

Tendencias curriculares en la enseñanza de la Administración Pública en los Estados Unidos *

Leonardo Santana Rabell

I. Introducción

El objetivo de este artículo es hacer una reflexión sobre los planes de estudios y las tendencias curriculares con respecto a la enseñanza de la administración pública en los Estados Unidos. Nos interesa discutir los retos o problemas más importantes a los cuales se enfrenta la disciplina de la Administración Pública en ese país y las tendencias generales en la formación de los estudiantes que cursan estudios de postgrado en las más prestigiosas universidades estadounidenses.

De acuerdo con algunos académicos, la administración pública en los Estados Unidos se encuentra en una gran paradoja (Kettl, 1999; Thompson, 1999). Esta paradoja consiste en lo siguiente: mientras que, por un lado, la actividad de la administración pública se hace más relevante y central para la gobernabilidad democrática del mundo actual, por el otro, la disciplina en los Estados Unidos pierde prominencia y parece estar estancada en temas irrelevantes para los formuladores e implementadores de la política pública. De hecho, en algunos círculos académicos el concepto tradicional de "administración pública" se utiliza en sentido peyorativo y, en la práctica, parece ser sustituido o subsumido dentro de otras categorías tales como: política pública, teoría de la organización, implementación y, más recientemente, la nueva gerencia pública.

A pesar de las reformas administrativas realizadas en todos los niveles del gobierno estadounidense, particularmente durante los últimos años debido al auge de la "reinención" (Osborne y Gaebler, 1992; Osborne y Plastrik, 1997), la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas continúa siendo muy baja. Un estudio auspiciado por la Universidad de Harvard tiende a confirmar el peligroso decaimiento en la credibilidad del gobierno, especialmente a nivel federal (Nye, Zelikow y King, 1996). En 1964, tres cuartas partes de los ciudadanos estadounidenses confiaban que el gobierno federal tomaba las decisiones correctas la mayor parte del tiempo. Sin embargo, en 1996, una encuesta similar reveló que sólo el 22% de las personas confiaba que el gobierno federal estaba haciendo las cosas que debía hacer.

Las causas principales para esta falta de credibilidad radican en que la mayoría de los ciudadanos percibe que el gobierno es ineficiente, desperdicia mucho dinero y gasta recursos en decisiones erróneas. Para aumentar la confianza pública, los ciudadanos aspiran a un liderato político responsable, honesto y comprometido; simultáneamente, esperan un mejor desempeño de los funcionarios y las agencias del gobierno. Así, el liderato político responsable y el desempeño eficaz parecen ser las exigencias de los ciudadanos para un mejor gobierno. Ambas variables son indispensables para la gobernabilidad; sin embargo, la Administración Pública, como disciplina y como práctica, ha tenido un protagonismo declinante en el segundo aspecto.¹

Algunos sostienen que la academia estadounidense ejerce muy poca influencia en las altas esferas decisionales (gobernantes y funcionarios), donde realmente se diseña y formula la política pública fundamental del país (Kettl, 1999). Como dato histórico, cabe destacar que durante las administraciones de los presidentes Roosevelt, Truman y Eisenhower, los académicos y profesionales provenientes de la disciplina eran consultados con mucha frecuencia y desempeñaban un rol prominente en el diseño e implementación de las políticas y reformas gubernamentales. Esta situación comenzó a cambiar a principios de la década de los setenta. Los asesores principales en reforma y gerencia administrativa del gobierno federal, durante la incumbencia de los presidentes Nixon, Reagan y Bush, provenían del sector empresarial. Con la reciente propuesta de reinventar el gobierno, el presidente Bill Clinton y el vicepresidente Al Gore llamaron a un periodista, David Osborne, como el nuevo "gurú" de las reformas

(*) Versión revisada del documento presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en México, DF, del 19 al 22 de octubre de 1999. El autor agradece la colaboración de los estudiantes asistentes Manuel J. Ayala Troche, María Rosa Romero Jackson y Sheila Rosado Rodríguez.

gubernamentales. Esto, a pesar de las fuertes críticas conceptuales y metodológicas a las propuestas relacionadas con la llamada reinención del gobierno por parte de un sector importante de la academia (Moe, 1994; Durning, 1995; Kettl y DiIulio, 1995; Santana Rabell y Negrón Portillo, 1995).

El desprestigio del gobierno y lo que éste representa, ha provocado un "déficit de credibilidad" que, como un "efecto perverso", se ha extendido a la Administración Pública como campo de estudio (disciplina) y quehacer profesional. La situación planteada nos lleva a indagar sobre la situación actual y los retos más importantes a los que se enfrenta la disciplina y práctica de la Administración Pública en los Estados Unidos.

II. Retos y problemas de la administración pública en los Estados Unidos

En abril de 1999, el *Journal of Public Affairs Education* (Vol. 5, Núm. 2), publicación oficial de la National Association of Schools of Public Affairs and Administration (Asociación Nacional de Escuelas de Asuntos Públicos y Administración de los Estados Unidos -NASPAA, por sus siglas en inglés), publicó los resultados de un Simposio sobre el Avance de la Administración Pública en los Estados Unidos. El propósito de esta actividad era evaluar la situación de la Administración Pública como disciplina y práctica. Las discusiones generadas en este evento, así como otras publicaciones y documentos recientes, sirven para auscultar cuáles son los problemas o retos a los que se enfrenta la Administración Pública y las tendencias curriculares más relevantes. A nuestro juicio, cuatro son los retos que más se aluden en la literatura.

En primer lugar, se demuestra una serie de preocupaciones sobre cómo mejorar la teoría y la investigación en Administración Pública; se trata del viejo problema sobre el desarrollo del conocimiento en esta área de estudio. La temática surge como parte del debate relacionado con la forma en que se produce y transmite el conocimiento científico en la Administración Pública (White, 1986; White y Adams, 1994; White, 1998). Es decir, algunos académicos cuestionan la posibilidad real de que la disciplina pueda generar nuevas estrategias, métodos y técnicas de investigación para producir conocimientos válidos y utilizables en la enseñanza y capacitación de estudiantes y funcionarios. El extenso debate que se ha generado desde hace mucho tiempo sobre la naturaleza del conocimiento en las ciencias sociales y humanas, no ha producido un consenso claro sobre la fundamentación científica (Santana Rabell, 1989). A pesar de que existen varias orientaciones epistemológicas en pugna, todavía la tradición positivista y su modelo de explicación causal (según el canon de las ciencias naturales) domina los círculos intelectuales de los Estados Unidos. Es por ello que los requisitos y exigencias metodológicas que implica esta concepción de la ciencia son utilizados como los parámetros principales para evaluar las investigaciones, obviando otras tradiciones igualmente válidas, como son la interpretativa (fenomenológica) y la crítico-dialéctica.

En la presente década, esa controversia ha reaparecido debido particularmente a la pobre calidad de las tesis doctorales en Administración Pública que se están produciendo en la mayoría de las universidades estadounidenses, y al carácter aplicativo, descriptivo y pragmático de las publicaciones en las revistas profesionales. Por un lado, se señala que las disertaciones doctorales no cumplen a cabalidad con los criterios de rigurosidad científica que tradicionalmente son aceptadas por las ciencias sociales y humanas. De otro lado, se argumenta que estas disertaciones no sólo dejan de cumplir con dichos requisitos, sino que, además, carecen de alternativas filosóficas o metodológicas novedosas que puedan ofrecer alguna perspectiva alentadora sobre el futuro de la investigación y el avance del conocimiento en Administración Pública (White, 1986; Santana Rabell, 1989; White, 1994).

Un estudio más reciente sobre esta controversia (White, Adams y Forrester, 1996), tiende a confirmar que los programas de doctorado y la investigación en Administración Pública no están produciendo el conocimiento ni la teoría con la posibilidad para garantizar el avance de la disciplina y la profesión. De acuerdo con los resultados del estudio, los egresados de estos programas no publican en las revistas profesionales, posiblemente por la pobre calidad de sus disertaciones doctorales. Además, sólo una pequeña cantidad de ellos muestra interés por ingresar a labores docentes o de investigación en

instituciones universitarias. La mayoría de los estudiantes egresados de los programas doctorales prefieren desempeñarse como técnicos, analistas o administradores en las oficinas del gobierno, organizaciones sin fines de lucro y empresas privadas.

El conjunto de estos hallazgos lleva a reflexionar sobre las limitaciones y posibilidades para el desarrollo de nuevas teorías que propicien el avance del conocimiento en la disciplina. Por otro lado, la ausencia de conocimientos y teorías válidas ha impedido - según expresan algunos pensadores- que se pueda identificar las competencias necesarias para los administradores públicos que se forman en las universidades. Obviamente, esta situación dificulta la tarea de organizar los programas de estudios y las reformas curriculares con alguna pertinencia para la realidad administrativa (Tompkins, Laslovich y Green, 1996; Thompson, 1999).

Otra preocupación, relacionada con el punto anterior, es la alegación de que muchos de los programas de maestría en Administración Pública en los Estados Unidos están orientados por enfoques "ahistóricos, "instrumentales" o de "racionalidad técnica", según lo definido por Max Weber (González Ortíz, 1987; White, 1998). El modelo educativo que se deriva de este enfoque es hacia cómo hacer cosas específicas: preparar un presupuesto, elaborar una descripción de puestos, diseñar una propuesta y otras actividades semejantes de la labor administrativa. Como discutiremos más adelante, es obvio que el cómo es importante y necesario para los programas profesionales. Sin embargo, tal parece que en la educación de postgrado en Administración Pública se evidencia una preocupación menor por la reflexión teórica o el porqué de la acción gubernamental. Se alega que, debido a esta situación, sus egresados están deficientemente preparados para entender el significado de la administración pública como institución y campo de estudio e investigación. También se ha argumentado que muchos de los estudiantes que ingresan a los programas de maestría en esta disciplina carecen de conocimiento previo sobre gobierno y política en los sociedades democráticas, y demuestran poco aprecio e identificación con el servicio público. A pesar de ser inteligentes y estar motivados en sus estudios, no están "cultivados", en el sentido de poseer un entendimiento adecuado sobre el rol de las organizaciones públicas en la sociedad contemporánea. Esta atención inadecuada a la reflexión, interpretación y crítica del por qué de la Administración Pública, se manifiesta casi grotescamente en las convenciones y congresos (White, 1998). Los eventos profesionales y académicos se han convertido en actividades donde se privilegian más los talleres y conferencias motivacionales sobre la última moda gerencial, que el rigor de las discusiones teóricas y el futuro de la Administración Pública como campo de estudio.

El desarrollo de la disciplina depende de una base de conocimiento robusta, por lo que se necesita mayor investigación y elaborar un repertorio de conceptos para comprender o interpretar las nuevas realidades sociales, establecer validaciones empíricas y nuevas conjeturas o proposiciones científicas. Pero además, se tienen que realizar esfuerzos educacionales para destacar el "arte" de la práctica gerencial (aspecto intuitivo), imprescindible para la creatividad y el manejo de las diferentes culturas y conductas organizacionales (Behn, 1996).

Aspectos adicionales, identificados en la literatura como obstáculos o limitaciones para el desarrollo de la teoría y el conocimiento de la Administración Pública como campo de estudio, son: 1) la desvinculación o separación entre las investigaciones y la labor docente que realizan los académicos, y las realidades cotidianas con las cuales se confrontan los administradores públicos en sus centros de trabajo (Kettl, 1999); 2) la cantidad insuficiente de recursos económicos de fuentes externas disponibles para la investigación en Administración Pública (Brintnall, 1999), y 3) las dificultades burocráticas para formar alianzas colaborativas e interdisciplinarias con colegas de otras disciplinas (o instituciones), en el diseño de investigaciones e impartir cursos sobre asuntos y temas de intereses comunes (Radin, 1999). Los problemas discutidos levantan serias interrogantes sobre el cuerpo de conocimiento e investigación en que se fundamenta la teoría y práctica de la disciplina en los Estados Unidos, y la conveniencia de explorar nuevas respuestas a los grandes asuntos teóricos, filosóficos, epistemológicos e históricos de la Administración Pública como campo de estudio y quehacer profesional.

Un segundo problema o reto relacionado con el avance de la disciplina, es la preocupación con respecto a la necesidad de ampliar el dominio o jurisdicción del campo de estudio tradicional de la Administración Pública (Thompson, 1999). Ante las nuevas circunstancias creadas por la llamada "sociedad del conocimiento", especialmente su impacto en las relaciones Estado-mercado-sociedad, el objeto de estudio de la disciplina no puede limitarse a las burocracias gubernamentales (Bresser y Cunill, 1998). Actualmente, el logro de los objetivos de la política pública depende de complejas "cadenas" o redes de agentes sociales que incluyen organizaciones públicas, privadas, comunitarias y sin fines de lucro, que son indispensables para la implementación exitosa. Por lo general, en la implementación de las políticas y programas gubernamentales intervienen varias jurisdicciones de autoridad organizacional (federal, estatal, regional y municipal), diversas instituciones (agencias) de un mismo nivel de gobierno, y actores privados. Esta diversidad y heterogeneidad de las organizaciones aumentan la complejidad para que los servicios públicos se brinden con eficacia. La implementación de la política y el manejo de programas conlleva, por lo tanto, grandes problemas de coordinación interorganizacional de una vasta red de agentes públicos y privados. Ampliar la jurisdicción del campo tradicional de la Administración Pública para entender la complejidad del esfuerzo colaborativo, es una condición imprescindible para ofrecer explicaciones, interpretaciones y sugerencias relevantes, no sólo sobre las conductas burocráticas al interior del gobierno, sino además sobre la diversa red de agentes sociales privados y no gubernamentales que están involucrados en el proceso de implementación (Thompson, 1999). Si algo nos está demostrando claramente las tendencias de la sociedad contemporánea, es que lo "público" no se reduce estrictamente a lo gubernamental o estatal. Los planes de estudios y la enseñanza de la disciplina tienen que proveer respuestas a la complejidad del campo de estudio y al nuevo significado de lo "público" en las sociedades postmodernas.

Un tercer problema planteado a la disciplina y educación de la Administración Pública en los Estados Unidos se relaciona con los aspectos normativos y valorativos de la gestión pública (Hart, 1984; Cooper, 1986; Hart, 1989; Ventriss, 1989; Rosembloom, 1998). Para un amplio sector de la academia, el desarrollo de la disciplina tiene que estar vinculado a la necesidad de vigorizar la confianza de los ciudadanos y el compromiso ético de los funcionarios. Estos abogan por la necesidad de rescatar los temas clásicos provenientes de la filosofía y la teoría política. Argumentan que la disciplina debe fomentar en los estudiantes un nuevo entusiasmo por los valores fundamentales de la responsabilidad pública y promover un carácter ético congruente con las obligaciones cívicas de los servidores públicos. El desarrollo de estos aspectos o "vectores normativos", servirá para llamar la atención sobre el oportunismo, egoísmo e individualismo rampante que han prevalecido en el contexto administrativo. Las obligaciones cívicas que se deben fomentar entre los estudiantes y los funcionarios públicos son: a) autonomía para desarrollar un pensamiento independiente y crítico; b) capacidad para dirigir mediante persuasión y consenso; c) trascender la tentación de la corrupción, y d) el deseo de que todos los empleados públicos se conviertan en "ciudadanos ejemplares" (Hart, 1989).

Al parecer, se está conformando un consenso respecto a que el currículo de Administración Pública tiene que explicitar e identificar los grandes valores y preceptos que rigen el manejo de los asuntos públicos en una democracia liberal (Thompson, 1999, Kettl, 1999). Más específicamente, la educación debe responder a las interrogantes de los funcionarios sobre sus acciones individuales y las posibles implicaciones éticas de sus decisiones y actuaciones cotidianas. Esto se hace más necesario ante las nuevas exigencias de las reformas administrativas orientadas por la visión empresarial, que le imponen a los administradores públicos nuevas tareas: administración de contratos de servicios, que antes prestaba exclusivamente el gobierno; privatizaciones; fiscalización o "monitoreo" de los servicios ofrecidos por agentes privados y relaciones de colaboración e intercambio con el sector empresarial, entre otros. Se requiere que los funcionarios y empleados públicos, como responsables en última instancia de los resultados de los programas, adquieran una mayor comprensión de los valores que compiten entre sí en el sector público (eficiencia, eficacia, responsabilidad pública, representatividad, rendición de cuentas,

equidad y participación). Estos valores pueden traer conflictos y dilemas al momento de tomar decisiones "empresariales" (Rosembloom, 1998).

El cuarto problema que se plantea respecto a la educación en Administración Pública es la necesidad de actualizar el currículo para responder a las tendencias cambiantes (nacionales o globales) del contexto en que se desenvuelven las organizaciones públicas. Estas circunstancias provocan focos curriculares y fundamentos conceptuales diferentes, que, como grandes "oleadas", provocan debates e intereses específicos en el avance de la disciplina (Ingraham y Zuck, 1996). En este sentido, el contexto es la variable independiente que redefine el debate y las escuelas de pensamiento dominantes en la formulación de los planes de estudios y la enseñanza de la disciplina. Actualmente, uno de los mayores consensos es el cambio ultrarrápido que ha ocurrido en las sociedades contemporáneas. La revolución tecnológica, particularmente en la informática y las comunicaciones, así como la reorganización de la economía a escala mundial y la consecuente formación de bloques económicos comerciales regionales, son eventos que impactan de manera significativa la forma en que se elaboran y manejan las políticas públicas (Santana Rabell, 1991; Negrón Díaz, 1997).

Las nuevas realidades globales obligan a los diferentes gobiernos a diseñar estrategias para alcanzar "ventajas comparativas" y "competir" eficientemente en los diversos mercados. Ingraham y Zuck (1996: 172-173) han identificado "oleadas" de cambios que seguramente redefinirán los planes de estudios y la educación en Administración Pública en los Estados Unidos, específicamente en las instituciones que son miembros de la NASPAA. Además de la diversidad que caracteriza el ambiente interno de las organizaciones públicas, los mayores cambios serán los siguientes:

1. Se realizarán grandes transformaciones en el tamaño, estructura y base de recursos del gobierno.
2. Las distinciones entre las organizaciones públicas, privadas y sin fines de lucro se continuarán "difuminando" (*blurring*).
3. Aumentarán las demandas para que el servicio público - cualquiera sea la forma o nivel de gobierno - sea más productivo, orientado a resultados y más responsable.
4. Los debates sobre la reforma de la gerencia pública continuarán, y esta discusión afectará tanto a las organizaciones del servicio público como a los programas de enseñanza de Administración Pública.
5. La globalización y los asuntos internacionales tendrán profunda influencia en las instituciones educativas. Desde el punto de vista externo, configurarán las tareas y funciones de las organizaciones en las que los egresados vivirán y trabajarán. A nivel interno, estos eventos influenciarán el currículo, la composición del cuerpo estudiantil, las relaciones entre las universidades y programas de otras naciones y el uso de los recursos para ofrecer capacitación y educación gerencial en el exterior.
6. La explosión de la tecnología tendrá un gran impacto en todos los niveles de la educación, la comunicación y el mundo real del trabajo. La enseñanza a distancia será un componente de los programas. Una comprensión efectiva de la integración y manejo de la tecnología en los programas de estudios es un problema que enfrentan casi todas las instituciones educativas en los Estados Unidos.
7. La relación entre los ciudadanos, el servicio público y el buen gobierno exigirá mayor atención y discusión. Es decir, será prioritario entender las vinculaciones entre los servidores públicos (ampliamente definidos) y los ciudadanos respecto a los principios de la responsabilidad democrática, los valores y la ética, independientemente del lugar de trabajo en el que se ubiquen finalmente los egresados de los programas de Administración Pública.

Ante la competencia internacional y las "macrotendencias" mencionadas, los gobiernos están obligados a mejorar y aumentar la competitividad, eficiencia, productividad y calidad de sus servicios. De igual forma, la crítica generalizada sobre la capacidad del modelo burocrático de organización gubernamental para afrontar los problemas de la sociedad del conocimiento, es otro de los elementos que demanda cambios a la educación en Administración Pública. La forma organizacional tradicional del gobierno (centralizada, jerarquizada, excesivamente reglamentada y orientada al control por medio de la autoridad y reglas inflexibles), no es funcional a la sociedad posmoderna (Santana Rabell, 1994). Se

argumenta que para conseguir excelencia y calidad en los servicios, es necesario adaptar al funcionamiento del gobierno algunos de los "paradigmas" o modelos del sector empresarial. La búsqueda de opciones teóricas y prácticas, el diseño de nuevas formas de organización, la formación de alianzas estratégicas con el sector privado y las organizaciones sin fines de lucro o comunitarias constituyen conocimientos necesarios para la educación en Administración Pública. Los planes de estudios deben proveer los conocimientos y destrezas gerenciales que capaciten para ser exitosos ante estas nuevas circunstancias.

III. Conocimientos, destrezas y valores requeridos

Es bien sabido que en el estudio de la Administración Pública (y de las ciencias sociales) no existe un cuerpo teórico unificado - o un paradigma - claramente establecido que oriente la producción de conocimientos y la enseñanza (Santana Rabell, 1991). Esto se refleja en la educación, los ofrecimientos curriculares, la diversidad en el contenido de los cursos y las diferencias en cuanto a la orientación valorativa o filosófica de cada programa. Algunas maestrías le otorgan prioridad a la adquisición de herramientas o técnicas gerenciales; otras se focalizan más hacia la gobernabilidad democrática y la filosofía política; varias están fundamentadas en las llamadas ciencias administrativas o gerenciales y otras en la ciencia política o la política pública (King, Britton y Missik, 1996).

A principios de los noventa, se argumentaba (Kettl, 1990) que en la enseñanza de la Administración Pública existían tres tendencias principales: 1) la orientación hacia la implementación, que se enfoca en los logros y resultados de los programas de gobierno, 2) la gerencia pública, que le otorga prioridad a la formulación de estrategias organizacionales para la alta gerencia, y 3) el enfoque racional-cuantitativo, dirigido a entender el funcionamiento del mercado y la elección de las decisiones óptimas (*public choice*) mediante el uso de métodos y técnicas analíticas.

En un simposio sobre Educación en Administración Pública celebrado en Estados Unidos, y publicado en una edición especial en la *International Journal of Public Administration*, Raymond W. Cox (1990) formuló un marco de referencia conceptual para el currículo de las maestrías en Administración Pública en los Estados Unidos. Apoyaba su propuesta en el supuesto de que los postgrados en administración no han sido efectivos en la enseñanza de la gerencia. De acuerdo con este autor, la comunidad académica ha realizado un trabajo excelente en preparar estudiantes para posiciones técnicas-profesionales en administración de recursos humanos, presupuestos y análisis de política pública; sin embargo, se ha fracasado en la enseñanza de la gerencia, particularmente para los niveles de gerencia media. Los egresados se han quedado sin los fundamentos para entender su rol como gerentes. La premisa de este esquema es que dicha educación debía dirigirse hacia los factores que reflejan los valores públicos subyacentes en el concepto de gobernabilidad (*governance*). Para cumplir con este objetivo, la educación en gerencia pública debería integrar los siguientes aspectos: 1) los fundamentos políticos y éticos de lo público; 2) un conocimiento sobre la práctica de la gerencia en organizaciones públicas, y 3) desarrollo de las destrezas para un desempeño eficiente y responsable de la gerencia pública. Cox concluye que los programas deberían reflejar estos tres elementos si se pretende proveer una adecuada educación en gerencia. Además, reitera que la educación en gerencia es sólo uno de los fines de la maestría, dado que el desarrollo de competencias técnicas en los otros aspectos del gobierno son objetivos igualmente importantes. El propósito es diseñar un plan de estudios que integre las necesidades de los estudiantes por obtener, simultáneamente, destrezas gerenciales y competencias técnicas.

De otra parte, Stillman (1991) sugiere que la creciente especialización, la diversidad de enfoques, la fragmentación del objeto de estudio y la complejidad, son los elementos centrales que caracterizan el estudio de la administración pública en los Estados Unidos. De hecho, señala que en ese país no se puede identificar dos programas de estudios sobre Administración Pública que sean idénticos. A pesar de ello, identifica cinco categorías principales que tienden a organizar los programas. Estas son las siguientes: 1) programas que enseñan la administración como subcampo de las ciencias políticas o las artes liberales (que es la tendencia dominante, dos quintas partes del total de programas); 2) programas o escuelas autónomas

orientadas al adiestramiento en destrezas en tecnologías administrativas; 3) programas que ofrecen un grado o título en política pública; 4) programas abarcadores que ofrecen un currículo general y flexible que posibilite la combinación de enfoques educacionales en política, gerencia y política pública, y 5) programas orientados hacia el desarrollo de diferentes especialidades en diversas ramas, tales como: administración de servicios de salud, administración municipal, áreas metropolitanas, entre otras.

Un estudio realizado por nosotros, también a principios de los noventa, concluyó lo siguiente (Santana Rabell, 1991): "...La literatura revisada demuestra que los análisis de política pública y la teoría de la organización producen muchos de los conceptos que articulan el campo de la Administración Pública norteamericana. Dentro de sus esquemas conceptuales y analíticos se desarrolla la mayor parte de la enseñanza e investigación. Los análisis de política pública proveen una interrelación entre la política y la administración. En la actualidad, los esfuerzos en esta área se dirigen más hacia la implementación y la evaluación, en concreto, que a cómo se realizan los programas y proyectos del gobierno. Por su parte, en la teoría de la organización actualmente se producen una serie de conocimientos que pretenden capacitar al estudiante para el manejo de los recursos humanos y tecnológicos en condiciones de escasez e incertidumbre. Los conceptos de sistemas abiertos, negociación, consensos, flexibilidad, liderazgo democrático, administración de conflictos, heterogeneidad, entre otros, son imprescindibles para entender la complejidad organizacional frente a las circunstancias adversas y conflictivas del entorno socio-político".

Hemos mencionado que no está disponible un enfoque exclusivo que oriente la enseñanza de la maestría en Administración Pública en los Estados Unidos; sin embargo, se acepta que al menos existen tres "perspectivas conceptuales" que sirven para organizar los planes de estudios y la educación en Administración Pública: la ciencia política (*political science perspective*), la gerencial (*management perspective*) y la valorativa (*values perspective*) (Tompkins, Laslovich y Greene, 1996; Rosebloom, 1998).

La perspectiva de la **ciencia política** sostiene que la Administración Pública como disciplina es un subcampo importante de aquella ciencia. Dentro de este enfoque, el objetivo o tarea principal de la educación consiste en preparar a los estudiantes para el servicio público, pero otorgándole prioridad al conocimiento y técnicas analíticas sobre la estructura y funcionamiento del gobierno. Igualmente, se subraya el dominio de la teoría administrativa y la política interburocrática. En las instituciones donde este enfoque predomina, los cursos tienden a focalizarse en el impacto de la política en los procesos y decisiones gubernamentales, particularmente en los aspectos presupuestarios. Desde el punto de vista pedagógico, el énfasis es hacia la transmisión de conocimientos y experiencias en vez de desarrollar destrezas gerenciales. La comprensión sobre el proceso de diseño, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas es muy importante. Sin embargo, por lo general, los académicos evitan tomar una orientación muy técnica o práctica, dado que su misión consiste en provocar una reflexión para comprender los procesos, actores, grupos, coaliciones e intereses que determinan, en última instancia, las decisiones administrativas en el sector público.

La perspectiva **gerencial** aboga porque la enseñanza de la Administración Pública debe orientarse hacia el manejo de las organizaciones y programas del gobierno. Desde este punto de vista, la educación en la disciplina no es simplemente proveer conocimientos sobre las relaciones entre política y administración, sino ayudar a los estudiantes a desarrollar las estrategias analíticas, así como las destrezas conductuales que necesitan para practicar efectivamente el "arte" de la gerencia. La orientación pedagógica de estos programas es formar "gerentes competentes" y mejorar el desempeño del gobierno. Los cursos se diseñan para cumplir con dos funciones generales: conocer y aplicar los principios y las técnicas de la gerencia y la comprensión de la conducta organizacional. Dentro de este contexto, se tiende a soslayar la adquisición de conocimiento teórico, mientras que se apoya - casi incondicionalmente - el desarrollo de destrezas interpersonales para la comunicación, relaciones públicas y la comprensión del comportamiento humano, las cuales han sido relegadas por mucho tiempo. Desde el punto de vista de la enseñanza, la consigna es

orientar el currículo hacia la práctica y las destrezas gerenciales y menos hacia la gobernabilidad o la ciencia política. Los propulsores de la Nueva Gerencia Pública y la reinención del gobierno coinciden con muchos de los planteamientos de este enfoque.

Finalmente, la perspectiva de **valores** se sostiene en la creencia de que es académicamente irresponsable producir gerentes y analistas técnicamente competentes pero sin un conocimiento normativo sobre su función como servidores públicos. Los seguidores de este acercamiento conceptual plantean que conseguir objetivos sociales requiere mayores conocimientos y compromisos que educar estudiantes para convertirlos en meros gerentes competentes y efectivos. Por lo cual, la ética, la responsabilidad social del administrador público, el respeto de la burocracia al debido proceso de ley y la integridad en la gestión administrativa, parecen ser inquietudes prioritarias en este sector de la academia estadounidense. Es pues, el objetivo curricular primordial, sensibilizar a los estudiantes sobre los valores y compromisos que subyacen en el servicio público.

Otros autores (Rohr, 1989; Ventriss, 1991; Moe, 1995; Rosebloom, 1998) plantean la necesidad de fortalecer el currículo de los programas de Administración Pública con una educación que incluya los principios y valores constitucionales. El derecho constitucional y las decisiones judiciales (especialmente las emitidas por los tribunales federales) son fuentes de conocimiento necesario para entender los principios en que se fundamenta la operación administrativa del gobierno estadounidense. El derecho constitucional no sólo establece el contexto y las restricciones de las decisiones administrativas en el sector público, sino además fundamenta los valores y principios políticos de ese sector, tales como: el debido proceso de ley, los derechos civiles y humanos, la igual protección de las leyes y la equidad con los sectores sociales tradicionalmente excluidos, como las mujeres, etnias y grupos minoritarios.

Por otro lado, está disponible alguna evidencia que permite identificar aquellos conocimientos, destrezas y valores que son importantes para los propios estudiantes egresados de maestría en Administración Pública. King, Britton y Missik (1996) encontraron que para los egresados de dos programas (Evergreen State College y University of Akron), aun cuando la retórica y contenido educativo eran completamente diferentes, sus percepciones sobre el conocimiento, destrezas y valores adquiridos eran similares. Es decir, a pesar de que estos alumnos fueron educados bajo premisas retóricas y objetivos curriculares distintos, sus opiniones sobre los conocimientos y aptitudes que habían obtenido de la maestría - y que consideraban importantes para sus carreras profesionales - eran prácticamente las mismas. Ambos grupos estimaron que sus estudios les ayudaron a obtener un mayor conocimiento, oportunidad de crecimiento personal e intelectual, desarrollo del pensamiento creativo y confianza profesional. El desarrollo personal integral se visualizaba como más importante que las destrezas específicas adquiridas en sus estudios, tales como elaborar un presupuesto, diseñar una investigación y el manejo de computadoras. Además, las destrezas prácticas relacionadas con el trabajo gerencial (comunicación oral y escrita) también eran muy estimadas. Este estudio sugiere que en la maestría en Administración Pública es necesario proveer conocimientos especializados; sin embargo, es más importante desarrollar en los alumnos la capacidad para pensar, adquirir nuevos conocimientos, comunicar y aprender a ser estudiantes de por vida.

A pesar de ello, parece que los cursos para graduados tienden a ser diseñados para el "hacer", en lugar de fortalecer las competencias relacionadas con el crecimiento humano, mejorar la comunicación y el pensamiento creativo y crítico. Sin embargo, las evidencias empíricas indican que el éxito de la educación en Administración Pública no depende necesariamente de las destrezas técnicas que posean los egresados, sino básicamente de la transformación personal e intelectual que ésta provea a sus estudiantes. White (1998) parece coincidir con estas conclusiones, y recomienda ampliar la educación en los programas de maestría con el propósito de formar administradores públicos que no sólo sean expertos técnicos en un área en particular, sino además que se conviertan en personas "cultivadas". Un "administrador público cultivado" tendría los siguientes atributos: 1) una amplia base de educación en artes liberales que contribuya a su formación como una persona integral; 2) conocimientos sobre desarrollo histórico de la disciplina; 3) disposición para estar abierto a nuevas interpretaciones y razonamientos críticos relacionados

con la administración pública, y 4) habilidad para reconocer nuevas oportunidades para servir al interés público.

Tompkins, Laslovich y Greene (1996) han elaborado un marco conceptual para organizar los planes de estudios en torno al concepto de competencias. En el mismo, se recomienda un enfoque para identificar e integrar los conocimientos, destrezas y valores básicos que contribuyen a la efectividad de la educación en Administración Pública. El propósito es que los estudiantes sean capaces de integrar: 1) el contexto político de la administración pública, 2) las realidades de la práctica administrativa, y 3) los valores que afectan las decisiones administrativas en una sociedad democrática.

Estos autores intentan buscar un balance conceptual entre el conocimiento científico (*cognitive knowledge*), la adquisición de destrezas y su aplicación en situaciones específicas. Así, el currículo incorporará un conjunto de cursos, métodos de enseñanza y técnicas de evaluación, diseñados para lograr un efectivo desempeño profesional con una serie de competencias requeridas. Finalmente, identificaron cuatro componentes básicos relacionados con: 1) los conocimientos medulares sobre la disciplina de la Administración Pública, 2) las destrezas asociadas con la excelencia gerencial, 3) las técnicas administrativas para desempeñar tareas específicas, y 4) los valores que son particularmente importantes para el servicio público en una sociedad democrática.

A continuación se presentan los cuatro componentes y sus respectivas competencias que integran el modelo curricular propuesto por Tompkins, Laslovich y Green (1996):

1. **Conocimiento de la Administración Pública** (9 áreas)

- Administración como campo de estudio
- Administración Pública como profesión
- Contexto político y organizacional de la administración pública
- Derecho constitucional y administrativo
- Comportamiento humano y teoría de la organización
- Administración de recursos humanos
- Presupuesto y Administración Financiera
- Análisis de política pública y evaluación de programas
- Métodos de investigación y análisis cuantitativo

2. **Destrezas Gerenciales Generales** (16 destrezas)

- Comunicación oral
- Toma de decisiones
- Solución de problemas
- Relaciones interpersonales
- Comunicación escrita
- Planificación y organización
- Adaptabilidad/flexibilidad
- Delegar
- Liderato estratégico
- Administración de conflictos
- Formación de equipos de trabajo
- Administración del tiempo
- Motivar
- Ayudar al desarrollo de otros
- Asegurar calidad
- Destrezas políticas

3. **Destrezas Técnicas** (10)

- Presupuestos/finanzas
- Análisis
- Evaluación de programas
- Computación/Información
- Productividad
- Técnicas de análisis de política pública
- Contabilidad
- Técnicas de gerencia de recursos humanos

Análisis estadístico
Contratación gubernamental
Redacción de propuestas

4. **Valores del Servicio Público** (4)

Integridad personal
Responsabilidad profesional
Responder a ciudadanos (rendición de cuentas)
Abogar por el interés público

En esta sección se ha tratado de resumir el debate más reciente sobre los conocimientos, destrezas y valores que, conforme a la literatura más reciente, deben ser requeridos en la formación en Administración Pública en las instituciones educativas de los Estados Unidos. A pesar de las diferencias en énfasis, orientaciones filosóficas o epistemológicas, se pueden extraer coincidencias:

1. Es deseable que los estudiantes de postgrado en Administración Pública adquieran un conocimiento adecuado sobre los procesos políticos relacionados con la formulación de las políticas públicas y las decisiones en un gobierno democrático. Es decir, se trata de que los estudiantes comprendan el proceso de gobernabilidad democrática y la función de la administración pública en la sociedad. Además, es imprescindible un entendimiento claro del entorno político, económico, social, legal y tecnológico de las organizaciones públicas.

2. Los estudiantes deben adquirir un conjunto de competencias o destrezas analíticas y conductuales sobre el "arte" de la gerencia y el manejo de organizaciones complejas, públicas, sin fines de lucro, comunitarias e inclusive privadas. Las destrezas relacionadas con la excelencia gerencial, así como las técnicas administrativas de carácter aplicado para desempeñar tareas específicas (elaborar presupuestos, análisis de políticas, evaluación de programas, análisis financiero y técnicas de administración de recursos humanos, entre otras), parecen ser relevantes en los programas de postgrado.

3. Los valores éticos y el compromiso con el servicio público y la "cultura cívica", son aspectos cada día más necesarios en la formación de los estudiantes, especialmente con el auge de la corrupción gubernamental a partir de la década de los ochenta. Los valores relacionados con la responsabilidad pública, equidad, honradez, rendición de cuentas, debido proceso de ley, representatividad, integridad personal, transparencia y participación ciudadana en los asuntos públicos, son tan valiosos en el desempeño de las funciones públicas como la economía, eficiencia y eficacia.

4. Desarrollar en los estudiantes la capacidad para el pensamiento crítico y la disposición o aptitud para adquirir nuevos conocimientos en el transcurso de su vida, también son importantes para formar un administrador público "cultivado" y competente.

IV. Los mejores programas de maestría en Administración Pública de los Estados Unidos

La Asociación Nacional de Escuelas de Asuntos Públicos y Administración de los Estados Unidos (NASPAA) es una institución creada para promover la excelencia en la educación para el servicio público en ese país. Es un organismo especializado, reconocido oficialmente para acreditar los grados de maestría en Asuntos Públicos, Política Pública y Administración Pública. Además, sirve como centro nacional para proveer información sobre los programas y desarrollo de la disciplina. Los miembros que la componen son alrededor de 230 universidades y 34 asociados (NASPAA, 1995). La maestría en Administración Pública es de carácter profesional, cuyo objetivo es "preparar individuos para ocupar cargos de liderato en el servicio público, tanto en el aspecto de gerencia como en la elaboración de políticas públicas".

De acuerdo con cada universidad, la educación graduada en Administración Pública puede tener diversos enfoques, y el grado otorgado, diferentes títulos, tales como: Maestría en Administración Pública, Maestría en Gerencia Pública, Política Pública o Asuntos Públicos, aunque todavía el título de Maestría en Administración Pública es predominante. Por lo general, la duración de los estudios a tiempo completo se extiende entre 18 meses a dos años.

En 1977, por primera vez la NASPAA estableció criterios uniformes (*standards*) para la acreditación

de los programas de maestrías. Estos criterios han sido revisados en diferentes ocasiones; la última de ellas ocurrió el 23 de octubre de 1992 (NASPAA, 1992). El propósito de estos estándares es promover y mantener una educación de calidad en los programas de maestría de las diferentes instituciones universitarias que integran la NASPAA. También se señala como objetivos, proveer educación para el liderato en esta profesión y lograr alta calidad profesional de las personas que ingresan al servicio público. La flexibilidad e innovación curricular es recomendada para responder a las diversas necesidades de los estudiantes.

El objetivo del currículo diseñado por la NASPAA es bastante amplio: "preparar estudiantes para el liderato profesional en el servicio público". Los componentes curriculares se dividen en tres áreas: Común, Adicional y Competencias Generales. En su conjunto, estos componentes curriculares están diseñados para producir profesionales capaces de realizar análisis inteligentes, creativos y de comunicarse y actuar en el servicio público. El **componente Común** está integrado por una serie de cursos o áreas dirigidas a que todos los estudiantes de la maestría puedan ampliar sus conocimientos, valores y destrezas para actuar ética y efectivamente en los siguientes aspectos:

1. Manejo de las organizaciones del servicio público; incluye: recursos humanos; procesos presupuestario y financiero; información y manejo de computadoras.

2. Aplicación de técnicas de análisis cuantitativo y cualitativo; incluye: formulación, implementación y evaluación de políticas públicas y programas; toma de decisiones y solución de problemas.

3. Entendimiento de la política pública y el entorno organizacional; incluye: procesos e instituciones políticas y legales; procesos e instituciones económicas y sociales, y conceptos relacionados con las conductas y manejo de las organizaciones.

El **componente Adicional** y el de **Competencias** se refieren, respectivamente, a las especialidades o concentraciones de cada programa y a las competencias generales que son consistentes con las misiones de cada uno de ellos. Como señalamos, los programas de maestría en Administración Pública se organizan de diversas maneras. Estos se pueden ubicar en escuelas graduadas autónomas de política pública o administración pública; departamentos dentro de escuelas de artes liberales o de negocios (administración de empresas) o como parte de un departamento de ciencia política.

En octubre de 1996, la Comisión sobre Currículo de la NASPAA elaboró un informe relacionado con la situación de la enseñanza y los planes de estudios de las diversas instituciones académicas que ofrecían grados de maestría en la disciplina. También este comité examinó cómo los programas se ajustaban a las demandas del "mundo real" de la administración pública. La Comisión llegó a cuatro conclusiones (NASPAA, 1996 b):

1. Los cursos medulares tradicionales de la maestría en Administración Pública continúan siendo importantes para el proceso educativo en los diversos programas. Ello significa que a pesar de los cambios curriculares efectuados para ajustar los planes de estudios a las demandas del mercado, perviven ciertos temas como fuente de apoyo para la formación de los administradores públicos. Entre ellos, podemos mencionar: presupuesto, finanzas, administración de personal, teoría de la organización y desarrollo organizacional.

2. Los programas de maestría están utilizando, con mayor énfasis, estrategias para su evaluación y realizando cambios curriculares para ajustarse a las demandas del mercado. De hecho, se alega que anualmente uno de cada cuatro programas está efectuando cambios curriculares substanciales.

3. Las destrezas en comunicación y el desarrollo de habilidades interpersonales y políticas en áreas como la negociación, mediación, resolución de conflictos, formación de equipos de trabajo y manejo de las nuevas tecnologías, entre otras, se consideran fundamentales para la formación de los estudiantes graduados. Igualmente, se establece que es imprescindible fortalecer el compromiso con los valores del servicio público y el conocimiento de la función, propósitos y naturaleza del gobierno, en una sociedad abierta y dinámica.

4. Es necesario prestarle atención tanto al contenido específico de los cursos como a la forma en que

estos se imparten. Es decir, existe una honda preocupación por las estrategias pedagógicas utilizadas para transmitir los conocimientos, destrezas y actitudes en los estudiantes.

Hemos seleccionado las 19 universidades cuyos programas de maestría en Administración Pública son clasificados como los mejores por el *Gourman Report* (1999), para realizar un análisis comparativo preliminar sobre las tendencias curriculares y la enseñanza de esa disciplina en los Estados Unidos. El *Gourman Report* tiene el propósito de establecer un sistema de clasificación anual de los programas de graduados y profesionales de las distintas universidades en los Estados Unidos. El rango ocupado en esa clasificación es el resultado de la evaluación de un conjunto de variables, que incluyen aspectos cualitativos y cuantitativos que expresan la calidad de los mismos. Entre las variables, que se toman en consideración se encuentran las siguientes: facultad, estudiantes, investigaciones, bibliotecas, ayuda financiera y el programa de estudios.

Los 19 mejores programas de maestría en Administración Pública, según el Informe Gourman de 1998 (<http://www.maxwell.syr.edu/pa/gourman.htm>), fueron clasificados en el siguiente orden:

1. Universidad de Syracuse
2. Universidad de Harvard
3. Universidad de Indiana (Bloomington)
4. Universidad de Southern California
5. Universidad de California (Berkeley)
6. Universidad de Texas (Austin)
7. Universidad de Princeton
8. Universidad de Pittsburgh
9. Universidad de Michigan (Ann Arbor)
10. Universidad de Georgia (Athens)
11. Universidad de Carnegie Mellon
12. Universidad de Minnesota
13. Universidad de Ohio State
14. Universidad Americana (*American University*)
15. Universidad de North Carolina (Chapel Hill)
16. Universidad del Estado de Nueva York (SUNY- Albany)
17. Universidad George Washington (*George Washington University*)
18. Universidad de Florida
19. Universidad de Kansas (Lawrence)

La información obtenida sobre los diversos programas (NASPAA, 1997-98) se resume en las tablas disponibles en la siguiente dirección electrónica: <http://rrpac.upr.clu.edu:9090/~admipubl/tendencias>. En la tabla 1 se presentan los objetivos generales de las 19 instituciones seleccionadas para este estudio, según aparecen redactados en los boletines informativos de cada una de ellas. Esta información fue obtenida de la página electrónica de la NASPAA que aparece en la Internet (Institutional Membership, The Public Affairs and Administration Programs at NASPAA: <http://www.naspaa.org/programs/index.htm>).

Aunque en casi todos los programas sus objetivos son múltiples, intentamos extraer de su redacción el propósito principal en cuanto a su orientación o enfoque educativo. De acuerdo con el contenido manifiesto (o la retórica) de estos objetivos, de alguna manera se expresa que en cuatro programas (Southern California, Texas, Georgia y American), el propósito principal es proveer o desarrollar destrezas gerenciales en sus estudiantes. En tres de los programas (Berkeley, Michigan y Ohio), su objetivo parece ser formar analistas de política pública, y en cuatro de ellos (Syracuse, Pittsburgh, Carnegie-Mellon y George Washington), el objetivo es preparar simultáneamente gerentes y analistas de política pública. Tres programas (Princeton, American y SUNY) están orientados a formar estudiantes en los asuntos públicos. Finalmente, cinco programas (Harvard, Minnesota, North Carolina, Florida y Kansas) expresan que sus objetivos son capacitar a los estudiantes para desempeñarse en puestos de gran responsabilidad, así como ejercer liderato administrativo en el gobierno y organizaciones sin fines de lucro.

Además del propósito principal de los 19 mejores programas de Administración Pública en los Estados Unidos, en la descripción de los objetivos de cada uno se puede extraer información sobre

propósitos complementarios que es importante destacar. Así, en los programas de Syracuse, Indiana, Southern California, Princeton, Pittsburgh y SUNY, se expresa claramente que sus planes de estudio le proveen a los alumnos un conocimiento del entorno político, económico, social y legal de la administración pública.

En los programas de Harvard, Minnesota, North Carolina, George Washington, Florida y Kansas, se menciona que sus estudiantes no sólo estarán preparados para trabajar en los diferentes niveles del gobierno (federal, estatal, municipal y local), sino que además podrían desempeñarse efectivamente en cualquier tipo de organización: comunitarias, sin fines de lucro y en el sector privado. En siete programas (Syracuse, Southern California, Texas, Michigan, Carnegie-Mellon, North Carolina y Kansas) se destaca la necesidad de obtener destrezas, métodos y técnicas de carácter práctico y aplicativo. Es conveniente señalar que en sólo dos programas (Southern California y Florida) se menciona una orientación hacia el fomento del liderato ético de los estudiantes. En un solo programa (Syracuse) se expresa claramente que se propone desarrollar competencias para el diseño y análisis organizacional.

Otros datos importantes que se infieren de la descripción de los programas son los siguientes: siete maestrías (Syracuse, American, Indiana, George Washington, Southern California, Carnegie-Mellon y North Carolina) expresan claramente que sus programas tienen una orientación profesional; dos programas (Indiana y Southern California) poseen una perspectiva interdisciplinaria, mientras que Berkeley tiene un enfoque multidisciplinario.

En los 19 programas de maestría en Administración Pública estudiados se requiere un promedio de 42 créditos (14 cursos) para completar el grado académico. De éstos, la mitad son requeridos como cursos medulares. No obstante, algunos -como en los programas de Harvard y Michigan - sólo requieren tres cursos medulares, mientras que en las universidades de Ohio, Carnegie- Mellon y North Carolina, casi todos los cursos y laboratorios son obligatorios. Existe una gran variedad de cursos medulares. Los que más se ofrecen, aunque con diversos títulos, están relacionados con las siguientes materias: Métodos Cuantitativos/Estadística (17 programas); en sólo dos programas (Southern California y Georgia) no aparecen explícitamente estas destrezas cuantitativas como cursos medulares; Economía aplicada a la gerencia, al análisis de políticas públicas o del sector público (13 programas); Política Pública (12 programas); Presupuesto/Finanzas (11 programas); Gerencia Pública (9 programas); Administración Pública (8 programas) y Análisis/Teoría de la Organización (8 programas). Se debe destacar que cursos medulares relacionados con la ética en el servicio público sólo se imparte en cuatro programas.

En los 19 programas analizados se ofrece un promedio de seis áreas de especialidad. Las concentraciones o áreas de especialidad que más se ofrecen son las relacionadas con las siguientes temáticas: Gobierno Municipal, Estatal y Local; Análisis de Políticas Públicas y Asuntos Internacionales. Estas especialidades aparecen en siete de los programas estudiados. Les sigue: Administración de Organizaciones sin Fines de Lucro; Presupuesto y Administración Financiera, y Administración de Recursos Humanos, que se imparten en seis programas. Otras áreas de especialidad son: Gerencia Pública (5 programas), Administración de Sistemas de Información (4 programas).

En la mayoría de los programas (11), todavía se ofrece el grado con el título "tradicional" de Maestría en Administración Pública; los restantes denominan sus grados como "Maestría en Asuntos Públicos" (4) y "Maestría en Política Pública" (3); la Universidad de Carnegie - Mellon ofrece el grado de "Maestría en Política Pública y Gerencia".

La duración promedio para finalizar la maestría es de dos años. Es obligatorio un internado en agencias del gobierno a cualquier nivel (federal, estatal o local) para aquellos estudiantes sin experiencia de trabajo, en casi todos los programas. De otro lado, el requisito de aprobar un examen general de conocimientos (comprensivo) sólo se exige en seis programas. Igualmente, llama la atención que la elaboración de una tesis como requisito obligatorio de graduación prácticamente ha desaparecido. La Universidad de Texas (Austin) es la única que mantiene este requerimiento académico en su plan de estudios. Los "proyectos", "ejercicios intensivos", "seminarios", "*policy paper*" y las monografías, se

consideran como sustitutivos de las tesis de grado. Por el contrario, algunas universidades (Southern California, Princeton, American y North Carolina) no exigen requisito adicional luego de la aprobación de los cursos para recibir el grado de maestría. Es importante destacar, además, que el porcentaje de los cursos a tiempo completo, enseñados en estos programas es sumamente alto. En ocho universidades excede el noventa por ciento, lo cual significa que la educación en estos programas se imparte por profesores dedicados exclusivamente a la docencia e investigación.

IV. Comentarios finales

En este ensayo hemos reflexionado sobre los problemas y tendencias curriculares en la enseñanza de la Administración Pública en los Estados Unidos. A nuestro juicio, los problemas o retos más relevantes están relacionados con: 1) serios cuestionamientos sobre si actualmente se está produciendo el conocimiento y la teoría con la posibilidad de garantizar el avance de la disciplina y la profesión; 2) el dominio, jurisdicción o campo de estudios de la Administración Pública no puede limitarse a las burocracias gubernamentales. Las nuevas realidades mencionadas en este trabajo, especialmente los cambios en las relaciones Estado-mercado-sociedad, apuntan a un nuevo significado de lo "público" que debe integrarse en los diseños curriculares; 3) los estudios de postgrado en Administración Pública tienen que incorporar de manera más activa los aspectos normativos y valorativos relacionados con la gobernabilidad democrática y el comportamiento ético de los funcionarios, y 4) la educación en Administración Pública debe actualizarse para incluir en sus planes de estudio un examen de las tendencias cambiantes del entorno (nacionales y globales), que caracterizan las sociedades contemporáneas.

La educación y enseñanza en los diferentes programas se caracteriza por la diversidad en los ofrecimientos curriculares en cuanto a la orientación filosófica y valorativa. Como hemos argumentado, no existe un cuerpo teórico unificado que oriente de manera exclusiva la enseñanza, investigación y producción de nuevos conocimientos. No obstante, parece existir consenso sobre los conocimientos, destrezas y valores que deben orientar la formación de los estudiantes de maestría en Administración Pública. De acuerdo con la literatura revisada, se considera deseable que los egresados de los programas de postgrado obtengan un conocimiento adecuado sobre el funcionamiento y los procesos de la política, particularmente sobre la formulación e implementación de las políticas públicas en un gobierno democrático. Igualmente, se considera fundamental desarrollar destrezas gerenciales y conductuales en el manejo de organizaciones complejas (públicas, comunitarias, sin fines de lucro y privadas). El propósito es formar gerentes competentes (destrezas analíticas, interpersonales y dominio de técnicas gerenciales) para mejorar el desempeño de las agencias y programas. De igual manera, es importante entender los aspectos normativos de la función pública y las repercusiones éticas de las acciones y decisiones administrativas.

El análisis de los mejores programas de maestría demostró gran diversidad en cuanto a sus propósitos y objetivos, independientemente de los criterios y estándares aplicados por la NASPAA para darle uniformidad a los estudios de postgrado. Los objetivos educacionales de los 19 programas estudiados varían entre sí: proveer o desarrollar destrezas gerenciales; formar analistas de políticas públicas; preparar gerentes y analistas de forma simultánea; formar en el estudio de los asuntos públicos, y capacitar para desarrollar liderato en el gobierno.

Los cursos medulares continúan siendo muy importantes en la enseñanza de la Administración Pública y existe una gran variedad de ellos. Sin embargo, y en cierta manera diferente con lo sugerido en la literatura, los cursos más consistentes - dado que se requieren en la mayoría de los programas - son aquellos como métodos cuantitativos, economía, política pública, presupuesto y finanzas. Posiblemente la orientación hacia las destrezas técnicas administrativas predominen en la mayoría de estas materias, independiente de la retórica sobre la finalidad de los cursos medulares.

Es importante destacar que, contrario a lo que consistentemente se señala en la literatura, la orientación normativa y valorativa parece no estar bien atendida en las mejores universidades; sólo dos programas ofrecen cursos medulares dirigidos a desarrollar compromiso con el liderato ético en las

organizaciones públicas. A pesar de que diversos enfoques perviven en los distintos programas, parece claro que el influjo de los cursos sobre gerencia o gestión pública, en cierta manera, han sustituido a los cursos tradicionales de Teoría de la Administración Pública, lo cual puede ser un indicador del predominio de los enfoques gestiológicos y aplicativos en los programas de maestría. De ahí la preocupación por desarrollar destrezas y métodos de análisis con una estricta orientación aplicativa, relegando otros aspectos normativos, filosóficos e históricos, igualmente importantes en la formación de los estudiantes y profesionales de esta disciplina.

Resulta curioso, además, que los exámenes generales de conocimiento (“comprehensivos”) y las tesis de grado prácticamente se han eliminado como requisitos para obtener la maestría. Finalmente, en algunos programas, la educación en Administración Pública rebasa el ámbito jurisdiccional de las organizaciones públicas para extenderse a los sectores comunitarios, sin fines de lucro y privado.

Hemos sugerido que en la formación integral (holística) de los administradores públicos, es necesario establecer un "balance razonable" entre el desarrollo de destrezas gerenciales y aplicativos, y los aspectos normativos, filosóficos e históricos que conforman el estudio científico de la Administración Pública. El análisis comparativo demuestra que algunas de las más prestigiosas universidades de los Estados Unidos presentan limitaciones para integrar estos aspectos en la enseñanza de la Administración Pública.

Notas

¹ En este escrito seguimos la tradición iniciada por Waldo (1955) de utilizar el término Administración Pública -con letras mayúsculas- para referirnos a la disciplina o campo de estudio; cuando se alude a los procesos o actividades gubernamentales usamos letras minúsculas.

Bibliografía

- APSA -NASPAA (1998) Report of APSA-NASPAA Committee on the Advancement of Public Administration (Prepared for delivery at the 1998 Annual Meeting of the American Political Science Association and the Annual Meeting of NASPAA) October 14-17, Idaho: 8-13.
- BEHN, Robert (1996) "Public Management: Should it Strive to be Art, Science, or Engineering?". Journal of Public Administration Research and Theory, (January): 91-93.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos y Nuria CUNILL GRAU, editores (1998) Lo público no estatal en la reforma del Estado. CLAD- Paidós, Buenos Aires.
- BRINTNALL, Michael (1999) "Research Funding Issues for Public Administration". Journal of Public Affairs and Administration, 5:2 (April):157-166.
- COOPER, Terry, L. (1986) The Responsible Administration: An Approach to Ethics for the Administrative Role. Associated Faculty Press, New York.
- DURANT, Robert. (1999) "Missing the Links?: Civic Trust, Civic Capital, and Public Administration". Journal of Public Affairs and Administration, 5:2 (April) 135-144.
- DURNING, Dan. (1995) "Governors and Administrative Reform in the 1990s". State and Local Government Review 27: 36-64.
- FOX, Charles J. (1996) "NASPAA and Professionalism: Public Service or Guild Professionalism?". Journal of Public Affairs and Administration, 2:2 (October): 183-191.
- GONZÁLEZ ORTIZ, Beauregard (1987) La administración pública norteamericana; orígenes, crítica y crisis. Editorial Fontamara, México.
- HART, David K. (1984) "The Virtuous Citizen, The Honorable Bureaucrat and Public Administration". Public Administration Review. Special Issue (March):111-120.
- _____ (1989) "A Partnership in Virtue Among All Citizens: The Public Service and Civil Humanism". Public Administration Review. 49:2 (March-April):101-105.
- HENRY, Nicholas (1995) Public Administration and Public Affairs. Prentice Hall, New Jersey.

- INGRAHAM, Patricia W. and Alfred ZUCK (1996) "Public Affair and Administration Education: An Overview and Look Ahead from the NASPAA Perspective". Journal of Public Administration Education. 2:2, October: 161-174.
- KETTTL, Donald F. (1993) "Public Administration: The State of the Discipline", In: Ada W. Finifter (ed). Political Science Association: the State of the Discipline. Washington, DC.
- _____ (1999). "The Future of Public Administration". Journal of Public Affairs and Administration, 5:2 (April): 127- 133.
- KETTTL, Donald F. y DIJULIO Jr, John (1995) Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- KING SIMMERELL, Cheryl; Katheleen BRITTON y Eugenia MISSIK (1996) "MPA Alumni Assessment of Perceived Educational Outcomes". Journal of Public Administration Education. 2:2, (October): 143-157.
- MOE, Ronald C. (1994) "The Reinventing Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences". Public Administration Review 54 (march-april): 105-122.
- NASPAA (1995) Standards for Profesional Master's Degree Programs in Public Affairs/Policy/Administration. Washington, D. C.
- _____ (1996) Directory of Programs: 1996. Washington, D. C.
- _____ (1996 b) NASPAA Comission on the Curriculum Report to the NASPAA Executive Council (October), Washington, D. C.
- _____ (1998) The Guide to Graduate Education in Public Affairs and Public Administration: NASPAA Directory of Programs (Edited by Craig Poulenez Donovan), Washington, D. C.
- _____ (1999) Degree Programs in Public Administration, Public Policy, and Public Affairs (Masters of Public Administration, Affairs or Policy) (<http://www.naspaa.org/programs/index.html>).
- NEGRÓN DÍAZ, Santos (1996) Análisis de la literatura sobre la situación de la sociedad posindustrial. Capítulo del Club de Roma, Ponce, Puerto Rico.
- NYE, Joseph, Jr., Philip D. ZELIKOW and David C. GREEN (1997) Why People Don't Trust Government? Harvard University Press. Cambridge, Mass.
- OSBORNE, David y GAEBLER, Ted (1992) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Massachusetts: Addison-Wesley.
- OSBORNE, David y PLASTRIK, Peter (1997) Banishing Bureaucracy: The Five Strategies For Reinventing Government. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- ROEDER, Phillip W. (1993) "Education for the Public Service: Policy Analysis and Administration in the MPA Core Curriculum". Administration and Society, 24:4 (February): 512-540.
- ROHR, John (1989) "Public Administration, Executive Power and Constitutional Confusion". Public Administration Review. 49:2 (march-april): 108-106.
- ROSEMBLOOM, David H. (1998) Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Pubic Sector. MacGraw-Hill, New York.
- SANTANA RABELL, Leonardo (1989) "Investigación y conocimiento en la Administración Pública Norteamericana". Revista de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 20:2 (diciembre): 1-26.
- _____ (1994) Fulgor y decadencia de la administración pública en Puerto Rico. Editorial La Torre del Viejo, Río Piedras, Puerto Rico.
- _____ (1991) "La situación actual del estudio de la Administración Pública en los Estados Unidos: síntesis y perspectivas". Revista Internacional de Ciencias Administrativas, 57: 4, diciembre: 181-202.
- SANTANA RABELL, Leonardo y Mario NEGRÓN PORTILLO (1996) "Reinventing Government":

- nueva retórica, viejos problemas". Revista del CLAD Reforma y Democracia, 6: 147-164.
- TOMPKINS, Jonathan, LASCOVICH, Michael, J. and J. D. GREEN (1996) "Developing a Competency-based MPA Curriculum". Journal of Public Administration Education, 2:2, October: 117-130.
- THOMPSON, Frank J.(1999) "Introduction". Journal of Public Affairs and Administration, 5:2 (April): 119-124.
- VENTRISS, Curtis (1989) "Toward a Public Philosophy of Public Administration: Civic Perspective of the Public". Public Administration Review 49:2 (March-April): 173-179.
- _____ (1991) "Contemporary Issues in American Public Administration: The Search for Educational Focus". Public Administration Review 51:1 (January): 4-14.
- WALDO, Dwight (1955) The Study of Public Administration, Random House, New York.
- WISE, Lois Rescascino (1999) "Taking Stock: Evidence About the Standing of Public Administration". Journal of Public Affairs and Administration, 5:2 (April): 145-155.
- WHITE, Jay D. (1986) "On the Growth of Knowledge in Public Administration". Public Administration Review, 46 (January/February):15-24.
- _____ (1998) "The Place of Theory in Public Administration: A Critique". Administration Theory and Praxis, 20:2: 179-186.
- WHITE, Jay D. and Guy B. ADAMS (1994) Research in Public Administration: Reflections on Theory and Practice. Sage Publications, Newbury Park, CA.
- _____ (1995) "The Public Administration Doctorate: A Degree in Search of a Purpose". Journal of Public Administration Education, 1 (May): 66-77.
- WHITE, Jay D., Guy B. ADAMS and J. P. FORRESTER (1996) "Knowledge and Theory Development in Public Administration: The Role of Doctoral Education on Research". Public Administration Review, 56:5 (September/October): 441-453.