

RESEÑA DE PLANTEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES EN TORNO AL TEMA DEL TALLER

*Carlos Alá Santiago Rivera**

Introducción

Vivimos en un mundo de transición política, donde los estados tradicionales se derrumban y las fronteras se hacen confusas. Las naciones forman confederaciones descentralizadas dividiendo sus fronteras de *forma no tradicional*.¹ También, crece la tendencia de la formación de naciones uniendo estados independientes en alianza internacional.²

Los países mancomunados aparentan tener la delantera en el plano económico y ya hay negociaciones entre la Comunidad Económica Europea (CEE) y algunos de sus vecinos no afiliados. Cada día crecen las posibilidades de que Suecia, Noruega, Finlandia, Yugoslavia y Suiza se unan a los 12 miembros fundadores de la Comunidad. También, antes del cierre de este siglo se espera que se les unan los países de Europa del Este. De igual forma, todas las indicaciones son de que Quebec se separará de Canadá y que algunas de sus provincias se unirán a los Estados Unidos.³ Hong-Kong y Macao, colonias británica y portuguesa hasta 1997, respectivamente, se unirán a China y ya se prepara Taiwan a su incorporación.

Sin duda, los nuevos alineamientos políticos, así como los adelantos científicos y tecnológicos están cambiando nuestras vidas de forma acelerada y dramática. Inclusive se ha trastocado nuestro entendimiento del rol

* Profesor de la *Escuela Graduada de Administración Pública*, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras.

¹ Las divisiones se hacen por etnias o religión, como en el caso de Yugoslavia —donde se conforma una confederación de tres regiones demarcadas por tradiciones religiosas distintas: la Griega Ortodoxa, la Católica Romana y la Islámica— o Checoslovaquia, donde se comienza a dividir el país entre checos y eslavos.

² La Unión Soviética está en el proceso de formar una confederación de estados independientes que no incluye a los países bálticos —Latvia, Lituania y Estonia— que lograron su independencia y se separaron de la Unión.

³ Especialmente, Manitoba y New Brunswick, que ya han contactado el Departamento de Estado de los Estados Unidos para obtener información de cómo convertirse en Estados de la Unión.

tradicional del gobierno y su relación con el Estado. La Guerra Fría ha muerto y con ella el rígido ordenamiento del mundo en dos bandos: el Este y el Oeste. Hoy observamos y somos testigos de la revolución político-económica que vive la Unión Soviética, entre otros países socialistas, y el desfase de la planificación centralizada, eje central de la práctica de administración de lo público en el estado socialista. Esta revolución será uno de los factores más influyentes de nuestro futuro y representará el surgimiento de un paradigma en el estudio de la Administración Pública.

La rigidez del mundo de la post-guerra se ha derrumbado. El fantasma de la Guerra Fría se esfumó y hoy vemos plasmado como evidente la insensatez de su práctica. ¿Qué bando resultó victorioso con la Guerra Fría? A mi juicio ninguno. Ahora ambos *bandos* se enfrentan a la heterogeneidad de sus componentes, sus economías y formas de gobierno tendrán que cambiar y satisfacer los reclamos de ciudadanos cada vez más insatisfechos con la gestión gubernamental. En cierta forma, la humanidad fue la victoriosa porque hoy vive la esperanza de paz apoyada por las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales que se consolidarán para sustituir los viejos pactos de protección militar.⁴

Ciertamente, resulta un misterio cuál será el ordenamiento del mundo. Sin embargo, es claro que el nuevo orden mundial será uno más flexible donde:

1. Se ha minimizado el riesgo de un holocausto nuclear.
2. El mundo se proyecta como una entidad más unida, y dividida, no por naciones, sino por bloques económicos regionales.
3. Florecerá el intercambio comercial libre como un primer paso a la integración económica regional, limitándose por obsoletos los sistemas tarifarios proteccionistas.⁵
4. Las fronteras nacionales serán más útiles para el folklore y las referencias culturales, que para definir políticas económicas.
5. La integración física entre los países, medios de transportación terrestre, serán necesarios y promovidos para posibilitar el desarrollo económico de las regiones.
6. Se integrarán la planificación de la producción así como de la

⁴ Así, el Pacto de Varsovia ya desapareció y el Tratado del Atlántico Norte (NATO) será transformado radicalmente porque no es necesario. Las fuerzas de paz de las Naciones Unidas sustituirán a las antiguas superpotencias en sofocar los conflictos regionales que surjan.

⁵ Este el caso del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos, México y Canadá o de los acuerdos de intercambio comercial del cono sur entre Argentina, Chile y Brasil, o de los acuerdos entre los países centroamericanos o los del Pacto Andino.

- fuerza trabajadora por regiones.
7. Los gobiernos regionales coordinarán políticas públicas y programas gubernamentales para proteger el ambiente,⁶ luchar contra la criminalidad, promover la democracia, pagar la deuda externa, solicitar nuevos créditos, etc.
 8. Se integrarán los sistemas financieros regionales, distinguiéndose aquí la banca privada y la pública.⁷
 9. Se fiscalizará regionalmente el *laissez-faire* de las multinacionales, limitando su violación de políticas nacionales.

En fin, lo regional tendrá un peso sustantivo en la conformación de los gobiernos, las políticas públicas y los pactos de integración. El Estado nacional se conformará en relación a sus vecinos regionales si no quiere aislarse y limitar las posibilidades de satisfacer a sus ciudadanos.

Parece lógico, si ustedes aceptan nuestro marco teórico que la *administración regional* debe tener un impacto similar en los enfoques y programas de estudios en Administración Pública.

Programas de Formación de Administradores Públicos en las Américas

Hace dos años, junto al **Dr. Leonardo Santana Rabell**, condujimos un estudio de algunos programas de formación de administradores públicos en América Latina, Estados Unidos y Europa.⁸ En todos los programas parecía existir un dilema sobre su misión: ¿deben los programas enfatizar la producción de conocimientos nuevos mediante la investigación científica o dedicarse a la transmisión y aplicación de estos conocimientos? El estudio de los contenidos curriculares de estos programas no nos ayudó a superar el dilema.

En nuestra evaluación incluimos nueve programas de post-grado en Administración Pública correspondientes a seis países latinoamericanos. Estudiamos dos programas de Maestría en Brasil, tres de México y uno en

⁶ En el caso del ambiente, todo gracias a una mayor conciencia ciudadana sobre cuestiones ambientales y mayores posibilidades para enfrentar la negligencia, indiferencia e ignorancia de los que contaminan el ambiente. Entre los problemas ambientales más apremiantes están la contaminación del aire, el problema de la lluvia ácida y el calentamiento del globo que amenaza en convertir en desierto grandes extensiones de terreno en el mundo (2/5 de África, 1/3 de Asia, 1/5 de América Latina). De hecho en 1992, 137 países firmarán en Brasil el nuevo Pacto del Clima Mundial.

⁷ Parte de la deuda pública de los países en desarrollo será cancelada por bonos asegurados por el Departamento del Tesoro Norteamericano. En América, esto ayudará en la integración de la región influenciada por los Estados Unidos.

⁸ "Programa de Estudios Graduados en Administración Pública en Estados Unidos, Europa y América Latina", *Revista de Administración Pública* 22 (diciembre 1989):139-177.

la República Dominicana. Además, estudiamos programas de post-grado *equivalentes* a maestría de universidades en Colombia, Guatemala y Panamá. Encontramos que los programas de Maestría mantenían una orientación académica mientras que los post-grados equivalentes eran dirigidos a formar funcionarios públicos. México se distingue por ofrecer el único programa doctoral en Administración Pública en América Latina.

La duración promedio de los programas es de dos a cuatro años. Por lo general, los programas de estudio están divididos en tres núcleos: **básico, fundamentos teóricos, y aplicación**. Estos regularmente son consecutivos y el número de créditos requeridos varía en cada programa. En la mayoría de ellos, además de completar los cursos, los estudiantes tienen que someter una tesis o su equivalente como requisito de graduación.

En los Estados Unidos se ofrece una mayor variedad de diseños en programas de estudio para obtener grados de maestría y doctorado en esta disciplina que en América Latina. En términos generales, las maestrías son programas profesionales para servidores públicos y los doctorados están diseñados para docentes e investigadores en el área. Muchas universidades han sustituido sus tradicionales programas de educación continuada por maestrías intensivas y flexibles dirigidas a ofrecer conocimiento técnico a servidores públicos con experiencia. Estas maestrías son programas en residencia con duración que oscila entre un año y año y medio.

De la descripción de sus ofrecimientos curriculares pudimos concluir que una orientación pragmático-*profesional* domina los currículos en los programas de maestría, mientras que a nivel doctoral —además de las destrezas gerenciales— se concentran en la capacitación para la cátedra y la investigación. A nivel de maestría, la formación profesional de los servidores públicos y la búsqueda de conocimientos no se justifican en sí mismas sino en su utilidad para formular e implantar política pública.

Al igual que en los programas en América Latina, la duración de los mismos varía entre dos y cuatro años. Los programas de orientación profesional son más cortos y requieren por lo menos un año de residencia. Los programas doctorales se ofrecen a tiempo completo y tienen una duración promedio de tres años.

Los programas de estudio a nivel de maestría sobrepasan las 40 horas contacto, aunque programas especiales requieren un número menor de créditos. Prácticamente, la mitad de los cursos requeridos en los programas son medulares. En los programas doctorales un número substancial de los créditos son medulares. También se destaca un énfasis en la práctica supervisada, flexibilidad en los programas y orientación interdisciplinaria.

Los temas o áreas de estudio más importantes que parecen definir los cursos medulares, las orientaciones curriculares y la formación académica en Administración Pública en las universidades norteamericanas son las siguientes:

1. Formulación, análisis, implementación y evaluación de políticas públicas.
2. Gerencia de organizaciones públicas.
3. Teoría y comportamiento organizacional.
4. Finanzas públicas, economía del sector público y presupuesto gubernamental.
5. Metodología de la investigación y análisis cuantitativo en la Administración Pública.
6. Administración comparada y procesos políticos a nivel nacional e internacional.
7. Ética en el servicio público, incluyendo aspectos legales y procesos legislativos.

En términos generales, los énfasis de estudios son similares en América Latina donde se incluyen:

1. Fundamentos de la Administración Pública
2. Estado y Sociedad
3. Gestión de Organización Pública
4. Planificación Gubernamental
5. Teoría del Estado
6. Legislación y Marco Jurídico de la Administración Pública
7. Teorías de la Administración Pública
8. Administración de Personal y Recursos Humanos
9. Investigaciones y Análisis Cuantitativo

Ciertamente, los programas estudiados de universidades en los Estados Unidos ofrecían mayor flexibilidad a los estudiantes para diseñar sus programas de estudio que en los programas en América Latina, donde se tiende a un diseño curricular bastante rígido.

Lo más sorprendente es que con un currículo similar, los paradigmas desarrollados y estudiados sean tan diversos. Mientras en América Latina el Estado es la categoría analítica fundamental para el análisis político administrativo, en los Estados Unidos el análisis de funciones técnico administrativas del aparato estatal es el centro del análisis. En cierta forma, el debate académico ha sido afectado por la polaridad generada por la Guerra Fría y limitado a distinguir el alcance teórico y cualitativo al definir el Estado y su relación con la sociedad o describir el poder ejecutivo

o régimen político. Mucho se ha perdido en tal polarización. Como concluye el distinguido colega **Santana Rabell**:

... los peligros del aislamiento —o *parroquialismo*— de la disciplina. La Administración Pública como campo de estudio se ha aislado de los problemas y discusiones conceptuales de otras disciplinas, tales como la Ciencia Política, la Economía, Psicología Social, Historia, Derecho y —probablemente— de la Administración de Empresas. Este aislamiento produce inercia y la creación de feudos improductivos. *El consenso sobre el particular es que parece ser que la Administración Pública está perdiendo el carácter interdisciplinario que constituyó una de sus aspiraciones durante la década de los ochenta.* Es necesario para la década de los noventa fortalecer este enfoque, fomentando en los estudiantes las destrezas para sintetizar e integrar el conocimiento de otras disciplinas, que sólo se pueden desarrollar con la educación interdisciplinaria.⁹

En conclusión, debemos aproximarnos al estudio de la Administración Pública con visión interdisciplinaria, convencidos de que el mundo está cambiando aceleradamente y que la gestión administrativa se encuentra ligada a lo regional y al re-ordenamiento de las naciones. El excesivo dirigismo de las décadas anteriores tiene que dar paso a aproximaciones más flexibles de cómo y dónde conducir el acto pedagógico. Nuestro interés epistemológico no debe estar limitado a identificar nuevas metodologías que hagan más fructífera la relación profesor-estudiante en el salón de clases, sino considerar seriamente la posibilidad de superar la limitación que representan las aulas en el acto pedagógico.

Recomendaciones pedagógicas

Nosotros estamos interesados en identificar métodos didácticos para mejorar (lo que yo caracterizo como una experiencia por lo general enajenante y decadente) la relación profesor-estudiante en el contexto del salón de clases. En vez de tratar de reformar lo que estructuralmente es casi irreformable, hay que remover el acto pedagógico del salón de clases y ubicarlo en un contexto más amplio y retante. Otra posibilidad es reordenar la experiencia del aula a fin de que converjan la docencia, la investigación y la práctica. Compartir conocimiento a partir de lo colectivo como estímulo a la educación de excelencia, a la producción teórica. Motivar la producción de escritos teóricos y de reflexiones sobre la práctica; el acto pedagógico que no produce escritos es estéril.

⁹ Leonardo Santana Rabell, "La situación actual y perspectivas del estudio de la Administración Pública para la década de los noventa", *Revista de Administración Pública* 21:2 (junio 1989):42.

Problema I: El salón de clases no es reformable. Su mantenimiento, como estructura atrasada al fin, sólo sirve para entorpecer el trabajo académico. El único protagonista en el escenario del salón es el profesor, quien en su desempeño reduce la mente de sus estudiantes a la dependencia y algunas veces a la esclavitud, tolera la vagancia atenta y simpática y se castiga la iniciativa retante.

Alternativa: Trabajo de enseñanza en equipos.

Problema II: Los métodos de evaluación anti-pedagógicos —exámenes, pruebas cortas y prácticas similares— no contribuyen sino a la memorización mecánica de fórmulas por lo general atrasadas. Estas prácticas sólo sirven para garantizarle a los profesores su rol protagónico.

Alternativa: Evaluación constante de trabajo distribuido equitativamente. Proyectos colectivos que generen apoyo, mentoría y solidaridad. Además del insumo de los profesores, una evaluación colectiva de los estudiantes.

En fin, nuestra propuesta es la *no-propuesta*. El tiempo de las grandes reformas ha terminado. Ahora debemos conformarnos con pequeños proyectos innovadores. Tratar de institucionalizar la innovación es contradictorio y sería equivalente a controlar la creatividad. ¿Cómo hacer innovaciones pedagógicas no institucionalizadas en la enseñanza/aprendizaje de Administración Pública en el contexto latinoamericano? ¿Cuánta innovación es posible cuando nuestra tarea es mediatizada por una realidad que nos impone condiciones de limitación y precariedad presupuestaria? ¿Qué tipo de gerente público queremos formar? ¿A qué tipo de administrador nos enfrentamos? Esos son los debates que debemos iniciar en nuestro taller.

