



Estado de la cuestión

La formación superior en Administración Pública: investigación, evaluación y redefinición curricular



Por **Dora A. Bonardo**

Lic. en Ciencias Políticas (UNR). Mg. en Formulación, Evaluación y Administración de Proyectos (UNC) y en Administración Pública (UNC). Doctorando en Ciencias Políticas (UNR). Profesora e investigadora de la Universidad Nacional del Comahue.

Antecedentes sobre la cuestión

La formación en Administración Pública ha sido y es un desafío para los gobiernos y los sistemas de enseñanza. Desde la ola reformista en los ochenta, e inclusive antes, organizaciones gubernamentales y educativas, como el Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y un conjunto de universidades de América Latina, España y los Estados Unidos han dado impulso a acciones conjuntas para la enseñanza sobre la materia. En 1991, un documento presentado en el marco del taller “Desarrollo de políticas y criterios técnicos para la modernización curricular de la formación de gerentes públicos en Iberoamérica”, realizado en Bogotá, Colombia, destacó los principales desajustes observables en la práctica entre la formación usual y las necesidades del sector público (Pérez Salgado, 1999). A partir de allí, se inició un proceso en el que la evaluación de la enseñanza en Administración

Pública se ha constituido en una tarea de análisis de investigadores, académicos y responsables públicos. Se propuso conocer la brecha existente entre lo que se enseña en las escuelas de Administración Pública, sobre todo, en el nivel de pregrado, y las necesidades reales del sector público; establecer las tendencias actuales en la enseñanza de la disciplina; y observar qué orientaciones debieran tener los estudios de posgrado en Gerencia Pública.

Respecto de la administración pública como área de investigación, para el caso argentino, Oscar Oszlak (1997) planteó las siguientes observaciones: 1) una gran atomización de los proyectos; 2) la escasa permanencia de los grupos de investigación; 3) las pocas instituciones dedicadas a la temática; 4) una gran rotación de los investigadores; 5) la falta de consolidación de línea de investigación y formación en el sistema universitario; 6) poca comunicación entre investigadores y equipos; 7) el condicionamiento que el financiamiento

“La formación en Administración Pública ha sido y es un desafío para los gobiernos y los sistemas de enseñanza”



Estado de la cuestión

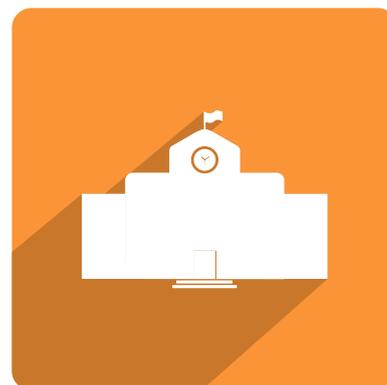
internacional tiene sobre el tipo de cuestiones para abordar; 8) el insuficiente sostén institucional que el INAP tiene para mantener la investigación en el tiempo.

En 2010, en el marco del Simposio Iberoamericano “Formación, investigación y cooperación técnica para la mejora de la gestión pública: el rol de las universidades públicas y las instituciones gubernamentales especializadas”, realizado en Santo Domingo, República Dominicana, se observaron debilidades, como los bajos presupuestos destinados a la formación en Administración Pública, el escaso vínculo entre las competencias enseñadas y las necesarias para la gestión pública, la dificultad en la complementación entre universidades y organismos estatales, la reticencia de los altos funcionarios a la formación, entre otras. Así indica el informe final del Simposio: La formación convencional, más teórica, ofrecida en la actualidad por la mayoría de las universidades en el campo de las ciencias políticas y de la administración pública en América Latina, incluyendo los centros de capacitación del Estado, no se condice con la formación por competencias que se da con bastante más frecuencia en el mundo laboral. Esta disonancia genera dificultades

de compatibilización y reconocimiento de estudios, así como de armonización de los planes y programas de formación de las instituciones que las imparten (Espinoza y González, 2010).

No obstante, y si bien la Administración Pública como campo de estudio e investigación ha avanzado en los últimos quince años, algunas de estas dificultades aún permanecen. De la lectura de las áreas temáticas que se abordan en congresos nacionales e internacionales de los últimos cinco años, puede observarse una tendencia a tratar temas que la agenda gubernamental, devenida de los cambios en los Estados y su gestión, marca como relevantes (Bonardo, 2013). Sin embargo, quedan extensas áreas de vacancia o con relativo interés para indagar o profundizar, como la formación superior en Administración Pública.

Tal como se ha mencionado, si bien esta se ha extendido en el sistema universitario y no universitario, no se cuenta con una evaluación conjunta o sistemática respecto de los resultados de los esfuerzos realizados. En 2014, el CIDE, el Centro CLEAR para América Latina y la Red Inter-Americana de Educación en Administración Pública editaron





Estado de la cuestión

“En España, a través del INAP, actualmente, se están impulsando acciones de formación y evaluación sobre innovación en Administración Pública”

La evaluación de políticas públicas en América Latina: métodos y propuestas docentes (Ríos Cázares, 2014) como experiencia evaluativa de la enseñanza sobre políticas públicas. En España, a través del INAP, actualmente, se están impulsando acciones de formación y evaluación sobre innovación en Administración Pública, de acuerdo con la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación tanto en los sistemas de gestión pública como de enseñanza superior (González González, y Gutiérrez Díaz, 2013). Estudios que sirven como referentes metodológicos en esta línea de trabajo son el realizado por la Federación Española de Municipios y Provincias (2009) y el liderado por Francisco Longo y Eduardo Gil (2006), que focaliza en la formación de posgrado en Gerencia Pública.

En la Argentina, pueden mencionarse los trabajos realizados por el grupo de docentes-investigadores del Departamento de Administración Pública de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR (Grandinetti, 2015), quien evalúa las acciones devenidas de propuestas de formación superior de posgrado en Gestión y Políticas Públicas ofrecidas

por dicha universidad. También pueden sumarse dos proyectos de investigación en desarrollo dirigidos por investigadores de las universidades nacionales del Comahue y de Sarmiento, donde se aborda la educación superior universitaria en el campo de la administración pública.

Indagar y evaluar para conocer el estado de situación

Se observa que no han existido propuestas programáticas y sistemáticas para realizar investigaciones y evaluaciones que permitan conocer la formación superior en Administración Pública. Como disciplina, comprende una amplitud de miradas para su abordaje que permite situar el tema frente a una gama de posibilidades. En este caso, esta situación no es indiferente, dado que influye en la orientación sobre los modelos de enseñanza en la materia. Francisco Longo (2002) estima que, para estudiar la formación en Administración Pública, se requiere un triple modelo de referencia: *un modelo de ejercicio de la función pública* que permita conocer cómo y en función de qué actúan los funcionarios públicos —tanto políticos como de carrera—; *un modelo de competencias técnicas-gerenciales coherentes con aquel* y que



Estado de la cuestión

pueda utilizarse como horizonte; y un *modelo de aprendizaje* que presente filosofía, contenidos, metodologías del proceso de formación. Se entiende que las características que asume la formación en Administración Pública se halla fuertemente ligada a las orientaciones de políticas y de modelo de gestión, según la morfología estatal y su vinculación con su entorno espacio-temporal; con el perfil de competencias que requiere el ejercicio de función pública para esos contextos y con modelos de enseñanza-aprendizaje que los sistemas educativos presentan. Por tanto, no es nada sencillo combinar estos tres aspectos para evaluar los programas formativos en el nivel superior de pregrado, grado y posgrado en la Argentina, en especial, teniendo presente la proliferación en los últimos años de carreras ancladas en universidades e institutos/escuelas con marcadas diferencias ideológicas y políticas.

No obstante, es imprescindible contar con información concreta y confiable que permita tener un panorama respecto de los perfiles reales y deseables de gestores públicos para que los planes de formación profesional puedan, al menos, coincidir en la descripción de las principales

competencias necesarias para la gestión pública. En este sentido, resulta provechosa la elaboración de la *Guía referencial iberoamericana de competencias laborales en el sector público* (CLAD, 2016). Algunos de sus objetivos se orientan a fortalecer las áreas rectoras de la gestión de las personas en cada país con un modelo de competencias para el siglo XXI que asegure la mejora continua de la calidad del servicio y homologue la conceptualización sobre competencias estratégicas de servidores públicos en el ámbito iberoamericano¹.

Respecto del modelo de aprendizaje, es particularmente importante destacar la iniciativa que, desde fines de 2014, varias universidades han tenido: conformar una red de instituciones formadoras en Administración Pública. Aquí participan carreras de la Universidad Nacional de Rosario, la Universidad Nacional del Comahue, la Universidad Nacional de Entre Ríos, la Universidad Nacional de José C. Paz, la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Provincial de Córdoba y la Universidad Nacional de General Sarmiento, entre otras, y con el auspicio de la Asociación Argentina





Estado de la cuestión

“Tener un diagnóstico situacional de la formación actual en Administración Pública y confrontarlo con un referencial de competencias para el sector público implicaría un avance...”

de Estudios en Administración Pública (AAEAP). Esta Red de Carreras en Administración Pública tiene actualmente como cometido principal conformar una base de datos sobre planes de estudio de pregrado, grado y posgrado que se imparten en la Argentina, a los fines de analizar sus componentes curriculares: perfiles profesionales de competencias, incumbencias laborales, enfoques teóricos-metodológicos, estrategias didácticas, utilización de TIC en los procesos de enseñanza-aprendizaje, duración, etc. Es decir, pretenden elaborar un *mapa de situación* de la formación superior en nuestro país.

Quizás, el tercer componente de esta tríada de análisis —el modelo de ejercicio de la función pública— resulta ser el más dificultoso y el menos logrado. Ligado a las concepciones político-ideológicas de tradiciones administrativas, modas e imitación de propuestas o a la impronta política de los gobiernos, definir parámetros de ejercicio de la función pública es complejo. En este sentido, se debiera poner esta cuestión en la agenda de debate en los ámbitos académicos —espacios naturales de análisis crítico y formulaciones propositivas de cambios paradigmáticos—, junto

con responsables políticos institucionales —administradores naturales del Estado— para, al menos, trazar ciertas líneas rectoras que respondan a los postulados y las directrices que vienen siendo refrendados desde hace años en los acuerdos de países iberoamericanos sobre profesionalización de la función pública (Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003). Sin menoscabar la libertad de pensamiento y la diversidad de entornos organizativos, resultaría un sano ejercicio poner en discusión qué función pública se pretende, qué perfiles profesionales se requieren y que estrategias formativas debieran implementarse para mejorar la gestión pública.

Reformar para adecuar y mejorar

Tener un diagnóstico situacional de la formación actual en Administración Pública y confrontarlo con un referencial de competencias para el sector público implicaría un avance respecto de vincular la formación académica con las competencias deseables. Mejorar los formatos curriculares según las competencias profesionales requeridas permitiría ir acotando las diferencias entre lo que se necesita y lo que se enseña. El desafío está en llevar al terreno de la práctica que lo que



Estado de la cuestión

se enseñe se adecuó a las tareas y a las funciones, y que estas tornen paulatinamente en mejores actuaciones de los servidores públicos en términos de calidad en la prestación de servicios, gestión de las políticas públicas y de la administración general del Estado. Esta misión corresponde, fundamentalmente, a los responsables políticos gubernamentales, quienes deben priorizar la formación y al capacitación de funcionarios y empleados públicos, y una estratégica integral de la gestión de recursos humanos como una política de Estado al interior de todas las organizaciones públicas.

¹ La Argentina no figura entre los países analizados en este documento. Dicho análisis recorre el período 2003-2014.

Referencias bibliográficas

- Bonardo, D. (2013). “La función pública y su profesionalización como tema de agenda gubernamental”. Ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Noviembre, Montevideo, República del Uruguay.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). [En línea]. Disponible en <http://www.sgo.gov.ar/conteidos/cofefup/documentos/docs/Carta_Iberoamerica_de_la_Funcion_Publica.pdf> [Consulta: 20 de noviembre de 2016].
- CLAD (2016). *Guía referencial iberoamericana de competencias laborales en el sector público* [en línea]. Disponible en <<http://siare.clad.org/fulltext/0082402.pdf>> [Consulta: 20 de noviembre de 2016].
- Federación Española de Municipios y Provincias (2009). *Formación continua y modernización de la administración local: el reto de la evaluación de impacto*. Madrid: autor.
- González L. E. y O. Espinoza (2010). *Informe final*. Simposio Iberoamericano sobre Formación, Investigación y Cooperación Técnica para la Mejora de la Función Pública: el Rol de la Universidades Públicas y las Instituciones Gubernamentales Especializadas. Junio, República Dominicana.
- González González, J.C. y M. Gutiérrez Díaz (2013). *Formación innovadora. Nuevos modelos para la formación en la Administración Pública*. La Coruña: Netbiblio.
- Grandinetti, R. (2015). *Trayectorias y perspectivas en la formación académica para una Administración Pública capaz*. Documento del Departamento de Administración Pública de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.
- Longo, F. y E. Gil (2006). “La dirección pública como aprendizaje: una experiencia de diseño y evaluación de la formación en gerencia pública”. En *Revista Chilena de Administración Pública*, 46, junio, pp. 45-65.
- Longo, F. (2002). *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Barcelona: BID.
- Oszlak, O. (1997). “La administración pública como área de investigación: la experiencia argentina”. Ponencia presentada en el Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Venezuela.
- Pérez Salgado, I. (1999). “Formación y desarrollo de gerentes públicos, una perspectiva comparada”. Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, México.
- Ríos Cázares, A. (coord.) (2014). *La evaluación de políticas en América Latina: métodos y propuestas docentes*. México: CIDE, CLEAR, IMPAE.