⁷ Sin embargo, las objeciones históricas e ideológicas del republicanismo estadounidense, han sido salvadas con medidas cuyos efectos son similares a los de la creación de un cuerpo superior de función pública, y que encarnó en el Servicio Ejecutivo Superior. Se trata de un servicio público de alto nivel que está constituido con un cuerpo de administradores generalistas, cuya singular cualidad es su capacidad de desempeño.

El desarrollo de clases superiores de servicio público también se ha realizado en los estados de la Unión, como en California, donde en 1963 se creó un cuerpo de altos ejecutivos llamado *Carrear Executive Assignment Program (CEA)*. Aunque en un principio se implantó con cautela para evitar una reacción encontrada del sistema vigente, hoy en día la mayor parte de los administradores ejecutivos y los directores de programa son integrantes de ese cuerpo de generalistas. Para fortificar su desarrollo, consolidándolo como una institución superior, en 1974 se desarticuló del régimen general de personal para constituirse como un solo cuerpo con cinco niveles de responsabilidad administrativa.

El Gobierno federal impulsó en 1970 el proyecto de creación del Servicio Ejecutivo Federal, para mejorar la identificación y designación de candidatos a cargos de alto nivel en la administración pública. Aunque la propuesta fue diferida por la renuencia del Congreso, en 1978 se aprobó la creación de un cuerpo muy similar, el Servicio Ejecutivo Superior, que a mediados de los años ochenta sumaba nueve mil cargos de alto nivel. En contraste al concepto de carrera administrativa europeo, el sistema estadounidense no tiene grados fijos sino un estatus que define la carrera y el salario con base en la productividad del funcionario, no en atención al puesto ocupado. El fundamento del SES, por consiguiente, es el criterio de estímulos de desempeño que alcanza la provisión de pagos extras por productividad, hasta el 20% del salario anual devengado.

Actualmente existen cuatro tipos de nombramiento en el Servicio Ejecutivo Superior, comenzando por el *nombramiento de carrera*, cuya selección se basa en calificaciones por mérito. Toca a la Oficina Presidencial aprobar la capacidad administrativa del candidato. También comprende al *nombramiento sin carrera*, cuya designación no considera mérito ni requiere aprobación presi-

⁷ Bjur, Wesley, "La Administración y la Carrera Administrativa: la Experiencia Norteamericana". *Administración de Personal y Carrera Administrativa en América*, Quito, 1986, pp. 165-166.

dencial. Existe en su seno el *nombramiento por período limitado*, una designación no-renovable que se extiende hasta un máximo de tres años, cuyas responsabilidades terminan con la expiración del plazo de vigencia. Finalmente, comprende igualmente al *nombramiento limitado*, en caso de emergencia, que es no-renovable, y se extiende hasta un máximo de 18 meses a un puesto de nueva creación que debe urgentemente ser desempeñado.

El Servicio Ejecutivo Superior fue diseñado para contrastar a los nombramientos con criterios políticos, de modo que está preservado del influjo clientelar, particularmente a través de límites sobre el número de nombramientos que no son de carrera y la designación de ciertos puestos reservados al personal de carrera.⁸

A pesar a la renuencia estadounidense a la carrera administrativa basada en estabilidad de cargo, la creación de cuerpos de funcionarios y el desarrollo de clases superiores, he aquí el germen de un sistema de carrera. Hay que considerar que los miembros del SES son seleccionados por sus capacidades generales en administración, no por su especialidad técnica, y cuando son transferidos a otro departamento se trasladan con su categoría, sueldo y requisitos para el nuevo nombramiento. Además, existe un proceso de formación y perfeccionamiento especiales para ampliar sus potencialidades administrativas futuras, así como disposiciones especiales para premiar por rendimientos sobresalientes, además de reconocerles sus méritos.

Este servicio, tal como es observable, comprende un sistema de personal inherente a las funciones directivas de la alta administración pública de los Estados Unidos.⁹ El SES depende del Presidente de la República y constituye no un cuerpo ni clase, sino un grupo homogéneo que reúne a quienes ejercitan funciones directivas similares, sean de carrera o de libre elección, tal como lo hicimos saber. Cuenta con un estatuto especial y su divisa central es un sistema de estímulos, con base en el rendimiento permanentemente evaluado.

No está demás insistir en que, a pesar de la tendencia a la creación de una carrera administrativa y la formación de cuerpos, el SES representa un esquema organizativo de retención del alto servicio civil a partir de la necesidad de garantizar la continuidad administrativa y hacer efectiva la imparcialidad política.¹⁰

⁸ *Ibid.* 167.

⁹ Haro, *op. cit.*, pp. 139-142.

¹⁰ *Ibid.* p. 142.

El SES promueve la igualdad de oportunidades para acceder a los cargos, protege los derechos de los servidores públicos con apego al Estatuto de los Funcionarios Federales y valora más el rendimiento que la antigüedad. Sin embargo, ante otras tradiciones de servicio público, es visible en los Estados Unidos la ausencia de tradición burocrática que inspira su desarrollo empírico, que ayuda a la estabilidad política y coadyuva a la inestabilidad administrativa.¹¹ La historia del país, así como su tradición de republicanismo a ultranza, anteponen la libertad personal a la existencia del Estado, y acercan al servidor público a la condición de representante fiduciario de la sociedad. Además, no existe un estatuto nacional unitario de función pública, sino disposiciones relativas a cada Estado y, aunque parezca exageración, a cada uno de los 3,050 municipios. Finalmente, hay que destacar la ausencia de seguridad de cargo y, principalmente, de una definición jurídica de *funcionario* tal como las que están vigentes en la Europa continental.

Parece, empero, que los Estados Unidos tienden a tomar experiencia positiva de los avances europeos y, además del SES, se estableció una Dirección de Personal dedicada a la organización, reclutamiento, formación y perfeccionamiento del servicio público, además de las remuneraciones, y la Junta de Protección del Sistema de Méritos a cargo de funciones jurisdiccionales.

El concepto central del servicio público estadounidense es el sistema de méritos, cuyos rasgos relevantes son los siguientes: reclutamiento fundado en la competencia, a través de concursos y exámenes de idoneidad, sin prejuicios de raza o religión; desempeño con base en los principios de integridad social y personal, complementado con procesos de formación continua; protección contra acciones arbitrarias de los superiores, así como contra represalias; y desarrollo de una carrera administrativa con base en el rendimiento.¹²

Formación universitaria para el servicio público

La confianza en las universidades para formar a los servidores públicos en los Estados Unidos está plenamente justificada. A mediados de los años 50 había más de 100 colegios y universidades ofreciendo programas de enseñanza en administración pública. Incluso en muchos de ellos se otorgaban los grados de

¹¹ *Ibid*, pp. 131-134.

¹² *Ibid*, pp. 137-139.

maestro y doctor.¹³ Algunos programas estaban confiados a los departamentos de ciencia política, otros a escuelas de administración pública. En aquella época era frecuente que la administración pública se estudiara en currícula comunes con ciencia política.

Los Estados Unidos son pioneros en el establecimiento de los programas universitarios en administración pública, tal como se puede constatar desde 1924, cuando la Escuela de Administración Pública Maxwell de la Universidad de Siracusa inauguró el primer curso sobre la materia.¹⁴ Pero la inspiración provino del exterior, fue el pensador alemán Lorenz von Stein de quién se abrevaron las ideas para nutrir el currícula del nuevo programa de formación en administración pública.¹⁵ La Escuela, desde el año mencionado estableció su programa de formación con una filosofía que postula consideraciones normativas junto a los asuntos técnicos, con base en un enfoque amplio de los estudios en administración pública y ciencias sociales.¹⁶ También ofrecía los grados en ciencia política y economía. Sin embargo, se ha empeñado en cultivar especializaciones más detalladas y técnicas, particularmente en lo tocante al grado de Maestro en la Ciencia de Administración Pública, que ofrecía conjuntamente con la Universidad de Nueva York.

A mediados de los años 50, además de los cursos de Escuela Graduada de Ciudadanía y Asuntos Públicos de la Universidad de Siracusa, se brindaban los grados de Maestro y Doctor en Administración Pública en la Escuela Graduada Littauer de Administración Pública de la Universidad de Harvard; Escuela Woodrow Wilson de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Princeton; Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de California del Sur y Escuela de Gobierno de la Universidad George Washington. Igualmente, esos grados también eran otorgados por el Instituto de Gobierno Local y Estatal de la Universidad de Pensylvania, y la División Graduada para la Formación en el Servicio Público de la Universidad de Nueva York.

¹³ Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica. Dos tomos, tomo II, México, 1957, p. 57-58.

¹⁴ Martin, D. H., "Déjà vu: French Antecedents of the American Public Administration". United States, *Public Administration Review*, vol. 47. núm. 4. 1987, pp. 297-303.

¹⁵ Rutgers, Mark, "Can the Study of Public Administration do Without a Concept of the State? Reflections on the Work of Lorenz von Stein". Thousand Oaks and London, Admininstration & and Society, vol 26, núm. 3. 1994. pp. 395-412.

¹⁶ Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación*. Dos volúmenes, vol. I, Caracas, 1990, pp. 105-119.

De antaño, uno de los planteles más prestigioso es la Escuela Graduada Littauer de Administración Pública, creada en 1937. En la década de los cincuenta su plan de estudios concebía tan ampliamente a la administración gubernamental, que comprendía la enseñanza de la hechura e implementación de la *Policy* pública. Dicha escuela constituye el prototipo universitario de formación universitaria para el servicio público en los Estados Unidos, pues se empeñaba en evitar una especialización excesiva y enfoca los problemas de la administración pública desde el ángulo de las ciencias sociales.

La misma tónica académica era perceptible en la Universidad de California del Sur, cuyas asignaturas principales comprendían materias muy especializadas, tales como las relativas a correspondencia, preparación de informes, administración de obras públicas, tasación de propiedad, balística, técnicas de prevención de la delincuencia, control del tráfico y problemas de inmigración. Aquí es fácilmente detectable el ánimo sustitutivo que desempeña la universidad, a falta de una escuela profesional de servicio público.

En la época referida, mediados de los cincuenta, los Estados Unidos era el país donde la enseñanza de la administración pública estaba más desarrollada a través de planteles universitarios especiales, y hoy en día lo sigue siendo.

En nuestro tiempo, debemos comentar el papel principal de la formación universitaria en los siguientes planteles: Escuela de Gobierno y Administración de Negocios de la Universidad George Washington, donde se imparte una Maestría en Administración Pública; Departamento de Administración Pública de la Universidad Americana, donde igualmente existe una Maestría en Administración Pública; Escuela Graduada de Asuntos Públicos de la Universidad de Washington, en cuyas aulas se explaya un programa de Capacitación en Administración Pública; Instituto de Gerencia Pública de la Universidad Brigham Young, a cargo de la cual está la Maestría Ejecutiva en Administración Pública.¹⁷

Del mismo modo, también se desenvuelve una Maestría en Administración Pública en el Departamento de la misma área de la Universidad de California, y en Escuela Graduada de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Pittsburgh. En esta última universidad existe un Instituto de Gerencia para el Desarrollo, dentro de la Escuela Graduada de Asuntos Públicos e Internacionales, que cuenta con un programa de Capacitación en Administra-

¹⁷ *Ibid.*

ción Pública. Hay un programa idéntico a cargo del Instituto del Servicio Público Internacional en la Universidad de Connecticut.

Otros programas de Maestría en Administración Pública también son ofrecidos por el Instituto de Administración Pública de la Universidad de Delaware; así como por la Escuela de Asuntos y Servicios Públicos de la Universidad Internacional de Florida, que cuenta, asimismo, con una Licenciatura en Administración Pública y un Doctorado en la misma especialidad.

También la Universidad de Florida, a través de su Departamento de Administración Pública, ofrece una Maestría y un Doctorado en Administración Pública. Tal como lo hemos observado, en los Estados Unidos también hay Licenciaturas en Administración Pública, como ocurre en la Escuela de Asuntos Públicos y Ambientales de la Universidad de Indiana.

Hay que destacar, incluso, que hasta hace poco se venía ofreciendo una Maestría en Administración Pública dictada en español, dentro de la División de Administración Pública de la Universidad de Nuevo México, dirigida por el conspicuo Profesor Emérito Ferrell Heady, progenitor de la *Administración Pública Comparada*.

Universidades y servicio público

Tal como lo hemos constatado, en los Estados Unidos no existe una formación preconcebida para el ingreso al servicio público. Por consiguiente, las limitaciones del sistema de méritos ha inspirado propuestas orientadas al establecimiento de un programa de formación especial para los candidatos al servicio. Incluso, un proyecto de escuela para novicios abortó, pues para la idiosincrasia estadounidense significó el desarrollo de un espíritu de casta dentro del servicio civil.¹⁸ Incluso ha predominado, a pesar de la proliferación de escuelas universitarias en administración pública, la idea de que los servidores públicos deben experimentar igual formación que los administradores privados.

No obstante los arraigados hábitos estadounidenses, hacia 1967 comenzaron a experimentarse nuevos modos de formación llamados Programas de Interrelación a cargo de la Comisión del Servicio Civil. Al efecto se seleccionaron a jóvenes diplomados de las universidades que aprobaran el examen del

¹⁸ Debbasch, Charles, *Ciencia Administrativa: Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1981 (1972), p. 363.

Management Internship, una especie de certificado de aptitud para desempeñar funciones de dirección. Se trató de una larga pasantía que se iniciaba en el momento del ingreso al servicio civil, en la cual los futuros directivos efectuaban dos años de estadías de aprendizaje en diferentes ramos de la administración pública. Una de ellas, inclusive, se llevaba a cabo en el seno de la Comisión del Servicio Civil. Desempeñando funciones modestas, los candidatos a directivos se ponían en contacto con las realidades donde ejercitarían su trabajo. Las pasantías se complementaban con la enseñanza teórica y la organización de seminarios impartidos dentro del mismo programa.

En 1958 fue expedida la Ley sobre la Formación de los servidores públicos, que constituyó la primera pieza legislativa que organizara la formación de los funcionarios del Gobierno federal, estableciendo procedimientos adecuados a su objeto. Empero, la implementación resultó insuficiente. En 1966 se creó un grupo especializado para evaluar el resultado de los programas y de hacer las recomendaciones al caso. Dicho grupo estuvo integrado por personas de diferentes ocupaciones, provenientes de la industria, comercio, trabajo, institutos de investigaciones, universidades y fundaciones.

Las recomendaciones emanadas del grupo fueron muy significativas, pues por principio se insistió en la necesidad de introducir una división del trabajo en el seno de los programas de formación, contándose con la colaboración de instituciones gubernamentales y extragubernamentales.¹⁹ Las primeras ofrecerían una enseñanza especializada, en tanto que las segundas impartirían una formación básica y general. También recomendó organizar los programas de formación sobre una base interministerial, con la dirección de la Comisión del Servicio Civil, para lo cual se creó en mayo de 1967 la Oficina de Formación, dependiente de la Comisión.

La labor de la Oficina ha sido fructuosa: más de un millón de funcionarios siguieron cursos de perfeccionamiento entre 1967 y 1968. La participación de instituciones privadas ha sido limitada, pero destaca el papel de la Brookings Institution en la preparación de los altos funcionarios. La Fundación Ford, por su parte, ofrece becas para perfeccionamiento con un año de estudios en una universidad o instituto especializado, como el Instituto Nacional de Asuntos Públicos.

La formación comprende todos los niveles y es provista de maneras diferentes, tales como conferencias, documentación, grupos especiales de perfeccionamiento, ejercicio por rotación de puestos, instrucciones especiales por

¹⁹ *Ibid*, pp. 364-365.

los jefes jerárquicos y cursos sobre temas escogidos al efecto. Los seminarios tuvieron gran éxito, principalmente para sus destinatarios primordiales: los servidores superiores de la administración pública. El interés puesto en el perfeccionamiento estimuló en 1963 la creación de un plantel llamado Centro de Seminarios para Ejecutivos, cuyos usuarios han sido los directivos de los departamentos de la administración pública. Igual atención mereció el perfeccionamiento de los servidores públicos que ocupaban puestos medios, pues se ha comprobado el difícil reemplazo de servidores públicos que ocupaban puestos de gran responsabilidad.

En 1968 fue establecido el Instituto Ejecutivo Federal (*Federal Executive Institute*) para la preparación del alto servicio público, que de conformidad con la tradición académica estadounidense, depende de la Universidad de Virginia. El Instituto cuenta con la Oficina de la Dirección de Personal, cuyas labores centrales están empeñadas en cursos de capacitación.²⁰

Constituye un organismo público cuyas actividades de formación son muy estrechas, pues se restringen a breves cursos de capacitación, cuyo mejor ejemplar es el Programa de Excelencia Ejecutiva, con una duración de cuatro semanas y que se dicta nueve veces al año. Destaca su labor de investigación sobre la política exterior norteamericana, administración pública, liderazgo e innovación, cultura organizativa y relaciones entre Gobierno y sector privado. Publica, igualmente, un boletín informativo.

La experiencia estadounidense muestra, de manera nítida, que por cuanto a formación para el servicio público hay maneras distintas de atender el asunto. Pero indica que, a pesar a la reñuencia perenne del Gobierno por no exigir una formación determinada antes del ingreso, ni proporcionarla por sí mismo por cuanto a perfeccionamiento, su estrategia se asemeja gradualmente al modelo europeo continental.

En los Estados Unidos se siguen fielmente los principios del reclutamiento y la formación del personal establecidos de antaño, y leales a su tradición universitaria, se razona que el ideario de James Madison acerca de la multiplicidad de intereses conserva a la libertad. El modo como preparan a su servicio público, al que un autor juzga como dinámico, abierto, descentralizado y caótico, no solamente refleja la cultura política del país, sino haría que "James Madison fuera feliz".²¹

²⁰ Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación*, p. 105.

²¹ Kelly, Craig, "Le Systeme Americain". *La Revue Administrative*. 49e Année. Mum. special Colloque du Cincquantenaire de l'ENA, Paris, 1996, pp. 63.

Canadá

En Canadá, a pesar de las hondas raíces de su administración pública dentro de la tradición británica, desde 1967 se utiliza el concepto de *servicio público* en lugar de servicio civil, y ciertamente su desarrollo ha sido fuertemente influenciado tanto por el Reino Unido como por los Estados Unidos.²²

Como en el segundo país mencionado, en Canadá estuvo vigente por mucho tiempo el patronaje, e incluso el Acta del Servicio Civil de 1867 significó su perpetuación. De acuerdo con dicha normatividad, el servicio público se dividió en *Interno* y *Externo*, tocando la primera rama a la Junta del Servicio Civil y la segunda al Gabinete. La Junta tenía a su cargo el nombramiento de los candidatos presentados por el Gabinete, que se realizaba a través de un sistema de exámenes, los cuales eran voluntarios y sin principio de competencia.

Hacia 1880-1881, la Real Comisión del Servicio Civil —fundada en 1868—, introdujo el procedimiento de exámenes competitivos bajo el influjo de la experiencia británica encabezada por Trevelyan y Northcote. Paralelamente se estableció la Junta de Comisionados del Servicio Civil para encargarse de organizar las pruebas de selección y eliminar la influencia partidista en el nombramiento de candidatos al servicio público. En 1882 se decretó una nueva Acta del Servicio Civil, integrada por tres personas, a cuyo cargo estaba la examinación de los candidatos al servicio público.

Aunque hubo significativos progresos a favor del sistema de méritos, lo cierto es que Canadá prosiguió enmarañada dentro del patronaje y hasta un proyecto de creación de la carrera administrativa preparado en 1891 no prosperó. Sin embargo, el vigor ascendente de los criterios de idoneidad para el ingreso, propició que en 1908 se enmendara el Acta del Servicio Civil y se exigiera, incluso para los funcionarios de libre nombramiento, una certificación de aptitud expedida por la Comisión del Servicio Civil. Al mismo tiempo se prohibió expresamente a los servidores públicos militar en los partidos políticos.

Siguiendo la senda del mérito, en 1918 la Comisión del Servicio Civil decretó que la selección y nombramiento de los candidatos se hiciera sin considerar filiación política, religión profesada o recomendación, toda vez que se expidió una nueva Acta del Servicio Civil. A partir de su despacho, el

²² Kernaghan, Kenneth, "The Evolution of the Concept of Merit in the Canadian Bureaucracy". Cassese, Sabino et Jill Pellew (eds.) *Le Système du Merit*. Bruselas, Institut International des Sciences Administratives, 1987. pp. 47-58.

sistema de méritos canadiense estableció reglas duraderas por cuanto a clasificación de cargos, exámenes competitivos y no participación política.

Los exámenes, desde entonces están a cargo de la Junta de Examinadores de la Comisión del Servicio Civil, la cual toma en cuenta para las calificaciones finales, la habilidad, aptitud y conocimientos de los candidatos al servicio público.

Hoy en día, la Comisión del Servicio Público cuenta con una División de Programas de Enseñanza, a cuyo cargo está el programa de formación de personal del Gobierno nacional. Su función, primordialmente, es la de ofrecer una gran variedad de cursos de capacitación. Igualmente, el Gobierno dispone del Centro Canadiense de Desarrollo Gerencial, cuyos usuarios son los directivos de la administración pública cuya capacitación es ofrecida a través de estudios de caso.²³

Canadá, debido a su historia peculiar, tiene una gran cantidad de franco-parlantes, la mayoría radicados en Quebec, donde funciona su principal centro de formación para el servicio público: la Escuela Nacional de Administración Pública. Debido a que trataremos de este importante plantel en un capítulo posterior, aquí ofrecemos solamente una panorámica de la formación universitaria en Canadá.

El país está bien dotado de planteles especializados en administración pública, dentro de su sistema universitario. Demos consignar la existencia de Escuela de Administración Pública en la Universidad de Carlton, así como planteles similares en la Universidad de Queen's, la Universidad de Victoria y la Facultad de Gerencia en la Universidad Dalhousie. En las cuatro escuelas se imparte la Maestría en Administración Pública, además de algunos diplomados en la misma.²⁴

Igualmente, se imparte la Maestría en Administración Pública en la Facultad de Administración de la Universidad de Ottawa y en la Universidad de Windsor, donde está organizado un Programa de Administración Pública dentro del Departamento de Ciencia Política. En el Colegio Camosun, de manera similar, se desenvuelve un programa en administración pública que imparte un diplomado en esa especialidad, con una duración de dos años.

²³ Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación*. Dos volúmenes, vol. II, Caracas, 1990, pp. 97-98.

²⁴ *Ibid*, pp. 98-104.

La experiencia universitaria iberoamericana

En Iberoamérica es vigente una larga tradición académica y profesional en la formación de servidores públicos. La mayor parte de los países cuentan con programas de formación de servidores públicos, o los tuvieron en épocas recientes. Muchos de estos países imparten los programas en niveles de enseñanza de pregrado y/o posgrado, pero usualmente su organización se realiza a través de instituciones de enseñanza superior, más que escuelas profesionales de servicio público.

La profesionalización del servicio público en Iberoamérica a través del sistema universitario, comprende todo su espacio geográfico. En Ecuador, la Facultad de Ciencias Administrativas de la Universidad Central desenvuelve el pregrado de Administración Pública con cinco años de extensión de tiempo, y paralelamente la Dirección Nacional de Personal imparte el Curso Superior de Administración Pública para los servidores del Estado. Por su parte, la Escuela Paraguaya de Administración Pública, de la Universidad Nacional del país, tiene confiado un Posgrado en Ciencias Administrativas.

En la región centroamericana también existen tres pregrados, todos de cinco años lectivos. Uno lo imparte la Escuela de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas dependiente de la Universidad Doctor José María Delgado de Honduras y tiene un carácter privado.²⁵ En contraste, en la Universidad de Honduras, a través de la Escuela de Administración Pública se imparte el segundo pregrado.²⁶ Igualmente, la Asociación Hondureña de Profesionales con Posgrado en Administración Pública y el Colegio de Profesionales en Administración Pública de Honduras, formularon un proyecto para la creación de un posgrado en la especialidad.²⁷ El tercer pregrado lo conduce la Facultad de Administración Pública de la Universidad de Panamá, la cual, además cuenta con un breve Programa de Especialización en Gestión Pública.

En Guyana, la Universidad pública del país tiene un Programa de Administración Pública que se desenvuelve por medio del un Diplomado sobre esta

²⁵ "Plan de Estudios de la Carrera en Administración Pública". Escuela de Administración Pública Rafael Campo. Tegucigalpa, Universidad Doctor José Matías Salgado, sin año, 2 pp.

²⁶ "Carrera de Administración Pública". Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de Honduras, sin año, 3 pp.

²⁷ "Consideraciones Generales para el establecimiento de un Programa de Posgrado en Administración Pública en Honduras". Asociación Hondureña de Profesionales con Posgrado en Administración Pública y Colegio de Profesionales en Administración Pública de Honduras, febrero, 1989, 7 pp.

especialidad de dos años lectivos, en tanto que en Jamaica se ofrece un curso de dos años denominado Bachillerato en Ciencia de la Administración Pública y está bajo la conducción del Departamento de Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de las Indias Occidentales. En la Escuela Graduada de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico, que ofrece la Maestría de Administración Pública con un año y medio de duración, y es la más antigua de Iberoamérica.

La labor universitaria se extiende a Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Perú, Venezuela, Bolivia, República Dominicana y México.

Argentina

Argentina tiene un nutrido grupo de instituciones de enseñanza superior para la formación profesional de servidores públicos, todas de carácter público.

Los programas de formación son los siguientes: Licenciatura en Administración Pública y Ciencia Política; Maestría en Administración Pública Provincial y Municipal; Magíster en Gestión de Organizaciones Gubernamentales; y Maestría en Administración Pública. Esta última, tal como lo adelantamos, ha estado a cargo del Instituto Nacional de Administración Pública y la Universidad de Buenos Aires.

La Licenciatura en Administración Pública y Ciencia Política, es impartida por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. Dicha facultad fue instituida en 1958 con la categoría de Instituto de Estudios Políticos y Sociales. El rango de Facultad lo adquirió en los años 70, pues antes tuvo el estatuto de Escuela. La Licenciatura en Administración Pública y Ciencia Política fue creada en 1970, con un perfil curricular que tiene una inclinación humanística y científica. El plan de estudios consta de cinco años.²⁸

La Maestría en Administración Pública Provincial y Municipal, está a cargo del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), fundado en 1984. Dio inicio en 1988 a sus actividades docentes a través de un curso sobre *Policies* públicas. En 1989 inauguró una Maestría titulada Programa de Capacitación y Formación en Administración Pública Provincial y Mu-

²⁸ Elkin, Jorge y Aníbal Patroni, *Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Argentina*, Buenos Aires, 1990, 168 pp.

nicipal.²⁹ Su propósito es múltiple: forma a funcionarios gubernamentales, consultores, docentes e investigadores. La inscripción se sujeta a postulantes con carreras profesionales de cinco años lectivos y el grado que ofrece es de Magíster en Administración Pública. Los métodos de enseñanza utilizados son la cátedra, seminarios, talleres y prácticas.

El currícula está integrado por dos ciclos formativos: ciclo general, integrado por las materias de administración pública, derecho, economía, y métodos y técnicas de trabajo profesional; y un ciclo de especialización en concentraciones terminales. El ciclo general consta de seis semestres, cada uno compuesto por cuatro o cinco materias. Entre éstas, destacan las relativas al análisis de *Policies* públicas y tecnologías de gestión, así como el taller de tesis y las prácticas de servicio que constan cuatro semestres. Por su parte, el ciclo de especialización está compuesto por cuatro especializaciones: gestión administrativa gubernamental; administración de políticas de salud; y administración del desarrollo urbano y regional.

El Magíster en Gestión de Organizaciones Gubernamentales ha sido uno los posgrados más importantes de Iberoamérica y también es impartido en la Universidad Nacional de Cuyo, entre la citada Facultad de Ciencias Políticas y la Facultad de Ciencias Económicas. Tiene su origen en el *Proyecto Cuyo*, signado en 1968 por la OEA y los Gobiernos de las Provincias de Mendoza y San Juan. Su objeto es la formación en alto nivel para la gestión de organizaciones públicas y se cursa en cuatro años lectivos mediante un sistema cronológico trimestral. El título que ofrece es el de Magíster en Gestión de Organizaciones Gubernamentales, y sólo admite egresados de carreras universitarias de cinco años lectivos como mínimo.³⁰

Hacia 1997 se estaba llevando a cabo un proceso de reforma de la Maestría, con la participación de autoridades, profesores y alumnos. Dentro de la agenda de trabajo, destacan los siguientes aspectos de modernización curricular: la necesidad de fortalecer el propedéutico como un mecanismo de nivelación y homogeneización, además de propulsor del trabajo conjunto y multiprofesional; alargamiento de las terminales que coronan al *Magíster* (Administración de Recursos Naturales y del Ambiente, Administración de la Educación y

²⁹ "Programa de Capacitación y Formación en Administración Pública Provincial y Municipal". Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdob, 1989, 36 pp.

³⁰ "Programa de Magíster en Gestión de Organizaciones Gubernamentales". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, 1989-1990.

Administración Sanitaria, entre otras), tanto en contenidos como en créditos; supresión de los seminarios que contienen temas de administración de negocios privados, en perjuicio del conocimiento en administración pública, objeto del *Magister*; reforma de la pasantía que se efectúa durante un mes, para que se verifique en lugares diferentes a donde labora el alumno; y la unificación de la conducción del mando del *Magister*, compartido con la Facultad de Ciencias Económicas.

Con el propósito de evaluar al primer programa del Magister en Organizaciones Gubernamentales, sus autoridades efectuaron una encuesta entre los alumnos de la que brotó un caudal de valiosa información.³¹ El programa captó en su origen a una matrícula de 190 inscritos, de los cuales lo concluyeron 80, es decir, poco menos de la mitad. Hay que enfatizar que no se contó con becas ni subsidios para los cursantes, que cubrieron los costos de su peculio.

Una parte de la encuesta tiene una sección interesante, que se relaciona con las expectativas hacia el *Magister*, cuya valoración por parte de los estudiantes fue elevada, y por lo tanto, muy edificante para su futuro. Por cuanto a la adquisición de nuevos conocimientos, las calificaciones se dividieron entre alto y moderado, lo que invitó a reflexionar sobre la necesidad de innovar el temario del currícula. En lo referente a la obtención de herramientas para la solución de problemas concretos de la administración pública, la calificación fue similar a la anterior por lo que, con miras a la profesionalización del servicio público, es recomendable la adición de talleres, prácticas profesionales y estudios de caso. La discusión de problemas tuvo una elevada calificación, igual que la interacción de profesiones diversas.

También se evaluaron los contenidos de los cursos, particularmente lo relativo a la información depositada, las novedades que entrañaron, la reflexión sobre temas de interés para la administración pública y el planteamiento de nuevas perspectivas. En lo general, las calificaciones se repartieron entre lo alto y lo moderado, lo que propició las sugerencias en el sentido de introducir innovaciones en dichos contenidos con miras a la segunda versión del *Magister*. Igual calificación moderada mereció el apartado de métodos de enseñanza, para los cuales es recomendable la adopción de otros sistemas, tales como el estudio de caso y el seminario.

³¹ "Encuesta a los alumnos cursantes del Magister en Organizaciones Gubernamentales", Mendoza, Argentina, 1992.

El currícula del Magister en Organizaciones Gubernamentales está configurado en tres ciclos: nivelación, formación y especialización. En el primero, que funge como propedéutico, existe el seminario de teoría general de la organización que, de conformidad con el diseño original del plan de estudios, debía dedicarse al análisis de las organizaciones. El ciclo de nivelación debería incentivar el trabajo multiprofesional para alumnos provenientes de profesiones diversas, incluyendo a los graduados en Administración Pública de la propia Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pues unos y otros se auxilan en las materias de su respectivo dominio. Falta, sin embargo, un seminario general de *Policies* públicas para fortalecer a otros seminarios dedicados al estudio del gobierno y facilitar la buena marcha de las especializaciones terminales.

Las Especializaciones son el corolario de la Maestría, constituyen ocho concentraciones terminales diversificadas: Administración de Recursos Naturales y del Ambiente; Administración de Comunicaciones Sociales; Administración de la Educación; Administración del Trabajo Social; Administración Financiera del Sector Público; Administración Sanitaria; Administración de Empresas del Estado; y Administración Municipal.

Dentro del cúmulo de materias que integran a las especializaciones terminales, destaca la referente al análisis y evaluación de *Policies*, que les sirve de culminación como ámbitos de acción de la gestión pública.

Para terminar, debemos patentizar que el ciclo de formación evidencia la falta de actividades aplicadas, motivo por el cual es patente la ausencia de talleres y prácticas profesionales que fortifiquen el trabajo colectivo y el desarrollo de actividades complementarias, tales como círculos de lectura y tutorías especiales.

No podemos terminar este apartado sin comentar que el Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas, dependiente de la Universidad del Plata, ha organizado un Posgrado en Administración Pública de dos años lectivos, en tanto que la Escuela Superior de Administración Pública del Consejo General de Educación ofrece el título de Técnico Superior en Administración Pública, de tres años de duración, y la Licenciatura en Administración Pública de cinco años. Por su parte, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral preparó un proyecto de Maestría en Administración Pública.

Hay que destacar el proyecto en curso de formación del Doctorado en Administración Pública a cargo del Instituto de Investigación y Formación en

Administración Pública, dependiente de la Universidad Nacional de Córdoba.³² El Doctorado ha sido proyectado en tres ciclos: integración y nivelación; seminarios de doctorado; elaboración de la tesis. El primer ciclo está orientado a la homogeneización de posgraduados en Administración Pública o en disciplinas sociales afines, en tanto que el ciclo de tesis consiste en un sistema de monitoreo académico y metodológico de los candidatos al grado. El ciclo de formación doctoral, finalmente, está integrado por seminarios obligatorios y seminarios optativos: los primeros incluyen a materias tales como sociología política; *Policies* públicas; y teoría de las organizaciones públicas. El número de seminarios optativos, por su parte, lo integran las asignaturas siguientes: gestión pública, reforma del Estado y calidad de los servicios; gestión pública y *Policies* de desarrollo sectorial, urbano y regional; poder local, *Policies* públicas y ciudadanía; redes organizacionales locales; *Policies* de privatización y desregulación.

Brasil

En el Brasil, la formación de servidores públicos está muy desarrollada y diversificada, y se lleva a cabo preferentemente por medio de programas de graduación y de maestría impartidas en sus distintas universidades e instituciones de enseñanza superior.³³

Los programas de formación son los siguientes: dos Cursos de Graduación en Administración Pública; un Curso Intensivo de Posgrado en Administración Pública; dos Cursos de Maestría en Administración Pública; tres Maestrías en Administración Pública; un Curso de Administración Postal; un Programa de Desarrollo Gerencial para la Administración Pública; y un Curso de Política Pública y Gestión Gubernamental, del cual tratamos páginas arriba.

El curso de Graduación en Administración Pública se remonta a 1969 y es impartido bajo un convenio signado entre la Escuela de Administración de Empresas y el Gobierno de São Paulo, con objeto de capacitar a los funcionarios del Estado. Está integrado por ocho semestres y entre sus asignaturas destacan materias tales como la referente a directrices gubernamentales. Por

³² "Doctorado en Administración Pública", Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba, 1996.

³³ Saravia, Enrique, *Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Brasil*, abril, 1991, 43 pp.

su parte, el Curso de Graduación en Administración Pública es impartido por la Universidad de Brasilia y consta de nueve períodos integrados por un número diverso de materias. El período noveno es una pasantía supervisada, que se realiza en organismos de la administración pública.

La Escuela de Administración de la Universidad de Bahía cuenta con el Curso de Maestría en Administración Pública de la Universidad de Bahía, que constituye otro de los frutos de la cooperación con los Estados Unidos.³⁴ El curso se inició en 1959 y para 1964 ya contaba con el apoyo del Centro de Estudios Interdisciplinarios (en aquél entonces Instituto de Servicio Público). Su enfoque es la capacitación para administrar organizaciones públicas y programas de interés social y comunitario, y la enseñanza de la administración pública. El Programa de Maestría consta de cuatro núcleos: nivelación, básico, instrumental y de aplicación. La Maestría tiene tres líneas de investigación: gestión pública y políticas de desarrollo sectorial, urbano y regional; gestión de organizaciones públicas y de participación popular; formación y capacitación de administradores. La primera línea investigativa tiene tres programas: políticas públicas y gestión urbana; gestión de servicios públicos; política y gestión del desarrollo industrial, desarrollo agrícola y similares. La segunda línea contiene tres programas: análisis de modelos de gestión local y regional; y participación popular y modelos reivindicativos. La tercera, finalmente: evaluación de cursos de graduación en administración pública; y modelos para capacitación de sectores públicos locales y regionales.

Está operando otro Curso de Maestría en Administración Pública, que es impartido por la Universidad de Brasilia. Este Curso culmina en dos áreas de concentración: Planeamiento del Sector Público y Política y Estrategia Empresarial (Empresas Públicas). La Escuela de Administración de Empresas de São Paolo tiene a su cargo una Maestría en Administración Pública, que está dividida en dos concentraciones terminales: Administración y Finanzas Públicas; y Economía y Finanzas Públicas.

Finalmente, existe una Maestría en Administración Pública dependiente de la Universidad de Santa Catarina. Bajo la responsabilidad de la Universidad Federal de Santa Catarina, esta Maestría fue inaugurada en 1978 con el objeto de desarrollar una mentalidad administrativa crítica y renovada, y capacitar a investigadores y administradores destinados al magisterio superior y las enti-

³⁴ "Curso de Maestrado en Administraçao Pública". Universidad de Federal da Bahia, Salvador, 1988, 4 pp.

dades públicas y privadas. Ofrece tres áreas de concentración: Políticas y Planeamiento Gubernamental; Organización y Gestión; Política y Planeamiento Universitario. Esta última tiene dos núcleos de investigación: Análisis y Planeamiento e Investigación en Organizaciones, e Investigación y Estudios en Administración Universitaria. Su duración es de dos semestres. Esta última está formada por cuatro grupos de asignaturas: de nivelación, del núcleo básico, de la concentración misma y del medio instrumental, además de los Seminarios de Administración. Destacan los cursos de *Policies* Públicas en el área de concentración.

Tal es, en lo general, el mapa participativo de las universidades brasileñas en la profesionalización del servicio público del país; al cual debemos añadir la Escuela Brasileña de Administración Pública, de la que trataremos en un capítulo posterior.

Chile

La República de Chile dispone de tres pregrados en Administración Pública, todos ellos de cinco años lectivos. El primero lo conduce el Instituto de Ciencia Política dentro de la Universidad de Chile, una institución pública donde se imparte un pre grado en Administración Pública y un breve pos-título de dos meses sobre la misma materia con menciones terminales.³⁵ Este pre grado fue diseñado con base en la idea de formación profesional progresiva, está constituido por una primera etapa de 375 unidades docentes que ofrece el grado de Bachiller, proseguida por otra más que suma otras 486 unidades y que deriva en el título de Administrador Público.³⁶

La Universidad Central, una institución privada, está a cargo del segundo pre grado, por medio de la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de la Facultad del mismo nombre, en tanto que el Instituto Profesional de Osorno del tercero.³⁷

³⁵ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *Instituciones de Formación e Investigación en Gestión Pública*. Caracas, 1990. Tres volúmenes y tres adendas. Volumen I.

³⁶ "Decreto número 004848, de diciembre 23 de 1982, por el que se aprueba el Reglamento del Plan de Estudios del Programa de Bachillerato en Administración Pública y la Carrera en Administración Pública. Santiago, Universidad de Chile. 1982. 15 p. *Anales de la Universidad de Chile. Descripción de Carreras y Programas Académicos: Administración Pública*, Santiago, sin año, pp. 743-753.

³⁷ "Decreto número 697, de julio 17 de 1989, por el cual se aprueba el Reglamento y Plan de Estudios de la Carrera en Administración Pública". Instituto Profesional de Osorno, Chile, 1989, 9 p.

Recientemente fue establecida la Carrera de Ciencias Políticas y Administrativas, cuyo objeto es “formar un profesional altamente capacitado para intervenir en los organismos del Estado en la formulación e implementación de las políticas públicas, como parte de las programas de desarrollo; y para desempeñar a lo largo de su carrera profesional, posiciones políticas, ejecutivas, técnicas, y de asesoría en los diferentes niveles jerárquicos de las organizaciones y sistemas gubernamentales y administrativos, tanto en el ámbito del Gobierno y administración central como regional y local”.³⁸ La Carrera es impartida por la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de Universidad de Lagos, fundada en agosto de 1993, y es por lo tanto una de las más jóvenes dentro de la región iberoamericana.

El programa consta de 10 semestres lectivos y otorga el título de Administrador Público, con el grado académico de Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas.

La carrera aspira a que los alumnos comprendan las ideas del desarrollo socioeconómico, y que las relacionen con las concepciones políticas y administrativas de la dirección del Estado. Se plantea el que detecten los requerimientos de cambio y progreso provenientes de la administración pública misma y del medio en que se desenvuelve. Del mismo modo, tiende a que los estudiantes se constituyan en un elemento dinámico que motive e impulse los cambios que se estimen necesarios, y que reconozcan problemas particulares de la administración pública, y en especial aquellos que están relacionados con la gestión administrativa del sector público. Con base en estos objetivos de formación profesional para el servicio público, el Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas estará en condiciones de asumir funciones de asesoría y ejecución, tanto en organismos de carácter internacional, regional o local, con énfasis en sus órganos de promoción y desarrollo económico y social.

El currícula de la Carrera de Ciencias Políticas y Administrativas se orienta a proporcionar los conocimientos necesarios en las ciencias y técnicas de la administración pública, y las ciencias sociales, particularmente, las ciencias políticas, económicas y jurídicas, así como en disciplinas cuantitativas.

El primer semestre está integrado por las asignaturas teoría de la administración, matemática I, sociología, introducción al derecho. El segundo por teoría de la organización, matemáticas II, derecho constitucional, y psicología

³⁸ “Carrera de Ciencias Políticas y Administrativas”. Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas. Universidad de Lagos, Chile, 1996.

social y del trabajo. El tercero por administración pública II, estadística I, derecho administrativo I y contabilidad. El cuarto semestre por las materias de economía I, estadística II, derecho administrativo II y contabilidad II. El quinto semestre por economía II, administración pública II, computación I, ciencias políticas I y derecho administrativo III. El sexto semestre lo integran economía internacional, computación II, administración de recursos Humanos I, ciencias políticas II, y métodos y técnicas de investigación. Por cuanto al séptimo semestre: ciencias políticas III, administración de recursos humanos II, racionalización organizacional, hacienda pública, y relaciones públicas y comunicaciones. El octavo lo componen ciencias políticas IV, administración pública III, contabilidad pública, diseño y formulación de proyectos, y relaciones laborales y seguridad social. El noveno: evaluación y administración de proyectos, gerencia pública, planificación y control de gestión, organismos y relaciones internacionales, y formulación y evaluación de políticas públicas. Finalmente, el décimo semestre está destinado a la práctica profesional y al examen de título y grado.

Perú

En Perú, la formación de servidores públicos dentro del sistema de educación superior se restringe a la enseñanza de algunas materias de administración pública en las Licenciaturas de Administración de empresas privadas. En la Facultad de Ciencias Administrativas de la Universidad Mayor de San Marcos se imparte la Licenciatura en Administración, dentro de cuyo currícula hay cinco asignaturas relativas a la formación de servidores públicos: derecho público, economía política, principios de contabilidad gubernamental, administración tributaria, administración aduanera, administración municipal y administración de organismos públicos, y derecho laboral. Caso idéntico es la Universidad Nacional Federico Villarreal, donde las materias son: administración pública, legislación tributaria y legislación laboral. En la Universidad del Pacífico, por su parte, son las siguientes: contabilidad pública, administración pública y derecho tributario, y en la Pontificia Universidad Católica del Perú: legislación laboral, legislación tributaria, administración pública, finanzas públicas y contabilidad nacional.³⁹

³⁹ Ruiz Carrillo, Jorge y Gloria Castillo, *Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Perú*. Noviembre, 1990, 394 pp.

Resulta obvia la interpretación conclusiva de los autores del diagnóstico citado, que “en ninguna Facultad de las universidades peruanas se forman gerentes públicos, más bien el currícula está muy orientado hacia la empresa privada (negocios)”.

En la Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional de Piura ha preparado un Proyecto de Maestría en Administración Pública. El proyecto tiene ya una gran cantidad de trabajo acumulado, tanto el realizado por la Comisión de la Universidad de Piura, como por la asesoría dispensada por la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico.

El proyecto original tenía una marcada propensión a valorar un perfil curricular basado en *Policies* Públicas, pero de manera meramente declarativa y que sin que los contenidos temáticos lo justificaran, pues sólo dos de sus seminarios se refieren a ellas. Dicho proyecto contempla un propedéutico dentro del currícula y materias tales como análisis de políticas públicas, modelos de política pública y economía administrativa. La Universidad de Piura llenará un gran vacío en la formación de servidores públicos en Perú.

Costa Rica

Costa Rica cuenta con una variedad de instituciones dedicadas a la formación de servidores públicos de elevada calidad, tanto nacionales como internacionales.

En la región centroamericana destaca el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), con sede en San José, del cual trataremos en un capítulo posterior. Dentro del ámbito doméstico, en Costa Rica sobresale la Escuela de Administración Pública (EAP), una de las mejores en Iberoamérica, que fue creada en mayo 10 de 1956 como parte de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. Cuenta con apoyo económico y profesoral del exterior. En el seno de la Escuela, merece especial mención el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), fundado en julio 11 de 1977 con el objeto de estudiar, capacitar e investigar sobre la materia de personal, así como desarrollar a los servidores públicos.⁴⁰

El Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) también imparte cursos en administración pública. Es una institución multinacio-

⁴⁰ Gáneva, Iveta, *Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Costa Rica.*, septiembre, 1990, 53 pp.

nal no-lucrativa dedicada al estudio, investigación y asesoría en el campo de la administración de empresas privadas en Centroamérica, que es asistida por la Escuela de Negocios de Harvard y tiene apoyo financiero de la Agencia de Desarrollo Internacional. Inició sus actividades docentes en 1964. La enseñanza de la administración pública tiene dos modalidades: como Área de Concentración de la Maestría en Administración de Empresas y el Programa de Alta Gerencia; y como Programas Específicos de Gerencia Pública Avanzada para Líderes de Partidos Políticos, de Desarrollo Institucional y el Programa de Salud con OPS. El diseño de estos cursos de Gerencia Pública está orientado al análisis del proceso decisivo, y diseño e implementación de proyectos y programas en el sector público. Como se estila en Harvard, aquí también los métodos de enseñanza son los casos y los ejercicios para detectar las debilidades e identificar las fortalezas de las técnicas de diseño, de programación y de organización.

Destaca el Programa de Gerencia Pública Avanzada para Líderes de los Partidos Políticos, encaminado a capacitar a dirigentes políticos para la asunción de las funciones gubernamentales. Además de la noción de "capacitación gerencial", hay otra que fundamenta el currícula: "capacitación democrática". El Programa familiariza a los inscritos en los procesos jurídicos del Gobierno, en el desarrollo de las organizaciones y en las técnicas de programación, presupuestación, control y contabilidad públicos, así como en la decisión y la evaluación, y desarrolla habilidades de negociación. En los contenidos temáticos encontramos al análisis político, la formulación de políticas nacionales, gerencia de recursos públicos, y estrategia e implementación de políticas. En su seno se desenvuelven seminarios específicos para dirigentes promovidos en instituciones gubernamentales, para líderes promovidos como administradores municipales o alcaldes de ciudades, y parlamentarios de la Región Centroamericana.

El último es muy interesante, pues, además del temario gerencial, se profundiza en problemas propiamente parlamentarios como los referentes a la noción misma de Parlamento y su papel como centro de negociación y control, así como en las técnicas parlamentarias y técnicas de negociación. El Seminario de alcaldes los capacita, entre otras materias, en las relativas a la formulación de presupuestos y la contratación administrativa.

El CICAP imparte un Diplomado en Administración Aduanera, y programas cortos de formación para el servicio público, tales como de Técnico en Empresas Públicas, Técnico en Administración Bancaria y Técnico en Admi-

nistración Postal. Hay que destacar que su función primordial, la consultoría y la impartición de cursos cortos, es de las más prominentes en Iberoamérica. Una de sus tareas más interesantes es la formación específica que brinda al través de carreras cortas, las cuales pueden ser un modelo de formación de gerentes públicos alterno a los programas de pregrado y de grado.⁴¹

Entre sus cursos destaca el Diplomado en Administración Aduanera, dedicado a servidores públicos del Ministerio de Finanzas y bajo su patrocinio económico, que cuenta con asistencia técnica internacional. Actualmente se estudia la posibilidad de alargar su currícula de tres a cuatro años, para convertirlo en un Bachillerato. De menos extensión cronológica, pero de interés también, debemos consignar el curso de Administración Postal que se imparte con la asesoría de la Escuela de Administración Postal de Brasilia.

El Diplomado de Administración Aduanera, también a cargo del CICAP, fue fundado en 1978 e incluye asimismo a los funcionarios de las compañías aduaneras privadas. El currícula está integrado por 27 cursos, entre los cuales destacan los relativos a la Legislación aduanera, procedimientos aduaneros, mercelología, aranceles de aduana y valoración aduanera. A la fecha, más de 100 personas se han graduado en este programa. Existe el proyecto de alargar este programa hasta nivel de Bachillerato, es decir, dotarlo de un estatuto de mayor contenido de formación profesional. Al respecto es recomendable meditar si, por su condición de especificidad, opcionalmente convendría formalizarlo como una carrera corta más que alcanzar la condición de Bachillerato, que tiene un carácter y un currícula de formación general. Por extensión, las carreras de Técnico en Administración Bancaria, Técnico en Administración Pública con énfasis en Bienestar Social y Técnico en Empresas Públicas, más cortas que un Diplomado, acrecentarían sus currícula al tenor de aquél otro. Actualmente el plan de estudios de éstas varía de 17 a 20 cursos, muy especializados en atención a los usuarios y su objeto de formación profesional concreta.

Un proyecto así conduciría a que el CICAP abriera un campo alterno de formación para el servicio público, de carreras cortas configuradas con planes de estudios específicos, cuyo desempeño sería en campos concretos de la administración pública. Para abrir espacios de desarrollo, estas carreras podrían ser consideradas bajo criterios de estudio de suficiencia académica y sus

⁴¹ *Memoria 1991 de la Escuela de Administración Pública*. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica, San José, 1991.

currícula sumar porcentajes de créditos validados para el ingreso a la Licenciatura en Administración Pública, a partir del Diplomado o del Bachillerato, según la proporción de los créditos aceptados.

Dentro de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, además de la Escuela de Administración Pública, existen otras Escuelas específicas donde se imparten las Carreras profesionales en Economía, Estadística y Administración de Empresas. La labor de la Escuela de Administración Pública es muy importante, tanto en el pregrado como en el posgrado, pues la enseñanza de la Administración Pública en la Universidad de Costa Rica es antigua, se remonta a mayo de 1956 cuando que se creó el Departamento de Administración Pública para agrupar a las materias que se impartían en la Carrera de Administración de Empresas. Su objeto es la formación de profesionales para el servicio público, pues aunque se trata de una institución universitaria, cumple esta función en ausencia de una escuela profesional de servicio público.⁴²

El plan de estudios de la Licenciatura en Administración Pública actual está vigente desde 1984 y su característica más relevante es su diseño encaminado a brindar fases sucesivas de formación integral, para preparar profesionales capaces de desempeñar funciones gradualmente más complejas. Los tres primeros años lectivos otorgan el Diplomado en Administración Pública, uno más el Bachillerato y otro más la Licenciatura. El currícula de este pregrado es uno de los más avanzados y puede ser un modelo de desarrollo curricular para otras escuelas universitarias. Su diseño de formación profesional progresiva, con reconocimientos universitarios en tres escalas de enseñanza, facilita la formación para el servicio público en atención a los requerimientos de dicho servicio. Para dar flexibilidad a los contenidos de los cursos aplicados, se les ha otorgado el título genérico de modulo profesional y están seriados, igual que el taller de integración. El objeto de este programa es “brindar fases sucesivas de profesionalización integral”.⁴³

Sin embargo, existen algunas insuficiencias que conviene anotar. El diseño curricular de formación profesional progresiva, el punto más relevante del currícula, no tiene, sin embargo, un perfil debidamente distintivo entre el Diplomado, el Bachillerato y la Licenciatura; es decir, no se define explícitamente

⁴² “Escuela de Administración Pública”. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica. San José, 1990, 13 pp.

⁴³ “Plan de Estudios de la Carrera de Bachillerato y Licenciatura en Administración Pública”. Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica, sin año, 8 pp.

cuál es el comportamiento profesional en cada grado de profesionalización ni se explica cuál es la agregación de capacidades adquiridas de uno a otro. Por lo tanto, tampoco se explica cuáles son los contenidos curriculares privativos de cada fase gradual de formación profesional, ni cuál es su distribución, papel que juegan y su secuencia.

Hay que recordar que cada etapa de formación tiene un sentido de integridad profesional que requiere un currícula completo, independientemente de su subsumisión a otra etapa de formación hasta alcanzar la Licenciatura, partiendo del Diplomado y pasando por el Bachillerato. Igualmente, es evidente la ausencia de asignaturas politológicas: no se estudia al Gobierno, los regímenes políticos ni a la administración pública comparada. Tampoco existe una materia de *Policies* públicas.

Aunque la Escuela de Administración Pública tiene como vocación y objeto formar a los servidores públicos del país, su Licenciatura no tiene actividades aplicadas, es decir, el currícula carece de talleres, prácticas profesionales y pasantías en el sector público. Al respecto es aconsejable su inclusión de conformidad a los tres grados de formación profesional progresiva y, utilizar el servicio a la comunidad tal como lo prevé la legislación universitaria, para desenvolver las pasantías. Es por medio de estas actividades académicas aplicadas como se puede sustentar, más efectivamente, la formación gradual de servidores públicos en el pregrado.

Como es de esperarse en una institución universitaria, el posgrado tiene un fuerte acento académico. Sin embargo, el énfasis en la academia reposa en trabajos de investigación, pero sin contar todavía con una institución apropiada.⁴⁴ Del mismo modo, los trabajos investigativos carecen del apoyo de labores tutoriales, indispensables a este objeto. Es esperable la creación de un Instituto de Investigaciones dentro de la Facultad, que realice las tareas de investigación que debiera efectuar el CICAP, ahora muy ocupado en las importantes faenas de capacitación y formación en carreras cortas. Este Instituto, indispensable en una Escuela del rango y trascendencia de la del caso, apoyaría un adecuado sistema tutorial para la Maestría y daría sustento a los trabajos que se proyectan a la creación del Doctorado en Política y Gobierno, que se impartiría entre la Escuela y la Facultad de Ciencias Jurídicas. Hay que añadir que en este

⁴⁴ Este énfasis en los trabajos de investigación es patente en el documento titulado "Programa de Maestría en Administración Pública". *Informe solicitado por el Consejo del Sistema de Estudios de Posgrado*. Universidad de Costa Rica, San José, 1989, 105 pp.

momento, se halla muy avanzado un proyecto de Maestría en Administración Pública con énfasis en Administración de Cooperativas, que también se beneficiaría de las labores de un Instituto de esta naturaleza.⁴⁵

Con respecto al currícula de la Maestría en Administración Pública, sus contenidos están entre los más avanzados en Iberoamérica. En su seno encontramos seminarios relativos a la administración pública, política económica, análisis de *Policies* públicas y toma de decisiones, administración de proyectos y política y administración pública, entre otras, además de un propedéutico donde se enseña ciencias sociales, economía y estadística. La insuficiencia, por otra parte, es visible en la espina dorsal del currícula integrado en serie por: metodología de la investigación, taller de metodología de la investigación y tres talleres de preparación de la tesis de grado, cuyo diseño es propio del doctorado, no de la maestría, y sobre todo de aquella maestría que aunque universitaria no tiene relación próxima con la formación de servidores públicos pues, además de lo anotado, carece de una pasantía en el sector público y otros componentes curriculares de no menos valor.⁴⁶

Se debe, por consiguiente, redefinir el papel de la investigación en función del objeto de la Maestría y del perfil profesional del servidor público, en particular con referencia a su papel. Hay que enfatizar que la Escuela efectivamente tiene una fuerte vinculación con el sector público, tanto por medio de cursos de capacitación, como de formación mediante carreras cortas y pregrado. Esta redefinición necesita considerar que la investigación debe orientarse a dar elementos formativos del servidor público por cuanto a capacidad creativa y crítica, y hacerle comprender el valor y utilidad de los procedimientos científicos para la formación de la política del Gobierno y la toma de decisiones; pero no para producir conocimiento, labor del doctorado. Por extensión, conviene revalorar la organización curricular de los cursos destinados a la investigación, su cuantía en créditos y el sentido de la investigación misma, más hacia la aplicada que a la básica, para la solución de los problemas de la administración pública y el fortalecimiento de la docencia.

⁴⁵ "Programa de Maestría en Administración Pública con énfasis en Administración de Cooperativas". Escuela de Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica, sin fecha. 20 pp. El proyecto cuenta con la colaboración académica y material de la Universidad de Sherbrooke, del Canadá.

⁴⁶ "Programa Regional de Maestría en Administración Pública. Escuela de Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica, sin fecha. 18 p. "Sistema de Estudios de Posgrado". Escuela de Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica, sin fecha, 4 pp.

República Dominicana

En la República Dominicana funciona la Maestría de Administración Pública, de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Su objeto es preparar para la investigación y el análisis del comportamiento de las organizaciones modernas, consta de dos años lectivos y está integrada por 12 cursos.⁴⁷ Su currícula comprende seminarios sobre organización y procesos gerenciales, contabilidad financiera, derecho administrativo y otros más, similares al de las maestrías de la región. Destaca especialmente el seminario de gerencia de programas, que se encamina a la formación en toma de decisiones, dirección y planificación, así como el de *Policies* públicas.

Tal es, en trazos muy generales, la panorámica universitaria referente a la formación de servidores públicos a través de las instituciones de enseñanza superior.

⁴⁷ "Programa de Maestría en Administración Pública". Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Sin año, Santo Domingo, 3 p. "Maestría en Administración Pública". Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, sin año, Santo Domingo, 10 pp.