



La Administración Pública como disciplina en los estudios superiores de pre grado, grado y posgrado

Oferta curricular y perfiles de competencias en consonancia/disonancia con la gestión pública actual.

**Proyecto de Investigación
04/V096 2015-2018**

Formación Superior en Administración Pública. Innovaciones y permanencias

Dora A. Bonardo
Directora CURZA-UNCo

Cecilia Cámara
Codirectora CURZA-UNCo

Integrantes del equipo:
Gustavo Alonso CURZA-UNCo
Olga Alonso CURZA-UNCo
Adriana Abel CURZA-UNCo
Maria Laura Cabezas CURZA-UNCo
Magali Paggi CURZA-UNCo
Romina Hernández CURZA-UNCo
Veronica Fenizi CURZA-UNCo
Karen Ziede CURZA-UNCo

RESUMEN

El objetivo general de esta investigación es indagar acerca de los alcances que la formación superior (pre-grado, grado y postgrado) en Administración Pública ha tenido en cuanto al desempeño de las funciones de los gestores públicos. Los objetivos específicos pretenden conocer las características de los planes y programas ofrecidos por instituciones de educación superior, analizar los resultados de su implementación e interpretar los contextos institucionales que favorecen u obstaculizan la formación, especialmente a partir de la utilización de las TICs. Se busca obtener una perspectiva de las tendencias que orientan los contenidos de la formación, las dificultades que se presentan en el proceso de enseñanza-aprendizaje, el aprovechamiento y necesidades de innovación ligadas a los nuevos métodos y tecnologías. Su metodología es cualitativa, siendo un trabajo de índole descriptivo, interpretativo.

Palabras clave: Formación; Tecnologías de la información; Competencias; Conocimientos; Administración pública.





Introducción

La formación en Administración Pública ha sido y es un desafío que preocupa tanto a los gobiernos como a los sistemas de enseñanza. Desde la ola reformista de los años 80 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 Estados Unidos, han dado impulso a acciones conjuntas para la investigación sobre la enseñanza de la Administración Pública. El documento “Desarrollo de Políticas y Criterios Técnicos para la Modernización curricular de la Formación de Gerentes Públicos en Iberoamérica” (Pérez Salgado), que destaca los principales desajustes observables en la práctica entre la formación usual y las necesidades del sector público, dio pie a conocer lo que se enseña en las escuelas de Administración Pública, especialmente en el nivel de pre-grado 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 post-grado en Gerencia Pública.

En 2010, en el marco del Simposio Iberoamericano sobre “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, la falta de sistematicidad y permanencia de experiencias que incluyan el uso de procesos y herramientas más tecnificadas de análisis de demandas laborales (v.g. el análisis constructivista; los mapas funcionales, talleres de análisis ocupacional, etc.); los obstáculos a la asistencia por falta de tiempo o superposición de tareas para asistir a la formación en





los cuadros medios y técnicos, entre otros. 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 (González, L. y Espinoza, O.)

De la lectura de las áreas temáticas que se abordan en congresos nacionales e internacionales sobre Administración Pública, se puede observar una tendencia a tratar temas que la agenda gubernamental, devenida de los cambios en los Estados y su gestión, marca como relevantes (Bonardo). Sin embargo, quedan extensas áreas de vacancia y/o con relativo interés para indagar y/o profundizar, entre las que se encuentra la formación superior en administración pública.

Como se mencionó, si bien ésta se ha extendido en el sistema universitario y no universitario, no se cuenta con una evaluación respecto de los resultados de los esfuerzos realizados. En 2014, El CIDE-Centro CLEAR para América Latina-Red Inter-americana de Educación en Administración Pública, edita un trabajo sobre “La evaluación de políticas públicas: métodos y propuestas docentes” (Ríos Cázares), como experiencia evaluativa de la enseñanza sobre políticas públicas. En España, a través del INAP, actualmente se está impulsando acciones de formación y evaluación sobre innovación en administración pública, en función de la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación tanto en los sistemas de gestión pública como de enseñanza superior (González, J. y Gutiérrez, M.). Estudios que sirven como referente metodológico en esta línea de trabajo son el realizado por un grupo de técnicos y profesionales de las Federaciones de Municipios y Provincias Españolas denominado “Impacto de la formación continua en la administración local: el reto de la evaluación de impacto” (Castro, P. y Leal Fernández, I.) y el liderado por Francisco Longo y Eduardo Gil denominado “La Dirección Pública como





aprendizaje: una experiencia de diseño y evaluación de la formación en gerencia pública” que focaliza en la formación de posgrado en gerencia pública.

Fundamentación

A partir del diagnóstico anterior, el proyecto de investigación avanza en una línea de trabajo poco explorada. Los alcances de la misma y sus resultados serán de provecho a la comunidad científica en el campo de la administración pública, en Argentina y en particular, en nuestra región. La Universidad Nacional del Comahue ha sido pionera en la formación superior de administradores públicos, a partir de la implementación de la Tecnicatura en Administración Pública del año 1974 (Ord. 004/74) y con el dictado de la Licenciatura en Administración Pública vigente. Luego de cuarenta años de formación continua por parte del CURZA y de la aparición de otras instituciones estatales (Instituto Provincial de Administración Pública, UNRN) y privadas que brindan formación sobre este campo, se creyó pertinente realizar una investigación que abordara integralmente la temática de la formación superior en administración pública.

Marco teórico

Se nutre de varios enfoques. Francisco Longo propone 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 aquél y que pueda ser utilizado como horizonte; y un modelo de aprendizaje que presente la filosofía, contenidos, metodologías, etc. 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; al perfil de competencias que exige el ejercicio de función pública y a modelos de enseñanza-aprendizaje que los sistemas educativos presentan.

Respecto de los modelos de gestión, la administración pública como disciplina, interpreta que la gestión incluye actividades tanto técnicas como gerenciales (Schein) como la contabilidad y el presupuesto público, la administración de recursos humanos, organización y sistemas, control, planificación, dirección y ejecución entre otras. Dichas actividades se interrelacionan, muchas veces superponiéndose en una permanente tensión, posibilitando o dificultando el desarrollo de las políticas públicas. Sobre orientaciones de políticas, será referencia de trabajo, las enunciadas por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo en sus documentos (CLAD).

Para el modelo de competencias, se tomará a Goleman y otros autores que lo continuaron (Levy-Leboyer). Así, las competencias pueden ser entendidas como los conocimientos, las habilidades y actitudes requeridos para el cumplimiento de un cargo, sea este técnico, operativo o gerencial. Respecto de las competencias y perfiles profesionales de los funcionarios y empleados públicos se tomó la grilla de competencias propuesta por el CLAD.

Los modelos de aprendizajes, en sentido amplio, son la educación como una práctica política y el aprendizaje como un acontecimiento al que se le supone un sujeto que sostiene una relación singular con el saber. Se toman elementos de las teorías constructivistas para poder interpretar la perspectiva de los actores en los espacios de aprendizaje, pero también elementos constitutivos de un proceso de formación, aunados a las orientaciones que se desprenden de las nuevas tecnologías de la información y los entornos colaborativos de aprendizaje (Kolld; Castells; Burbule; Cabero). Para los conceptos de TICs aplicadas a la enseñanza fueron





seleccionados los aportados por el Informe Final Estudio Subregional 1, realizado por M. Mena, CLAD-IRDC-CRDI.

Planteamiento de problema

La investigación propuesta responde a los siguientes interrogantes:

¿Qué características tiene la formación de administradores públicos a partir de los planes y programas que el sistema educativo ofrece? ¿Cuáles son las competencias que privilegia esta formación? ¿Se relacionan con los perfiles profesionales que demandan las organizaciones públicas? ¿Las metodologías de enseñanza y aprendizaje que se implementan, especialmente aquellas mediadas por Tics, colaboran con la adquisición de nuevas competencias? ¿Qué contextos institucionales se requieren para que los aprendizajes mejoren las prácticas en el ejercicio de la gerencia pública?

Metodología

Se ha propuesto una modalidad fundamentalmente cualitativa. Gran parte del trabajo desarrolla una evaluación de la formación pero privilegiando la percepción que tienen los distintos actores implicados tanto en la formación como en la gestión pública (alumnos, docentes, directivos, empleados públicos). Las técnicas son además del análisis bibliográfico y documental, la encuesta, la entrevista en profundidad. Las muestras son intencionales. El estudio es exploratorio, descriptivo, interpretativo. Las unidades de análisis son el CURZA, el IPAP, la UNRN y algunos institutos de formación superior que ofrecen carreras ligadas a la administración pública.





La elaboración de una matriz de análisis incorpora cuatro dimensiones de: la educación, la administración pública, las TICs aplicadas al proceso de formación y los contextos institucionales. De allí, se desagregaron las categorías/conceptos y aspectos de las mismas, que permiten definir qué técnicas utilizar para la búsqueda de la información, y alguna distribución de tareas y sus responsables.

<i>Dimensión</i>	<i>Conceptos</i>	<i>Aspectos/variables</i>	<i>Técnicas búsqueda de información</i>	<i>Responsables</i>
ADMINISTRACION PUBLICA	AP Gestión Pública Función Pública Funcionarios/gerentes públicos Perfiles y Competencias gerenciales	Antecedentes de formación en la disciplina AP. "Modelo/s" de gestión pública y su ejercicio Competencias y perfiles reales y esperados de los administradores públicos.	Documental física e internet Bibliografía Encuesta	Dora Olga Gustavo
EDUCACION FORMACION	Educación superior Formación Planes Metodologías enseñanza aprendizaje	Identificación de instituciones formativas y planes y programas impartidos. Caracterización de los planes Perfiles profesionales y competencias teóricas. Metodologías de enseñanza-aprendizaje	Documental física e internet Encuesta	Romi Karen Lauri Veronica
TICS	Tics Enseñanza virtual e-learning y b-learning	Programas: Institucionales Modalidad/ materiales Dispositivos de apoyo Infraestructura que soporta la educación virtual Conectividad Plataformas RRHH Problemas críticos y obstáculos Normativas Certificación Infraestructura Formación de rhh Modalidad	Documental física e internet Bibliografía Encuesta Entrevista a Informantes claves	Ceci Magi Adriana
CONTEXTOS INSTITUCIONALES	Institución Sujetos Políticas de formación y carrera	Marcos de referencia normativo, institucional, operativo, aprendizaje. Problemas críticos u obstáculos/ Potencialidades Coordinación interinstitucional Políticas de formación y carrera de personal público	Documental física e internet Bibliografía Encuesta Entrevistas	Todos Verónica/Laura Adriana

Elaboración propia

Se elaboraron tres encuestas. Una Encuesta de Carácter General destinada a funcionarios y empleados públicos con y sin personal a cargo, con el propósito de rescatar información sobre datos relativos a la trayectoria laboral del empleado





público en la AP, formas de reclutamiento, formas de ingresos, puesto que ocupa, nivel de formación, relación entre competencias obtenidas en la formación y las requeridas en los puestos de trabajo, entre otros; una Encuesta de Carácter Específico destinada a graduados de las carreras afines del CURZA y del IPAP cuyo propósito es conocer aspectos relativos a la formación profesional ofrecida, tanto desde el punto de vista disciplinar como metodológico y pedagógico; y una Encuesta de Carácter Específico destinada a docentes también de ambas instituciones con el propósito de indagar sus prácticas docentes, contenidos, metodologías de enseñanza, utilización de instrumentos mediados por tecnología digital, etc. También se diseñaron guías semi estructuradas para la realización de entrevistas en profundidad destinadas a autoridades y otros actores institucionales.

Las encuestas fueron todas de modalidad online. Los encuestadores fueron alumnos de las carreras de Licenciatura en Administración Pública y Licenciatura en Gestión de Recursos Humanos, que en su mayoría son empleados públicos provinciales. Se elaboró una muestra intencional de cuatro (4) encuestados por cada alumnos (30 alumnos) o sea un total de ciento veinte (120) encuestados, en dos fases correspondiente al dictado cuatrimestral de la asignatura. Sin embargo, las respuestas no fueron las esperadas obteniéndose la mitad aproximadamente. Se advierten ciertas barreras a la hora de administrar la encuesta online, por varias razones: escasa conectividad en los lugares de trabajo, destinatarios que no responden, o sus respuestas son incompletas. Las Encuestas Específicas fueron administradas por el equipo del proyecto. A la fecha de este resumen se las está tabulando y analizando, de igual forma se están realizando las entrevistas.





Resultados preliminares

De la Encuesta General se obtuvo que el 54% de los empleados son de sexo masculino, la media de edad corresponde a 37 años, en un rango etario de 20 a 58 años.

Respecto del nivel de educación refleja que el 50% obtuvo un título terciario no universitario, el 32% terciario universitario y el 10% secundario y sólo 4% obtuvieron título de posgrado.

De dicha formación superior, 51% tiene una orientación en Administración Pública, 35% en diversas orientaciones y el 14% en Recursos Humanos. Con relación a los planes de estudios el 84% opina que los mismos aportaron a sus competencias profesionales conocimientos prácticos, 12% teóricos y 4% habilidades prácticas específicas. El 70% menciona que utilizaron modalidades de enseñanza mediadas por tecnologías.

Respecto de su trayectoria laboral se observa que el 43% fue reclutado por vínculos sociales y medios de comunicación, el 14% por pasantías y el 7% a través de sindicatos. La antigüedad laboral está distribuida en forma pareja con predominio de quienes ingresaron en los últimos cinco (5) años debido al cambio de gobierno, lo cuales fueron ingresados por contratos interinos en un 68%. Respecto de los puestos que ocupan también hay una distribución similar en un 25% en cuanto a puestos gerenciales de carrera, técnicos profesionales y administrativos sin jerarquía, y 14% representados por puestos gerenciales de carácter político. La antigüedad en el puesto coincide con la antigüedad en el ingreso, es decir cinco (5) años.

Se observa que los empleados públicos son jóvenes, con una leve mayoría masculina, que ingresaron por medio de vínculos sociales o comunicacionales, con contratos temporarios, con perfiles de formación terciaria no universitaria, seguramente por la política de formación del IPAP, y con una permanencia en los puestos de trabajo de cinco (5) años o de más de veinte (20) en su mayoría,





percibiendo la permanencia del personal antiguo y las nuevas incorporaciones con el cambio de gobierno.

Con respecto a las competencias gerenciales se dividieron los destinatarios según tuviesen personal a cargo o no. Para los funcionarios públicos con personal a cargo se observan como muy necesario generar competencias respecto del compromiso con el servicio público, el desarrollo de relaciones interpersonales, el desarrollo de las personas, la resolución de problemas, el trabajo en equipo, la comunicación interpersonal y la visión estratégica. Es llamativo que los porcentajes disminuyen en cuanto a fortalecer competencias con relación a los vínculos con el usuario-ciudadano, a la gestión de resultados, a la innovación y a la calidad de la gestión y la gestión del cambio. Esto indicaría en los cargos de responsabilidad una visión centrada en sí misma de la burocracia pública y en la necesidad de mejorar los vínculos interpersonales, el clima laboral y el sentido de pertenencia a la administración pública. Para los funcionarios públicos sin personal a cargo, se manifiesta una necesidad de mayor aprendizaje, de programación para el trabajo, de respuesta a los requerimientos del puesto, de aporte técnico profesional y de creatividad en el trabajo. Se mantienen las necesidades de mejorar la comunicación interpersonal. Es llamativo que no se visualiza tanto la necesidad de generar competencias respecto de atención de problemas, calidad en atención de servicios y uso de tics. Se podría aducir por un lado, que por ser personal técnico conocen los procedimientos y técnicas que se aplican en sus tareas, muchas instrumentadas por tics, y por otro lado, que dichos empleados se centran en realizarlas más allá de los resultados y su calidad respecto de las necesidades concretas de los usuarios.

Por otra parte, en cuanto a la identificación de instituciones formativas y planes y programas impartidos relacionados con la formación superior en administración pública, la información recabada indica que la formación de pre grado y grado tiene características profesionalizantes, es decir un perfil orientado a la gestión y/o a la toma de decisiones; en cambio, el único posgrado se caracteriza por un perfil académico pensando en la formación de investigadores - docentes con dos





posibilidades: docente/asesor especialista de la gestión y otra de investigador académico.

CARRERAS DE PREGRADO, GRADO Y POSTGRADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VIEDMA RN					
TÍTULO	INSTITUCION	MATERIAS	HORAS	MODALIDAD	PERFIL
Lic. AP	CURZA	37	2976	Presencial	Profesionalizante
Tec. AP	CURZA	19	1920	Presencial	Profesionalizante
Lic. AP	Siglo XXI	52		Virtual	Profesionalizante
Tec Adm.Estado	CENT 40	29	1984	Presencial	Profesionalizante
Tec. Gestión Publica	IPAP	27	1981	Virtual	Profesionalizante
Maestría Pol y Gob	UNRN	21	540	Presencial	Académico

Elaboración propia

A la finalización del proyecto (septiembre 2018 aproximadamente) se tendrán los resultados definitivos.





Lecturas sugeridas

1. Bonardo, Dora. “La función pública y su profesionalización como tema de agenda gubernamental”. Documento libre presentado en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Montevideo, Uruguay. Noviembre de 2013. En URL: <http://siare.clad.org/fulltext/0075207.pdf>
2. Burbules, Nicolás y Callister, Thomas. *Educación. Riesgos y promesas de las nuevas tecnologías*, Buenos Aires: Granica, 2001.
3. Cabero, J. “Principios pedagógicos, psicológicos y sociológicos del trabajo colaborativo: su proyección en la teleenseñanza”. En Martínez, F (comp.) *Redes de comunicación en la enseñanaza. Las nuevas perspectivas del trabajo colaborativo*. Barcelona: Paidós, 2003.
4. Castells, Manuel. *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Volumen 1. Barcelona: Siglo XXI. 1999. [En línea] URL: http://www.felsemiotica.org/site/wp-content/uploads/2014/10/LA_SOCIEDAD_RED-Castells-copia.pdf (26 de marzo de 2017)
5. Castro, Pedro y Leal Fernández, Isaura. *Formación continua y modernización de la Administración Local. El reto de la evaluación de impacto*. Federación Española de Municipios y Provincias. Área de Estudios, Estrategias y formación. Madrid. 2009. En URL: <http://femp.femp.es/files/11-593-fichero/Formaci%C3%B3n%20Continua%20y%20Modernizaci%C3%B3n%20de%20la%20Administraci%C3%B3n%20Local.%20El%20reto%20de%20la%20evaluaci%C3%B3n%20del%20impacto.pdf> (15 de noviembre de 2017)
6. *Gestión Pública iberoamericana para el siglo XXI*. Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del consejo Directivo del CLAD, Rep. Dominicana.





- Noviembre de 2012. En URL: old.clad.org/documentos/.../gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi/view. (14 de abril de 2017)
7. Goleman, Daniel. *La inteligencia emocional*. Jorge Vergara Editor: Buenos Aires. 1996.
 8. González L. y Espinosa, O. *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. República Dominicana. Junio 2010. En URL: old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma.../Espinosa.pdf. (20 de marzo de 2017)
 9. González, J.C. y Gutiérrez, M. *Formación innovadora. Nuevos modelos para la formación en la Administración Pública*. La Coruña: Netbiblio. 2014.
 10. Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016.
 1. En URL: siare.clad.org/fulltext/0082402.pdf. (18 de agosto de 2016)
 11. Kolld, D.A. *Experiential learning: experience as the source of learning and development*. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1984.
 12. Levy Leboyer, Claude. *Gestión por competencias*. Ediciones Gestión 2000 SA: Barcelona. 1997.
 13. Longo, Francisco y Gil, Eduardo. La Dirección Pública como aprendizaje: una experiencia de diseño y evaluación de la formación en Gerencia Pública. Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la *Administración Pública*, 16: Gobierno Electrónico (2002: Caracas). Ministerio de Hacienda Descriptores: FUNCIONPUBLICA CHILE Español 0272--INAP-AR:E.2/646--Ponencia/Longo Martínez, Francisco/ En: Seminario/ Chile. En URL: studylib.es/doc/7254947/catalogo-colectivo-nº17---ministerio-de-modernización. (14 de abril de 2017)





14. Mena, Marta. “La educación virtual como instrumento de la profesionalización de la función pública en América Latina y el Caribe”. Informe final Estudio subregional América del Sur 1 Buenos Aires, enero 2008. En URL: old.clad.org/documentos/otros-documentos/informe-final-marta-mena (30 de mayo de 2016)
15. Pérez Salgado, Ignacio. *Formación y desarrollo de gerentes públicos, una perspectiva comparada*. IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. México. 1999. En URL: <http://siare.clad.org/fulltext/0036106.pdf>. (30 de mayo de 2016)
16. Ríos Cazares, Alejandra. *La evaluación de políticas en América Latina: métodos y propuestas docentes*. CIDE-Centro CLEAR para América Latina, Red Inter-Americana de Educación en Administración Pública: México. 2014.
17. Shein, Edgard. *The corporate culture survival guide*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. 1999.

