

## CAPITULO IV

### La ESAP: ¿cuna de la alta gerencia pública en Colombia?

*Manuel Rodríguez Becerra*

#### Introducción

El presente escrito se basa en la conferencia "La Profesionalización de la Gerencia Pública y el Estado de la Educación en Administración en Colombia" que pronuncié en el Cuarto Seminario Internacional sobre Función Pública y Democratización en Iberoamérica, celebrado en Bogotá en abril de 1990, bajo los auspicios y organización del Departamento Administrativo de Servicio Civil, DASC. El texto de la conferencia fue publicado como parte de las memorias en *Enciclopedia Jurídica del Servicio Civil*, Tomo XI, Bogotá: DASC, 1990; pp. 135-178. Del texto original he tomado su introducción y el aparte correspondiente a la ESAP, e incorporado algunas consideraciones adicionales así como algunas observaciones del informe presentado por el Royal Institute of Public Administration de Londres a la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano en julio de 1990, el cual se refiere específicamente a la ESAP y al DASC<sup>1</sup>.

¿Cuáles son las profesiones que dominan los altos cargos de la administración pública colombiana?

Los abogados, los economistas, los ingenieros y los médicos son los profesionales que ocupan los altos cargos de la administración pública en el orden nacional. Los administradores públicos están ausentes, mientras que los administradores de empresas participan de los altos cargos en una proporción insignificante. Estas son las principales conclusiones que se obtienen al analizar los datos recogidos por el Departamento Administrativo de Servicio Civil (DASC) que comprenden 373 cargos que conforman una parte significativa de lo que se podría denominar como la alta gerencia pública.

Examinemos los datos: los 373 funcionarios encuestados de la alta gerencia pública de la Administración Nacional ocupan los siguientes cargos: Ministro, Vice-ministro, Jefe de Departamento Administrativo, Rector de Universidad, Sub-jefe de Departamento Administrativo, Secretario General de Ministerio, Secretario General de Departamento Administrativo, Secretario General de Superintendencia, Superintendente, Director General de Ministerio, Director General de Establecimiento Público, Tesorero y Decano.

Al examinar la Tabla 11, encontramos que 265 de los 373 cargos los ocupan abogados, economistas, ingenieros y médicos con una participación del 35%, 15%, 13% y 9%, respectivamente. No se obtuvo información en el 10% de los encuestados, correspondiendo el 18% restante al conjunto de las otras profesiones. Tal como se anotó, no se registra ningún administrador público y un ínfimo número (5) son administradores

---

<sup>1</sup> Es necesario subrayar que el escrito sobre la ESAP se basa en mi experiencia de tres años como Miembro del Consejo Directivo de la Escuela, en representación del Presidente de la República (mayo de 1987 a la fecha); en una amplia documentación obtenida en estos tres años; y en la encuesta respondida por la Dirección de la Escuela, con base en el mismo cuestionario utilizado en la investigación adelantada conjuntamente con Carlos Dávila y Luis Ernesto Romero, sobre el estado actual y perspectivas de las facultades de administración, presentada en el capítulo 2 de este libro.

de empresa. La politología, que en los últimos gobiernos ha estado tan de moda, solamente tiene 5 representantes. Seguramente este número habría aumentado si en la muestra se hubiese incluido el grupo de consejeros presidenciales y ministeriales. La incorporación de los economistas a las altas esferas administrativas constituye un hecho de la mayor significación, ya que como se sabe, en Colombia, a similitud de otros países latinoamericanos, éstas eran monopolio de los abogados, ingenieros y médicos, hasta hace escasos veinte años.

Mientras en las últimas décadas se ha señalado la necesidad de incorporar a la alta administración una mayor proporción de funcionarios que tengan una formación gerencial, la realidad nos muestra que ello no ha sido así en el caso colombiano. Llama la atención la total ausencia de egresados de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), institución fundada hace treinta años, teniendo como uno de sus objetivos primordiales el de formar profesionales que fueran a ocupar altos cargos de la administración pública, con el fin de cumplir una función modernizadora. Treinta años son un período más que suficiente para que se hubiese producido la incorporación de los egresados de la ESAP en ese nivel, así que tenemos que reconocer que hasta la fecha no ha sido muy exitosa en el cumplimiento de este objetivo.

Llama también la atención la muy insignificante participación de los egresados de los cincuenta y dos programas profesionales de administración de empresas en la alta gerencia pública, no obstante que entre los objetivos explícitos de los programas aparezca con frecuencia el de "formar administradores para los sectores público y privado". Ha transcurrido también el tiempo suficiente, desde la fundación hace treinta años de una buena parte de las facultades de administración hoy existentes, para que se hubiese producido la incorporación de sus egresados a la alta administración pública. Tenemos entonces que reconocer que las facultades de administración, a similitud de la ESAP, no han tenido éxito en su pretensión de que sus egresados ocupen cargos de alta dirección dentro de la rama central del poder público. Entre aquellas facultades encontramos algunas cuyos egresados si han ido a ocupar cargos en la alta dirección pública; ese es por ejemplo el caso del programa de Magister en Administración de la Universidad del Valle que fue explícitamente fundado para formar un grupo de alta gerencia, a mediados de los años sesentas. El resultado ha sido nítido; sus egresados han jugado un papel de especial significación tanto en el sector público como en el sector privado de la región.

Naturalmente, cuando se afirma que la ESAP y las facultades de administración no han tenido éxito en su objetivo de formar individuos que lleguen a ocupar cargos en la alta administración pública, tenemos que tomar en consideración que en el reclutamiento de las élites administrativas entran en juego múltiples factores de carácter político, económico y social, siendo la educación, tan sólo uno de ellos.

No tenemos aquí los datos que nos permitan hacer un análisis sobre la forma como en Colombia inciden en su conjunto todos estos factores sobre el proceso de reclutamiento; y menos tenemos datos sobre el peso que pueda tener la pertenencia a una determinada profesión, la calidad de la formación universitaria recibida y la procedencia de una institución de educación superior específica, como subfactores estos últimos que se pueden desglosar con respecto a la educación universitaria. Pero, no por ello deja de ser protuberante la ausencia de los profesionales de la administración pública y de la administración de empresas, tanto en comparación con las profesiones tradicionales del derecho, la ingeniería y la medicina, como frente a la economía, una profesión relativamente nueva en el mundo de la alta administración pública. Si, como con frecuencia se afirma, la administración pública está tan necesitada de individuos con

capacidad para generar procesos de modernización de la gestión: ¿por qué los profesionales de la administración, supuestamente entrenados para estos menesteres, no están llegando a la alta dirección?

<b>Tabla 11*</b>		
<b>Participación de los profesionales (nivel pregrado) en los altos cargos de la administración pública en Colombia</b>		
<b>Profesión</b>	<b>No. de funcionarios</b>	<b>%</b>
Abogados	130	35.0
Agronomos	5	1.3
Arquitectos	6	1.6
Administradores de empresas	5	1.3
Administradores públicos	0	0.0
Economistas	57	15.2
Ingenieros**	46	12.3
Médicos	32	8.6
Militares (en servicio y en retiro)	18	4.8
Sociólogos	5	1.3
Otros profesionales	33	8.9
Sin información	36	9.7
<b>Total</b>	<b>373</b>	<b>100</b>
*Esta tabla se ha elaborado con base en los datos presentados en el documento "Estudios sobre Gerencia Pública" DASC- Comision Presidencial para la Reforma de la Administración Pública, marzo de 1990		
**Los ingenieros se discriminan así: civil: 17; eléctrico: 6; industrial: 5; sistemas: 3; químico: 3; mecánico: 3; no especificados: 6		

No es el objeto de este capítulo ofrecer una respuesta sobre el particular. Me limitaré a hacer un examen sobre el estado actual y las perspectivas de la ESAP, principal centro para la educación y la investigación en administración pública. Se preguntarán algunos el porqué de este examen, cuando acabamos de corroborar que los administradores no participan en la alta dirección del estado. Es claro que la capacidad de una sociedad para ofrecer una formación en gerencia pública y, en general para capacitar en administración a sus servidores públicos, está relacionada con la calidad de sus programas educativos e

investigativos en administración. Es obvio, también, que la capacidad para formar a los servidores del Estado (que como es natural proceden de muy diversas profesiones) no se agota en la disciplina administrativa, ya que otras áreas del conocimiento deben concurrir en su formación: la economía, el derecho, la ciencia política, las relaciones internacionales, para mencionar unas pocas. Sin embargo, diferentes estudios han mostrado que existe un gran déficit en la capacidad de gestión gerencial dentro de la administración pública, razón por la cual resulta relevante conocer cuál es el estado de las facultades y escuelas de administración, es decir, de las entidades que en el mundo universitario les ha sido encomendada la educación e investigación en administración como sus tareas centrales. Ya hemos examinado el caso de los centros de educación superior orientados fundamentalmente a la administración de empresas (capítulo 2 de este libro). Examinemos ahora la ESAP, haciendo una comparación entre ésta y aquellos cuando resultare pertinente.

## **La Escuela Superior de Administración Pública<sup>2</sup>**

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) es la única institución universitaria del país dedicada exclusivamente a la formación a nivel tecnológico, de pregrado y postgrado y a la capacitación y actualización de administradores públicos, contando con el único programa profesional en el área existente en el país; es también la única institución universitaria dedicada exclusivamente a la investigación y a la consultaría en administración pública. Además de esta institución, existe el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER), de la Universidad de los Andes, dedicado a la formación a nivel de postgrado de profesionales de la administración y la planeación regional y a la investigación y la consultaría. Existen otros programas, como son el Magister en Administración Pública de la Universidad del Valle, adelantado por convenio con ESAP, el Magister en Administración Municipal de la Universidad Externado de Colombia, la Especialización en Derecho Público y el Magister de Ciencia Política (con énfasis en gestión pública) de la Universidad de los Andes, que si bien cumplen una labor en el campo de la formación, no pretenden tener los alcances del CIDER, y muchísimo menos los de la ESAP.

### **Origen de la Escuela**

La ESAP fue concebida en su fundación como uno de los medios fundamentales para la reforma de la administración pública, en desarrollo de la ley aprobada en julio de 1958, que dio al ejecutivo plazo para expedir una serie de decretos que tendrían entre los principales objetivos los siguientes:

- Crear un Consejo Nacional de Planeación y Política Económica.
- Crear un Departamento Nacional de Planeación.
- Crear oficinas de planeación en los ministerios.
- Organizar el servicio civil y los sistemas de carrera administrativa con la ayuda de un Departamento Administrativo de Servicio Civil y una Comisión de Reclutamiento,

---

<sup>2</sup> Véase nota de pie de página de la introducción a este capítulo, acerca del origen y fuentes del presente trabajo sobre la ESAP.

## Promoción y Disciplina.

- Crear dentro del Consejo de Estado una Sala para el Servicio Civil.
- Crear una Oficina de Organización y Métodos.
- Desarrollar cursos a nivel universitario en administración pública.
- Descentralizar algunos servicios a nivel regional y local.
- Promover la participación comunitaria.
- Prestar asistencia técnica a las entidades públicas y a los gobiernos locales.

Aunque muchos de estos objetivos no fueron alcanzados o fueron solamente realizados al nivel más básico, los resultados inmediatos de este esfuerzo incluyeron 153 decretos ejecutivos y un amplio número de nuevas entidades que serían responsables de la ejecución de la reforma. El programa de reforma administrativa propiamente dicho se le entregó a tres agencias: el DASC, la ESAP y la Comisión para la Reforma Administrativa con su Oficina de Organización y Métodos, que más tarde se convertiría en la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República.

## **Cuerpo profesoral**

El cuerpo profesoral de planta responsable del programa profesional de administración pública y de los programas de postgrado de la ESAP, está compuesto por 34 profesores de tiempo completo; es decir por cada 26 estudiantes se cuenta con un profesor de planta, una situación muy favorable si se compara con el conjunto de las trece facultades de administración más prestigiosas del país (Tabla 1). Con respecto a los títulos más avanzados obtenidos, se encuentra que 23 de los 34 profesores han recibido títulos de postgrado: 2 profesores cuentan con el título de doctorado, 16 con el de magister y 5 con el de especialista. Esta situación es también favorable en comparación con el promedio las facultades de administración de empresas, tal como se puede observar en la Tabla 2. Sin embargo, el número de docentes con doctorado es muy insuficiente, en términos de la masa crítica de profesores de ese nivel requerida para desarrollar una actividad investigativa de significación.

Resulta muy preocupante el bajo número de profesores actualmente en formación a nivel de postgrado; solamente se registran dos que adelantan estudios de magister en universidades nacionales. Ningún profesor adelanta estudios de postgrado en el exterior, y de los que adelantan estudios de postgrado ninguno lo hace en administración pública. De prolongarse esta situación, eventualmente la Escuela no estaría en posibilidad de mantener el nivel actual de su profesorado. Tampoco estaría en posibilidad de contar con un mayor número de profesores a nivel doctoral, una condición necesaria para fortalecer su capacidad investigativa.

El cuerpo profesoral tiene en su conjunto una mayor actividad en materia de publicaciones que la de buena parte de los cuerpos profesorales de planta de las trece facultades de administración estudiadas en el capítulo 2 de este libro. En el período 1988-1989 se identifican nueve libros y quince folletos de los profesores de planta de la

ESAP publicados por la misma institución y seis artículos aparecidos en revistas nacionales<sup>3</sup>. El lector puede examinar las Tablas 6 y 7 para efectos de comparación con las otras facultades de administración del país. De los nueve libros en cuestión, cinco corresponden a textos de estudio y los cuatro restantes se refieren a divulgación de la organización municipal, comentarios a títulos de la constitución, notas de clase y diccionario. Los folletos son publicaciones dedicadas fundamentalmente a divulgar e informar sobre diversos aspectos relacionados con la descentralización municipal y la administración local.

Al mencionar las publicaciones de los profesores de tiempo completo de pregrado y postgrado, es necesario subrayar que la ESAP posee un ambicioso programa editorial que se traduce en 109 títulos<sup>4</sup> aparecidos en el período 1987-1989. De ellos 55 son libros y 54 folletos. Como se puede constatar, no existe un programa de publicaciones de esa envergadura en las trece facultades de administración de empresas estudiadas<sup>5</sup>. El total de libros sacados a la luz por el conjunto de estas trece instituciones es inferior a lo publicado por la Escuela. El proyecto editorial de la ESAP conjugado con un ambicioso proyecto de distribución gratuita (1.500.000 unidades en los últimos tres años) ha tenido un especial significado en el programa de capacitación y divulgación en materia de administración municipal, una responsabilidad que se le otorgó a la Escuela dentro del proceso de descentralización, tal como se examinará posteriormente.

No se identifican libros, folletos o artículos, producto de programas o proyectos de investigación, en el conjunto de publicaciones del cuerpo profesoral de tiempo completo del pregrado y del postgrado. En los dos últimos años se registran unos pocos proyectos de investigación bajo responsabilidad de seis de los treinta y cinco profesores de planta en los campos de participación ciudadana, ética profesional e historia constitucional.

Los anteriores son simplemente indicadores del incipiente estado de la investigación en la Escuela, y, en parte, una expresión de la débil presencia de profesionales altamente calificados para la realización de la misma. Sería del caso explorar si, a similitud de las facultades de administración de empresas, los profesores de planta de la ESAP se encuentran sobrecargados, dentro de la misma Escuela, con labores docentes y administrativas, constituyéndose ello en un obstáculo para la labor investigativa. Pero evidentemente el tiempo que podrían dedicar algunos de los profesores de tiempo completo de la Escuela a la producción intelectual, se encuentra recortado por sus compromisos docentes con otras instituciones universitarias de Bogotá, en calidad de profesores de planta o de cátedra. Es este evidentemente un síntoma anómalo de la organización pública y un mal ejemplo para quienes se están educando en la Escuela para hacer más eficiente y eficaz la acción de la administración pública.

## **Investigación, consultaría y asistencia técnica en la ESAP**

En la sección anterior, destacamos la escasa actividad investigativa del cuerpo profesoral de tiempo completo. Se puede afirmar que no se encuentran líneas de investigación de carácter institucional que tengan una tradición de largo plazo. Además, al examinar el

---

<sup>3</sup> ESAP, *Catálogo de Publicaciones*, Bogotá: 1990.

<sup>4</sup> Hemos denominado como folletos las publicaciones con un número inferior a 100 páginas. De los 54 así clasificados, 24 tienen 30 páginas o menos, 23 cuentan con más de 30 y menos de 60 páginas, y 7 con 61 páginas o más, y menos de 100.

<sup>5</sup> Los folletos están orientados a la divulgación de normas y técnicas sobre la administración municipal, tal como es el caso de la colección ilustrada "Diálogos" (con 9 títulos) y de aquellos incorporados en las colecciones "Documentos" y "Cuadernos". En la colección *Cátedras de Grado* (11 títulos) se publican conferencias y discursos de grado.

conjunto de la producción editorial total (o las 109 publicaciones) se ratifica este hecho; son muy pocos los libros o folletos que corresponden al producto de programas o proyectos de investigación. En otras palabras, la actividad investigativa en la modalidad de contratos con personal externo a la Escuela también es escasa.

El incipiente estado de la investigación en la ESAP se expresa claramente en su débil participación en proyectos nacionales de gran importancia que son de su incumbencia. Así, por ejemplo, la Escuela no presentó a la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública ningún diagnóstico, estudio, recomendación etc., producto de su actividad investigativa pasada o reciente, que sirviera como elemento de juicio para el trabajo de ese organismo, excepción hecha de un pequeño trabajo de investigación ordenado por la Comisión, en el que participó un profesor de la Escuela y de los excelentes servicios ofrecidos por su Centro de Documentación<sup>6</sup>. Algo similar podría afirmarse con relación a la muy débil participación de la ESAP en las discusiones sobre la Reforma Constitucional. (La frustrada reforma del 89, y los procesos de consulta sobre la convocatoria de la Asamblea Constituyente y preparación de la misma).

La ESAP participa muy poco en eventos académicos especializados en investigación de carácter nacional e internacional. Así, la presencia de los profesores de la ESAP en los seis encuentros nacionales de investigadores en administración hasta ahora realizados, ha sido prácticamente inexistente. De igual forma es excepcional la participación de los miembros de su cuerpo profesoral en foros y seminarios internacionales, con ponencias producto de la investigación, tal como lo revelan los datos para 1988-89. En otras palabras, se está afirmando aquí que la poca presencia y protagonismo de la Escuela en los anteriores procesos, se asocia con su muy débil actividad investigativa.

Cabe subrayar que al referirnos a la investigación, estamos haciendo una necesaria diferenciación entre esta actividad y la consultoría y la asistencia técnica. En estos últimos campos la Escuela tiene una muy larga y significativa tradición. Basta con mencionar, como ejemplo, la gran labor desplegada con respecto al desarrollo de las responsabilidades que por ley le fueron otorgadas. La asistencia técnica directa, la capacitación en el puesto de trabajo y la asesoría para la adaptación e implementación de modelos administrativos producidos por la ESAP, benefició a más de 400 municipios, para cuya selección se dio prioridad a las regiones de pobreza extrema, violencia y menor desarrollo institucional. En estas actividades participa parte del cuerpo profesoral de pregrado y postgrado; sin embargo, dada la magnitud que hoy tiene estas actividades en la Escuela y su cobertura nacional, la mayor parte de ellas son ejecutadas por personal vinculado por contrato para este fin en las sedes regionales de la institución. Muy buena parte de las publicaciones de la Escuela se asocian a sus programas de asistencia técnica; además, hay que recordar que la ESAP cuenta con una larga trayectoria no solamente en materia de consultoría y asistencia técnica dirigidas a las regiones y municipios sino también en aquellas dirigidas a diferentes entidades del orden nacional y de los sectores centrales y descentralizados.

Se subraya que en los últimos años la Escuela ha fortalecido significativamente su infraestructura para la investigación, la consultoría y la asistencia técnica, particularmente mediante las siguientes acciones:

- Creación de una base de datos automatizada sobre los principales indicadores de todos

---

<sup>6</sup> Es del caso mencionar que el Director de la ESAP participó activamente como miembro de la Comisión, que además lo designó como su relator, tarea que adelantó con excelencia. Sin embargo, debe anotarse que el doctor Henao no es un profesor de carrera de la ESAP, habiendo llegado a la dirección de la Escuela en consideración a su experiencia en otra universidad y a su hoja de vida en el sector público.

los municipios colombianos.

- Establecimiento de un sistema de consulta/respuestas sobre cerca de 2.000 casos típicos de la administración local.
- Creación de un sistema de resúmenes de documentos producto de investigaciones y eventos realizados a nivel nacional e internacional (se cuentan hoy 5.000).
- Comunicación con importantes bases de datos.
- Incremento de su colección de biblioteca, que es hoy la más completa sobre administración pública del país.
- Mejoramiento de su infraestructura computacional.

De otra parte la ESAP creó dos institutos: el de Derechos Humanos "Guillermo Cano" para dedicarse a investigaciones científicas en lo que respecta a la promoción de los derechos humanos y el Instituto "Alberto Lleras Camargo" que tiene el objetivo de desarrollar estudios sobre las instituciones del sistema interamericano y sobre cooperación en materia de comunicaciones, transporte, seguridad, comercio, migraciones, salud, estadística, planeación, desarrollo social y transferencia tecnológica. Si bien el establecimiento de estas dos instituciones se hizo con grandes proyecciones, se debe anotar que la última ha estado prácticamente inactiva, mientras que la primera ha efectuado unas publicaciones que, aunque reducidas en número, constituyen un valioso aporte; sin embargo estas publicaciones corresponden a los géneros de ensayo y comentarios a títulos constitucionales, y no son propiamente el resultado de proyectos de investigación.

Así pues, los esfuerzos para fortalecer la infraestructura de la ESAP para fines de investigación, consultoría y asistencia técnica, así como el incremento de estas dos últimas actividades registrado en los últimos años, además de significativos son muy loables. Pero ello no debe impedirnos reconocer el incipiente estado de la investigación de la Escuela, que plantea uno de sus mayores retos: convertirse en el centro de investigación en administración pública por excelencia.

## **El programa de pregrado en administración pública**

La ESAP cuenta con un programa de formación universitaria (pregrado) conducente al título de administrador público, ofrecido en las modalidades diurna y nocturna, con una duración de diez semestres. El curriculum se concentra, como es usual en este tipo de programas, en las áreas de sociales, política, economía y gestión pública. No contamos con datos que nos permitan juzgar la calidad de la enseñanza ofrecida en los programas de pregrado. Sin embargo, cabe hacer algunas observaciones:

La presencia en la ESAP de un cuerpo profesoral de tiempo completo, es condición para que su calidad sea sustantivamente mejor a la de los programas existentes en aquellas facultades de administración de empresas (Tabla 1) que basan fundamentalmente su actividad en un cuerpo profesoral de cátedra.

Sería pertinente revisar si en el programa se hace suficiente énfasis en formar a los



estudiantes en las teorías y técnicas asociadas a la gestión de organizaciones complejas, un campo de importancia vital para el administrador público. Se hace esta sugerencia en virtud de que la ESAP no se ha distinguido en el concierto de las escuelas de administración del país por su fortaleza en esta área. También sería conveniente que la Escuela, con base en sus programas de formación de pregrado, incorporara estrategias educativas conducentes a la creación y/o mejoramiento de ciertas características y habilidades personales requeridas para el ejercicio de la gerencia pública y que simultáneamente adelantara un programa de investigación dirigido a la creación y/o validación de esas estrategias. Así, y a título de ejemplo, liderazgo y negociación podrían constituir dos campos de acción e investigación por parte de la Escuela. Sobre el desarrollo de habilidades y características personales, remitimos al lector a la sección de los programas de pregrado en administración de empresas en donde se hacen algunas consideraciones sobre la materia.

Importante subrayar la nueva política de admisiones y becas, adoptada por la Escuela en su programa diurno, en los últimos años, dirigida a asegurar el ingreso de mejores estudiantes. De una parte, el Programa de Excelencia "Mario Latorre Rueda" contempla una beca de matrícula y una beca de sostenimiento (esta última equivalente a un salario mínimo mensual por cinco años) a los mejores bachilleres de los municipios de menos de 100.000 habitantes. De otra parte, se vienen exigiendo mayores puntajes en el examen de admisión del ICFES, para los otros aspirantes. Estas políticas han tenido como consecuencia un mejoramiento sustantivo del perfil académico de los estudiantes que ingresan al programa, con relación a los pasados años. El puntaje promedio de quienes se han matriculado en los últimos años se encuentra en el alto superior del examen de Estado, una situación muy diferente a la registrada en períodos anteriores. Sin duda, la Escuela debe persistir en este tipo de políticas.

Finalmente, sería pertinente evaluar si el programa nocturno tiene una calidad equivalente al programa diurno de tiempo completo. Ya se han hecho observaciones en el capítulo 2 de este libro, sobre los problemas que con frecuencia enfrentan los programas nocturnos. Si en la evaluación se llegare a concluir que los dos programas no son equivalentes se podría optar por diferentes alternativas; así, por ejemplo, existiría la posibilidad de introducir metodologías de la enseñanza adecuadas al carácter nocturno del programa con el objetivo de mejorar su nivel, o establecer políticas de admisión que aseguren, como en la mencionada política que se está desarrollando en el diurno, la participación de estudiantes con alto nivel. O si se llegare a concluir que tal equivalencia no es factible, se debería dar al nocturno una denominación diferente, que reconozca su alcance particular.

## **Programas de postgrado**

A nivel de postgrado la ESAP ofrece un programa de Maestría en Administración Pública, y programas de especialización en Administración Pública, Administración de la Planeación Urbana y Regional, Proyectos de Desarrollo, y Finanzas Públicas. La Maestría en Administración Pública es el único programa de su género en el país, ofrecido en la modalidad de tiempo completo. En la Facultad de Administración de la Universidad del Valle se ofrece un programa similar en la modalidad de tiempo parcial, por convenio con la Escuela, tal como se indicó en sección anterior. El programa de la ESAP tiene una duración de cuatro semestres y a su última promoción ingresaron veinticinco

participantes.

El hecho de que el programa de Maestría se ofrezca en la modalidad diurna y de tiempo completo constituye un aspecto que merece ser subrayado, ya que como se indicó en el caso de las facultades de administración de empresas, la casi totalidad de sus maestrías (con una excepción) son de tiempo parcial (nocturnas y de fin de semana), hecho que arroja dudas sobre su calidad. La Maestría en Administración Pública constituye una estrategia, cada vez con mayor vigencia a nivel internacional, para formar a profesionales no administradores en el campo de la gerencia pública. Llama la atención el bajo número de estudiantes inscritos en el programa, si se compara con las necesidades que en esta materia tiene el Estado colombiano. Por ello se recomienda aquí fortalecer y expandir este programa como una actividad prioritaria para la ESAP en el futuro.

Con excepción del Programa de Administración de la Planeación Urbana y Regional, los programas de especialización de la ESAP tienen una jornada de estudio nocturna, a similitud de lo que ha sido el desarrollo de esta modalidad específica de educación avanzada en Colombia. Las cuatro especializaciones tienen una duración de dos semestres. El número total de estudiantes admitidos en la última promoción de los cuatro programas asciende a 95, cifra que cuadruplica el número de estudiantes recibidos en la última promoción de la maestría. Ello indica que la Escuela ha desplazado su énfasis en el desarrollo de los programas de postgrado hacia las especializaciones, un fenómeno también observado en el caso de las facultades de administración de empresas.

Si bien la demanda por ingresar a los programas de especialización indica la existencia de una necesidad por este tipo de oferta, no debemos perder de vista su alcance limitado en comparación a la formación ofrecida por un programa de maestría. No con ello se desconoce la potencialidad de esta modalidad educativa para formar a los servidores públicos en áreas específicas de la administración pública. Por su reciente creación, las especializaciones constituyen una experiencia que merece ser evaluada, tratando de precisar qué peso debe dárseles con respecto a los programas de maestría, en el desarrollo de la Escuela.

## **Los programas de pregrado y postgrado y la gerencia pública**

La ESAP fue originalmente concebida como una Escuela de la cual egresarían administradores públicos altamente calificados que ingresarían a la carrera administrativa del servicio civil, diseñada con base en criterios de mérito. Como es obvio en un sistema de mérito, la capacitación y la formación estarían estrechamente vinculadas a las posibilidades de acceso, estabilidad y promoción en el sector público. También se consideró que muchos de esos administradores públicos de carrera y con calificación de excelencia, serían naturalmente llamados a ocupar los más altos cargos de la administración pública, o en otras palabras aquellos que no están incorporados en la carrera. Pero tal como se observó en la introducción de este escrito, los egresados de la ESAP están hoy ausentes de los altos cargos de la administración pública a nivel nacional. Lo que significa que no tienen, ni han tenido, la posibilidad de actuar como agentes modernizantes del aparato público desde la alta administración, lo que de por sí ya señala una limitación muy grande con respecto al impacto de la Escuela en este sentido. (No debemos olvidar que los grandes cambios en la administración de las organizaciones están muy estrechamente vinculados al compromiso y la acción de quienes ocupan su dirección.)

Con respecto a las posiciones ocupadas por los egresados de la ESAP en otros niveles de la administración del orden nacional, y en otras clases de entidades diferentes a las Administración Nacional, (en el orden departamental, municipal, intendencial o comisarial, en el sector descentralizado) no contamos con un estudio que nos permita establecer en forma nítida su situación actual. Contamos tan sólo con algunos datos de una encuesta de egresados recientemente adelantada que nos dan alguna idea sobre el particular. Esa encuesta fue realizada entre una muestra de egresados del programa de formación universitaria y de los programas de formación avanzada de la ESAP.

Hasta el primer semestre de 1988 la Escuela contaba con 1.966 egresados, cifra bastante pequeña si se tiene en cuenta el impacto buscado al fundar la ESAP. En otras palabras, resulta muy improbable que tan reducido número de profesionales esté en posibilidad de producir un cambio profundo en todos los órdenes de la administración pública. Además, el número de egresados en un período de aproximadamente veinticinco años parece muy bajo (80 por año) si se consideran los recursos con los cuales ha contado la Escuela, mayores a los de cualquier escuela de administración del país; se plantean aquí interrogantes sobre la eficiencia de la Escuela en la formación de profesionales, aspecto que merecería una cuidadosa consideración.

El 80% de los egresados del programa de formación universitaria y de los programas de formación avanzada trabaja en el sector público, dato que señala una alta congruencia entre la formación recibida y la carrera profesional. Los egresados ubicados en el sector público, trabajan en los niveles de directivo (18%), asesor (15%), ejecutivo (13%), profesional (38%), técnico (5%), administrativo (6%), operativo (3%) y otros (2%). Llama la atención la presencia de un grupo de egresados en el nivel directivo que, aunque relativamente bajo, contrasta con la ausencia de los egresados en los altos cargos de la administración central del orden nacional. Debe advertirse que el conjunto de los cargos en los niveles de "directivo" aquí mencionado, no es estrictamente comparable con el conjunto de los cargos de la alta dirección incorporados en la Tabla 11. Aquel conjunto incorpora niveles de altos mandos medios, mientras que éste incorpora solamente la cúpula de la administración central.

Estos datos simplemente confirman el poco éxito de la ESAP en términos de la ubicación de sus egresados en el nivel directivo, si se recuerda que fue justamente fundada para ello. Este hecho, conjugado con el bajo número de egresados señalaría un posible bajo impacto de la estrategia de formación de administradores públicos como fuerza promotora de la reforma y modernización de la administración pública. El momento actual no parece una excepción al comportamiento de la ESAP a este respecto, ya que en un estudio adelantado a finales de la década del setenta se observaba:

*Aunque los creadores de la ESAP, trabajando bajo la influencia francesa, habían contemplado su misión a la imagen y semejanza de la Escuela Nacional Francesa de Administración (ENA) con el fin de producir un selecto cuerpo de administradores de carrera de alto nivel, ello nunca se materializó. Los egresados de sus cursos han sido una mezcla de muy diversa calidad, todavía muy pocos y demasiado dispersos para tener un impacto mensurable. Como en el caso de muchas otras escuelas de la región, ESAP enfrentó los prejuicios y la ignorancia acerca de su misión lo que hizo difícil atraer los mejores candidatos para ingresar en ella<sup>7</sup>.*

Pero la experiencia de la ESAP no es muy distinta a la de escuelas y estrategias similares de otros países latinoamericanos. En una reunión celebrada para la constitución de la Red Iberoamericana de Formación e Investigación en Gerencia Pública (Lima, septiembre de

---

<sup>7</sup> Linn A. Hnmmergren. *Development and the politics administrative form: lessons from Latin America*. Boulder, Colorado: West View Press, 1983.

1989) representantes de Perú, Venezuela, Ecuador, Chile y Paraguay reconocieron el muy poco éxito alcanzado en el objetivo de modernizar y hacer más eficiente la administración pública mediante la estrategia de formar administradores desde la universidad. Así se reconoció también en el estudio mencionado anteriormente:

*Los institutos de formación creados con la orientación de ESAP del Perú, ESAP de Colombia, o ENAP de Venezuela no han sido notoriamente exitosos en desempeñar su función manifiesta —usualmente concebida como un mejoramiento significativo de destrezas tanto en el campo de la administración como en otros campos entre los nuevos servidores y los funcionarios—. Existen muchas razones para este fracaso, una de las cuales es el tamaño de esta empresa. Además, con frecuencia, se han convertido en terreno propicio para resolver casos problemáticos —como por ejemplo el de los servidores públicos que no cuadran bien en su cargo pero que difícilmente pueden ser despedidos—. Las escuelas sufren de su ubicación en el centro de un círculo vicioso: la administración pública no es suficientemente comprendida o tenida en alta estima dentro de la sociedad, por lo cual los aspirantes a buscar entrenamiento sobre la materia son muy improbablemente los más ambiciosos o los mejor calificados, lo que a su vez genera un bajo prestigio de las escuelas<sup>8</sup>.*

En los párrafos anteriores, al reconocer el poco éxito de la ESAP en los objetivos que como entidad formadora le fueron originalmente trazados, y al identificar las similitudes de este fenómeno con el caso de otros países latinoamericanos, se han sugerido algunos de los factores que explican esta situación, a los que debemos adicionar otros.

La estrategia formativa, tal como fue señalado, estuvo ligada a la existencia de la carrera administrativa. Las normas constitucionales y legales para la carrera fueron avanzados instrumentos jurídicos de gran perfección formal. Tal como lo ha señalado con tino el exdirector de la ESAP, Marino Tadeo Henao:

*En lo esencial nada de ello tuvo cumplimiento. Probablemente tales proyectos no tenían viabilidad política porque resultaban incompatibles con la distribución de poder que en ese tiempo se acordó (o el Frente Nacional). La ESAP fue puesta en funcionamiento y realizó programas de formación universitaria y avanzada, así como de capacitación para funcionarios públicos, pero el acceso y el ascenso en la burocracia estatal estuvo totalmente condicionado por los partidos políticos (liberal y conservador) que se distribuyeron por igual —inicialmente— y proporcionalmente sus votos—después— todos los puestos públicos, que entregaron a sus clientelas electorales?<sup>9</sup>*

Esta situación ha tenido algún cambio en los últimos cinco años, debido a la creciente inserción de los funcionarios en el sistema de carrera. Sin embargo, su significado se debe calificar con las siguientes observaciones:

- Se ha establecido un sistema de carrera pero no de mérito.
- Los empleados públicos de carrera (excluidos los de libre nombramiento y remoción) constituyen un subconjunto del personal al servicio del Estado y están adscritos a una de las partes más débiles del sector público (el sector central del orden nacional) con remuneraciones muy bajas no solamente en relación con el sector privado, sino también en comparación con los trabajadores oficiales.

---

<sup>8</sup> Linn A. Hammergen. Op.cit.

<sup>9</sup> Memorando dirigido al Royal Institute of Public Administration, con motivo de su visita a Bogotá, en mayo de 1990.

- Es aún muy débil la utilización de los instrumentos de calificación de servicios y el régimen disciplinario. No se premia la productividad, ni se castiga la ineficiencia.

## **Necesidad de fortalecer la Escuela en su misión de formar gerentes públicos**

Es necesario fortalecer la Escuela y convertirla en la institución por excelencia de formación de los gerentes públicos a través de sus programas de pregrado, postgrado y capacitación de funcionarios. Sin embargo, tan deseable objetivo no parece una tarea fácil. De una parte, el futuro de la ESAP a este respecto estará en buena parte ligado a las evoluciones que se presenten en la carrera administrativa. De otra, la ESAP carece de credibilidad dentro de la alta administración pública con respecto a su capacidad de formar gerentes públicos<sup>10</sup> y su estatus en el conjunto del sistema de educación superior no es congruente con la misión de formar la élite administrativa que le fue encomendada. Es tal la situación, que muchas instituciones universitarias que objetivamente poseen un menor nivel académico que la ESAP (ver Tablas 1-7) tienen en la opinión pública una mejor imagen que ésta.

Todo ello se asocia con diversos fenómenos; sobresale obviamente el hecho de que sus egresados, con contadísimas excepciones, no hayan llegado a las altas posiciones, ni cumplido un papel protagónico en el sector público. Se asocia también con el bajo número de egresados, que imposibilita un impacto de aliento, y con el poco prestigio de la administración pública, uno de los factores determinantes para que los mejores no siempre hayan aspirado a ingresar a la Escuela. Se relaciona, finalmente, con el protagonismo de algunos de sus egresados en acciones consideradas como anómalas y perjudiciales para la buena marcha de la administración pública, como fue el grave conflicto laboral del Ministerio de Hacienda de finales de los años setenta, liderado por egresados de la Escuela.

La imagen de la institución no hace justicia a los logros alcanzados, en algunas áreas, ni toma en cuenta, muchas veces, las nuevas misiones que le han sido encomendadas:

- Si bien, la ESAP no ha formado profesionales que ocupen cargos en la alta administración, la mayor parte de los egresados de formación universitaria y de formación avanzada, más del 80%, trabaja en el sector público, en cargo de nivel profesional, asesor etc. tal como se mencionó anteriormente. No existen estudios del impacto causado por este grupo de egresados en comparación con el desempeño de los funcionarios egresados de otras profesiones. Bien se podría adelantar la hipótesis de que su influencia ha sido positiva en los niveles de la administración donde han trabajado, al incorporar teorías y técnicas administrativas propias de la profesión de administrador público, que en Colombia no se adquieren en ninguna otra profesión.
- La ESAP adelanta desde tiempo atrás un Programa Nacional de Capacitación con el objetivo de elevar los niveles de desempeño administrativo y el desarrollo profesional y personal del funcionario. Se ofrece mediante 80 cursos y seminarios, agrupados en 11

---

<sup>10</sup> Sobre el poco prestigio e importancia que se le concede a ESAP por parte de la alta administración pública, es sintomático el comportamiento de los miembros de su Consejo Directivo. En el período 1987-1990 tres de sus miembros principales, el Director del ICFES, el Director del ICETEX y el Alcalde de Cali nunca asistieron. Esa evidentemente no es la actitud corriente de los funcionarios públicos cuando pertenecen a Juntas Directivas que tienen un alto estatus dentro de la administración.

áreas, cuya duración fluctúa entre 20 y 80 horas. En 1989, participaron aproximadamente 20.000 funcionarios. Los ofrece en todo el país a través de las direcciones y coordinaciones regionales.

- En los últimos años ha tratado de mejorar cualitativamente y aumentar la cobertura de sus servicios, mediante diversas acciones; una revisión de sus planes de estudio superior y avanzado; la introducción de tecnologías de la educación superior abierta y a distancia; la inclusión de asistencia técnica y capacitación personalizada en el puesto de trabajo; el aprovechamiento intensivo de tecnologías avanzadas en informática y comunicaciones, particularmente en el fortalecimiento de la infraestructura de investigación; la producción de material impreso; la producción de material audiovisual (50 programas audiovisuales de diversa extensión).

Este conjunto de acciones han sido desarrolladas fundamentalmente con el objetivo de cumplir las nuevas responsabilidades adquiridas por la ESAP en la década de los ochenta.

## **Nuevas responsabilidades de la ESAP**

En la década de los ochenta la ESAP aumentó sustantivamente el ámbito de sus responsabilidades. A principios de la década, y en el contexto del programa gubernamental de educación abierta y a distancia, se creó el programa de formación de tecnólogos en administración pública. A mediados de la década se le otorgaron responsabilidades concretas relacionadas con el proceso de descentralización en materia de asesoría técnico-administrativa, asesoría de gestión, investigación, formación y adiestramiento de funcionarios (así como a los diputados, concejales etc.), en los niveles departamentales, intendenciales, comisariales y municipales (artículo 2o de la Ley 12 de 1986). Es del caso mencionar aquí, que este elenco de funciones no era extraño a la actividad de la ESAP, ya que había tenido una larga tradición en la prestación de programas de asistencia técnica y de adiestramiento, a los departamentos y municipios. Con el objeto de atender estas últimas responsabilidades y los programas de educación a distancia, la ESAP cuenta con 11 direcciones regionales. Así mismo desarrolla contratos con universidades públicas y privadas, de conformidad a lo determinado en la Ley 12.

### **1. El programa de tecnólogo en administración pública**

El programa de formación en tecnología administrativa, en la modalidad a distancia, cuenta hoy con un total de 5.000 alumnos, un número sustantivamente mayor al de su población estudiantil en los programas presenciales de pregrado y postgrado de Bogotá, que asciende a 900 aproximadamente. Los CREAD (Centros Regionales de Administración) coordinan el trabajo académico de los estudiantes y les ofrecen tutorías mediante instructores específicamente contratados para tal fin. Sin lugar a dudas se trata de un ambicioso proyecto educativo para calificar mejor a los servidores públicos en las regiones, y particularmente en los municipios, cuya calidad e impacto requieren de un riguroso seguimiento.

No se hace un análisis de estos programas, ya que el presente escrito se centra en los niveles profesional y de postgrado. Con respecto a las otras responsabilidades de la Escuela establecidas en la Ley 12, es pertinente hacer algunas anotaciones, presentadas en la siguiente sección.

## **2. La ESAP y el fortalecimiento de la administración municipal**

Como recursos para financiar las actividades inherentes a las responsabilidades dadas a la ESAP se le dio una participación del 0.1% del impuesto a las ventas (IVA). Sin embargo, en el Decreto 77 de 1987 se limitó su utilización específicamente a programas de información, consultaría, capacitación y asesoría dirigidos a asegurar el desarrollo administrativo municipal. El mismo decreto establece un amplio número de funciones que ESAP debe desarrollar para alcanzar sus cometidos. Entre otras: divulgación masiva de textos legales; publicación de guías prácticas, cartillas, para la gestión municipal; producción de audiovisuales para la capacitación a distancia del personal para la administración municipal; realización de foros, seminarios, etc., sobre la gestión local; prestación de servicios de información jurídica, administrativa y consultaría para los funcionarios municipales; prestación de servicios de asesoría para la determinación de estructuras municipales, adopción de plantas de personal, establecimiento de procedimientos administrativos, etc.; otorgamiento de becas de postgrado o formación tecnológica a personas que se comprometan a trabajar en la administración municipal; prestación de servicios a los municipios como agentes de transferencia de tecnología en materia de rehabilitación de barrios subnormales, racionalización de servicios públicos municipales y creación de nuevos asentamientos.

Las atribuciones son muy amplias y por ello se ha previsto que para su realización, la Escuela actúe en coordinación y en conjunto con otras entidades. Los recursos previstos para el programa aumentaron considerablemente el presupuesto de la Escuela, que en 1989 ascendió a \$1.300 millones aproximadamente, de los cuales 33% corresponden al IVA. Es un presupuesto que excede ampliamente el de cualquier otra escuela de administración del país y que implica para la Escuela una enorme responsabilidad.

Para ejecutar el programa, la Escuela ha contratado nuevos profesionales que se ubican principalmente en las sedes regionales. En los últimos tres años se identifican importantes realizaciones como lo reconoce un informe del Banco Mundial: "Han sido muy importantes los esfuerzos que la ESAP viene promoviendo con miras a difundir la descentralización en Colombia, realizando actividades de información a través de publicaciones que hacen parte de su programa de desarrollo institucional, programas de televisión, a través de la radio, seminarios, encuentros, cursos y adaptación e implementación de modelos administrativos, la edición del periódico "Nuevo Municipio" y otras actividades/Sin embargo el mismo informe observa que muchas de las estrategias empleadas por la ESAP no son adecuadas al cumplimiento de sus atribuciones<sup>11</sup> y recomienda hacer ajustes de cierta magnitud en su orientación.

## **Conclusiones y recomendaciones**

En este escrito se han presentado múltiples conclusiones y recomendaciones. Dado que el énfasis se ha puesto en el estado actual y perspectivas de la ESAP en lo concerniente a sus programas de investigación, formación profesional y postgrado, se hace referencia aquí a las principales recomendaciones con respecto a estas áreas. Además, se formularán algunas consideraciones sobre posibles acciones que podrían ser emprendidas por las facultades de administración de empresas del país con el fin de contribuir a la formación de los cuadros gerenciales del sector público.

### **1. Necesidad de fortalecer el cuerpo profesoral**

---

<sup>11</sup> Informe presentado al Banco Mundial por Jamil Restan, Director Adjunto del Instituto Brasileño de Administración Municipal, Iban, diciembre de 1988.

A lo largo de este capítulo, se ha hecho énfasis en el incipiente estado de la investigación en la ESAP. Siendo la escasez de profesores altamente calificados el principal limitante para el desarrollo científico y tecnológico en administración, se recomienda establecer un ambicioso programa de formación a nivel doctoral en centros universitarios de excelencia del exterior, así como estrategias complementarias, como son la creación o reorientación de programas de magister existentes en administración pública hacia la formación de profesores e investigadores universitarios. Es esta una recomendación que también ha sido formulada para el sistema de facultades de administración de empresas.

En el caso de la administración pública resulta válida la afirmación hecha en el capítulo 2 de este libro sobre las facultades de administración de empresas; la formación de profesores a nivel doctoral y de magister constituye una condición necesaria pero no suficiente para la creación y consolidación de programas de investigación al interior de la ESAP. Se deben también crear las condiciones para que la investigación deje de ser una actividad marginal dependiente de la buena voluntad individual de unos profesores calificados y se transforme en una actividad central de la ESAP, con carácter institucional. Para ello es necesaria la implementación de por lo menos tres estrategias: disminuir la carga docente y administrativa de los investigadores calificados, aumentar el número de profesores de tiempo completo y asegurar la financiación de programas de investigación de largo plazo<sup>12</sup>. Evidentemente una mejor calificación académica del cuerpo profesoral tendría repercusiones altamente positivas en sus diversos programas docentes.

Otra estrategia que podría adoptar la ESAP para fortalecer su cuerpo profesoral, es la de crear esquemas que permitan a altos funcionarios del Estado con excepcionales calificaciones académicas vincularse temporalmente como profesores e investigadores (vgr. por períodos de dos a cuatro años). Debería así mismo incrementarse la colaboración de funcionarios altamente calificados como profesores de cátedra. Estas estrategias además de asegurar el flujo de la experiencia hacia la Escuela, constituiría un mecanismo para obtener credibilidad y legitimidad dentro de la alta administración pública.

## **2. Necesidad de evaluar el contenido y la metodología de los programas de pregrado y magister**

A este respecto ya se hicieron algunas anotaciones, particularmente en el caso del pregrado. Pero resulta pertinente transcribir las observaciones que sobre el particular hicieron Jennifer Barnes, directora del Royal Institute of Public Administration (RIPA) de Londres y Donald McGregor, consultor jefe de la misma institución, observaciones que básicamente comparto<sup>13</sup>:

---

<sup>12</sup> Manuel Rodríguez, Carlos Dávila y Luis Ernesto Romero. "Informe para la Misión de Ciencia y Tecnología sobre el estado actual y perspectivas de la educación y la investigación en el área de administración" en *La conformación de las comunidades en Culombio*. Bogotá: Misión de Ciencia y Tecnología -M.E.N.--D.N.P.- FONADE, 1990, Tomo II, Vol.3, P.1041.

<sup>13</sup> "Informe RIPA" (Royal Institute of Public Administration, Londres) para la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano y para el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas" en *Reforma Administrativa: eficacia, responsabilidad y democratización, Informe del Presidente de la República, Virgilio Barco, al Congreso Nacional*. Tomo XIII, Bogotá: julio de 1990, p. 151.



*...debería hacerse un análisis a más largo plazo que examine la enseñanza a nivel de pregrado y postgrado en ESAP y la naturaleza del nuevo contenido que sería adecuado para un sistema sofisticado de administración pública. Un factor clave de dicho análisis sería el tipo de relaciones entre la ESAP, el servicio civil y la administración local. Los aspectos que consideramos útiles tratar incluyen:*

*- Permitir a los estudiantes de pregrado desarrollar una especialidad de alto nivel en una de las disciplinas que contribuyen a la administración pública, como por ejemplo economía, derecho y administración.*

*- Poner mayor énfasis en el aspecto gerencial en todos los programas. Esto no significaría una transferencia directa de la administración de empresas a los programas de administración pública sino más bien una cuidadosa consideración de cuáles elementos serían apropiados a los niveles de pregrado y postgrado, conjuntamente con una evaluación de los aspectos políticos y éticos.*

*-- Analizar la forma en la cual pueden incorporarse la experiencia investigativa y práctica a los programas de enseñanza.*

### **3. Necesidad de fortalecer y aumentar el número de programas de magister y especialización en administración pública**

Se recomienda crear nuevos programas de magister en administración pública, a partir del supuesto de que éstos proveen el entrenamiento más adecuado para formar profesionales procedentes de diversas disciplinas en la función gerencial pública.

La ESAP debería estudiar la posibilidad de ampliar su programa de Magister de Administración Pública de Bogotá y de establecer nuevos convenios con universidades regionales, a similitud del caso de la Universidad del Valle, para crear nuevos programas de magister. Estos programas descentralizados requerirían, obviamente, de una orientación acorde con las necesidades propias de la región clónele se ubiquen. Naturalmente, la posibilidad de ESAP de emprender este camino estaría condicionada al fortalecimiento de su cuerpo profesoral.

Resultaría también conveniente el establecimiento de programas de magister en administración pública por parte de otras instituciones universitarias diferentes a la ESAP, tanto públicas como privadas. Así mismo, es necesario el establecimiento de nuevos programas de magister en diversos campos de la administración pública, a similitud de los ya existentes en planeación y administración del desarrollo regional, relaciones internacionales y administración municipal, para mencionar tan sólo algunos ejemplos. La ubicación institucional de estos programas, naturalmente caería en las facultades cuya naturaleza sea más afín con el postgrado respectivo. No se entra aquí a profundizar en esta última recomendación, ya que el presente libro se centra en las facultades de administración y la ESAP, pero no resulta superfluo recordar que se está partiendo de la suposición de que la formación en administración pública y áreas afines es de la competencia de diversas entidades y unidades académicas, contándose entre ellas las facultades de administración pública y de administración de empresas.

Las acciones conducentes al fortalecimiento de los magister en administración pública existentes y a la creación de nuevos programas implica a similitud del caso de los programas en administración de empresas "no sólo el desarrollo de estrategias académicas tales como un incremento sustancial de profesores calificados para la

enseñanza a este nivel y un esfuerzo de adaptación de materiales docentes foráneos y de elaboración de otros adaptados a nuestro medio, sino también la creación de un sistema de financiación de los estudiantes, a través de becas y créditos"<sup>14</sup>. Esta última estrategia se considera crítica si se quiere incrementar sustancialmente el número de programas de magister de tiempo completo y dedicación exclusiva, un objetivo necesario, ya que como lo muestra la experiencia internacional, ellos constituyen una estrategia insustituible para ofrecer programas de formación en administración de alta calidad para profesionales no administradores.

Por último, los programas de especialización podrían llegar a jugar un papel importante en la educación tanto de los potenciales funcionarios como de aquellos en servicio, y en particular de estos últimos dado el predominio de la modalidad de tiempo parcial y orientación de esta modalidad de formación avanzada. Por eso es necesario evaluar la experiencia de las especializaciones en administración pública, mejorar su calidad y exigencias, allí donde sea necesario, y aumentar su oferta tanto por parte de la ESAP como por parte de otros centros de educación superior.

#### **4. Necesidad de incrementar la enseñanza y la investigación en administración pública en las facultades de administración de empresas**

En el capítulo 2, se vio cómo en los programas de pregrado, postgrado e investigación de las facultades de administración de empresas está prácticamente ausente el campo de la administración pública. Este hecho, conjugado con la baja calidad de una parte considerable de los programas, podría ser una de las causas para que no se encuentren profesionales de la administración en los altos cargos del gobierno.

Se propone aquí una reorientación de la actividad de las facultades de administración de empresas y similares, dedicando parte de sus energías a la administración pública. Es necesario que todos los programas de administración de pregrado y postgrado (particularmente en los magister, en este último caso) ofrezcan cursos básicos en administración pública como parte del curriculum y diseñen e implementen estrategias encaminadas a incorporar contenidos en este campo, en los cursos ubicados en las diferentes áreas funcionales de la administración. Mediante una estrategia de este tipo algunos programas podrían aspirar a formar individuos que, como hasta el momento se ha establecido en una forma meramente retórica, estuvieran en capacidad de ejercer con competencia la profesión de la administración tanto en las organizaciones privadas como en las organizaciones públicas.

La incorporación de cursos en administración pública, parecería una medida indispensable, incluso para aquellos programas que necesariamente mantengan una orientación hacia la administración de negocios, ya que un administrador desconocedor del funcionamiento del gobierno y del Estado, no solamente no está bien habilitado para ejercer razonablemente su función, sino que con frecuencia actúa en formas anómalas y, muchas veces, perjudiciales para el buen funcionamiento del sector público.

Algunas facultades de administración deberían ir más allá, creando programas específicos de postgrado y educación continuada en administración pública, referidos a diferentes temas y dirigidos a diferentes niveles y poblaciones objetivo, de conformidad con las características y misiones propias de cada una de ellas. También se requeriría que algunas facultades crearan programas de investigación y establecieran algunas actividades de asistencia técnica y consultoría, en administración pública.

---

<sup>14</sup> Manuel Rodríguez et al., Op. cit., p.1043

Se recomienda aquí que el sistema de facultades de administración de empresas oriente parte de su actividad hacia la administración pública. Esa orientación puede tener muy diversas intensidades, que van desde la simple incorporación en los currículos de cursos en el área y de contenidos en los cursos ya existentes, hasta la creación de programas de postgrado e investigación en administración pública. Pero naturalmente para hacer esto, se requiere vincular a las facultades profesores en administración pública y áreas afines, de diferente calificación, que incluiría profesionales con títulos de formación avanzada (magister y doctorado) en aquellas facultades que pretendieran crear programas de postgrado e investigación.

## **5. Educación continuada para la gerencia pública a nivel alto y medio**

Además, es necesario crear en la ESAP, y también en otras instituciones universitarias, programas de educación continuada dirigidos a funcionarios públicos altos y medios, en la modalidad de seminarios y cursos cortos (dos a cinco días de tiempo completo) en campos específicos, así como programas generales de más larga duración, a tiempo parcial. No se han considerado programas de esta naturaleza en este libro pues ni la ESAP, ni las facultades de administración de empresas, presentan desarrollos significativos en tal sentido en nuestro país. Sin embargo, algunas escuelas tienen una importante tradición en ofrecer programas dirigidos a la gerencia alta y media del sector privado, a los cuales asisten también funcionarios públicos. Tal es el caso de las Universidades del Valle, EAFIT, Javeriana, la Sabana y los Andes, que basadas en su larga experiencia podrían lanzar programas específicos para el sector público. La ESAP, como quedó anotado, cuenta con un ambicioso programa de capacitación de funcionarios, en particular dirigidos a otros niveles de la administración central y a los municipios.

Tal como lo ha recomendado el Royal Institute of Public Administration, en la ESAP "deberían realizarse una serie de seminarios de alto nivel para el personal de más alto rango de la administración pública" requiriéndose para ello "profesores e instructores de alta calidad"<sup>15</sup>. Pero igualmente recomienda dictar cursos y seminarios diseñados específicamente a partir de "un análisis de las necesidades de capacitación dentro de cada ministerio considerado a la luz de los requerimientos de las políticas exigidas en ese ministerio".

## **6. Necesidad de vincular la capacitación con la carrera en el sector público**

Se debe advertir que las estrategias para mejorar la calidad y la cantidad de programas de educación en administración pública, en sus diferentes modalidades, caerían en el vacío, o incluso no serían viables, si esa educación no se vincula a un sistema de mérito. Es fundamental incorporar paulatinamente la formación y capacitación como criterios de mérito no solamente en la carrera pública hoy existente, sino también en los altos niveles de la administración; para ello existen muchas alternativas. El punto es optar por aquellas que aseguren el éxito, con el fin de allanar el camino hacia una auténtica profesionalización del servicio público en general y de la gerencia pública en particular.

Esta última observación tiene validez para los diversos programas de formación y

---

<sup>15</sup> Informe RTPA", op.cit., pp. 143-144.

educación continuada. Se ha indicado cómo la ESAP ha desarrollado en los últimos tres años un conjunto de acciones encaminadas a asegurar el ingreso de estudiantes con altas calidades académicas a su programa diurno de formación profesional en administración pública. Se requerirán muchos años de persistencia en la aplicación de estas medidas, y otras complementarias, para llegar a contar con un cuerpo estudiantil de excelencia con relación a otras universidades del país. Así mismo, se requerirá adecuar paulatinamente la conformación y exigencia de su programa académico para hacerlos consonantes con el cambio de perfil de su población estudiantil. Pero tan ambicioso intento se podría ver en buena parte frustrado si simultáneamente no se adoptan políticas en la carrera administrativa y en otros sectores del Estado, que aseguren tanto el ingreso de los egresados de la ESAP como servidores públicos, en los niveles que tengan correspondencia con la formación recibida, como su posterior promoción.

## **7. La ESAP en un mundo competido: en búsqueda de prioridades**

Finalmente, es necesario sintetizar cuál es mi posición con relación a la ESAP y el papel que esta institución debe cumplir en el campo de la educación y la investigación en administración pública. Se ha recomendado que las facultades de administración dediquen parte de su actividad, en diferente grado, a la administración pública. Igualmente se ha sugerido que otras facultades vinculadas a la administración pública (vgr. derecho, economía, ciencia política, etc.) desarrollen programas específicos en este campo. Se considera también que sería conveniente la creación por parte de algunas universidades de nuevas facultades o centros especializados en el área.

Algunos juzgarán que este conjunto de medidas irán en detrimento de la Escuela; no estoy de acuerdo con esta interpretación. De una parte, la situación de monopolio por parte de una entidad académica no parece crear las condiciones para su fortaleza. La ESAP misma es una prueba de ello; a lo largo de esta presentación se ha indicado cómo, no obstante sus reconocibles logros, está aún lejos de cumplir algunas de sus misiones centrales. Una expresión de esa situación la constituye el hecho cíclico que no sea señalada como una de las instituciones de excelencia académica en el país, dentro del sistema de educación superior<sup>16</sup>. De otra parte, las necesidades de educación, investigación, consultoría y asistencia técnica en administración pública son de tal magnitud y variedad, que sería iluso suponer que tal labor pueda ser cumplida por una sola institución.

Simultáneamente a las anteriores recomendaciones y observaciones, se afirma que la ESAP debería ser la institución de educación superior líder en administración pública, en un contexto en el cual existirían múltiples instituciones, es decir, dentro de un mercado competido. Y para ello sería necesario que se transformara en una de las entidades universitarias de mayor excelencia académica del país. Ambas metas exigirían adelantar una amplia gama de acciones:

- a) Continuar con la implementación de algunas estrategias que ya están en marcha:
  - Fortalecimiento de los programas de pregrado.
  - Ampliación de los programas de postgrado y capacitación.

---

<sup>16</sup> Recientemente el Ministerio de Educación Nacional realizó una reunión internacional encaminada a explorar el establecimiento de programas doctorales en el país. Tomó la decisión de invitar como participantes a aquellas universidades que a su juicio están en condiciones para adelantar programas de esa naturaleza. La ESAP no fue incluida en la lista de participantes, que fueron: Universidad de los Andes, Universidad de Antioquia, Universidad Industrial de Santander, Universidad Javeriana, Universidad Nacional y Universidad del Valle.

- Fortalecimiento de la infraestructura para la investigación.
- Ampliación del programa de publicaciones.

b) Hacer un riguroso seguimiento y evaluación de las nuevas responsabilidades adquiridas en la década de los ochenta, que poseen un enorme potencial para la consolidación de la Escuela:

- Desarrollo administrativo municipal, y demás actividades relacionadas con la descentralización.
- Programas de educación a distancia.

c) Empezar nuevas estrategias en aquellos campos en los cuales su desarrollo es incipiente:

- Establecimiento de programas de investigación en administración pública, lo cual exige la creación de un ambicioso programa de formación de profesores, particularmente a nivel doctoral. Esta estrategia deberá adelantarse en forma tal que beneficie los programas de asistencia técnica y consultoría, hoy dos de los aportes más significativos efectuados por la Escuela.
- Creación de programas de educación continuada para altos funcionarios públicos.

Ante tan ambicioso inventario de acciones resulta evidente que la Escuela requiere establecer prioridades. Así, por ejemplo, si intenta, como aquí se recomienda, cumplir con el propósito, no alcanzado hasta ahora, de educar profesionales para la alta administración pública, deberá dar prioridad al fortalecimiento y expansión de los programas de postgrado, dedicando un menor esfuerzo relativo al programa de pregrado en administración pública. La Escuela debe desarrollar las estrategias conducentes para que profesionales de excelencia procedentes de diversas profesiones con potencial de ingresar al sector público, ingresen a sus programas de postgrado, y en particular de magister. Así mismo, como se recomendó anteriormente, deberá incursionar en el campo de la capacitación de altos funcionarios, mediante la modalidad de educación continuada. Igualmente, es necesario que establezca prioridades en los campos de la investigación, la asistencia técnica y demás actividades que realiza. Esa definición de prioridades se hará tanto más necesaria en cuanto aparezcan instituciones que le creen una deseable competencia.

Finalmente, tal como lo ha recomendado RIPA, la ESAP debe hacer un mayor énfasis en la evaluación de la efectividad de sus programas, un requisito básico para definir sus prioridades:

*La ESAP participa en algunos programas bastante amplios, especialmente el programa a nivel de pregrado, los programas de postgrado, el programa de educación a distancia, el servicio de investigación para la administración local y el programa de publicaciones (libros, folletos, películas). Dada la importancia que estos programas tienen para Colombia, sugerimos asignar un pequeño porcentaje del presupuesto a una evaluación permanente sobre su efectividad y a un examen sobre las formas que podrían mejorarse para tomar en cuenta las circunstancias cambiantes.*

La ESAP está enfrentada a enormes retos. Para darles respuesta, cuenta con buena parte

de los recursos y las oportunidades. Sin duda, la década de los noventa se cierne como un período crucial para su desarrollo. El país requiere llegar al final del siglo con un sistema de educación superior en administración pública altamente desarrollado y compuesto por una diversidad de instituciones de calidad, dentro del cual la ESAP deberá jugar un papel protagónico.

---

*Tomado de: Rodríguez Becerra, Manuel; Dávila L. De Guevara, Carlos y Luis Ernesto Romero Ortiz. Gerencia privada, gerencia pública, educación en crisis. Bogotá. Facultad de Administración, Universidad de los Andes. 1992. pp 135-168*