

# Simposio Iberoamericano Sobre Formación, Investigación y Cooperación Técnica para la Mejora de la Gestión Pública: El Rol de las Universidades Públicas y las Instituciones Gubernamentales Especializadas



Presidencia de la República  
Ministerio de Administración Pública  
Ministerio de Educación Superior  
Ciencia y Tecnología



Universidad Autónoma  
de Santo Domingo



## Documento Final

### Relaciones entre Universidades Públicas y los Gobiernos para el fortalecimiento de la Gestión Pública en Iberoamérica

Luis Eduardo González  
Oscar Espinoza

Santo Domingo, República Dominicana,  
31 de mayo al 2 de junio de 2010

## PRESENTACIÓN

El presente documento integra el trabajo base para la discusión preparatoria titulado “Relaciones entre las universidades publicas y los gobiernos para el Fortalecimiento de la Gestión Pública en Iberoamérica” preparado por Luis Eduardo González y Oscar Espinoza, la ponencia titulada “Formación y Capacitación de Directivos y Funcionarios públicos en el marco de una relación flexible y eficiente entre universidades publicas y Estado” elaborado por Ricardo Uvalle, la ponencia investigación, innovación y desarrollo tecnológico para mejorar la administración pública “preparada por Eladio Hernández, la ponencia titulada “La Cooperación entre la Universidad y el Estado en campos como la prestación servicios especializados de consultoría y Asesoría a Entes del sector Publico” elaborada por Rafael Toribio, y las conclusiones del Simposio.

El documento base tuvo como propósito el servir de insumo para alimentar el debate en el simposio y da cuenta en primer lugar de la evolución que ha ocurrido tanto en el mundo de las universidades de Iberoamérica como en relación a la gestión del Estado. Luego analiza la situación actual de las relaciones entre las universidades, particularmente, las públicas y la gestión del Estado en los ámbitos de la formación, la investigación y la cooperación técnica. A continuación, identifica las debilidades de las relaciones señaladas para concluir con propuestas específicas tendientes a mejorar dichas relaciones.

La ponencia sobre capacitación de directivos y funcionarios analiza en primer lugar el contexto y luego las actuales condiciones de gobierno, y a partir de ellas derivan las capacidades para gobernar. Sobre la base de lo señalado se establece el contenido heurístico de la formación y la capacitación y se plantean propuestas de colaboración entre la universidad y el sector productivo.

La ponencia referida a la investigación y la innovación hace algunas reflexiones sobre el estado actual de las relaciones entre la universidad y el Estado en este ámbito a partir de lo cual formula algunas propuestas concretas para concluir con algunas consideraciones sobre ellas

La ponencia sobre la cooperación entre las universidades y el Estado plantea la necesidad y conveniencia de esta cooperación resaltando desde la perspectiva de la universidad los factores que posibilitan y favorecen la presentación de servicios, así como también los factores que dificultan que la relación universidad-Estado no se implemente con fluidez. Concluye con recomendaciones para el trabajo futuro.

En último término, se da cuenta de las conclusiones alcanzadas en el simposio que recogen tanto aspectos referidos al debate como las propuestas que surgieron de la interacción entre representantes de las universidades y del sector público.

## **INDICE GENERAL**

- 1. Síntesis, Conclusiones y Recomendaciones del Simposio**
- 2. Documento Base**
- 3. Ponencia sobre formación y capacitación**
- 4. Ponencia sobre investigación e innovación**
- 5. Ponencia sobre cooperación técnica y prestación de servicios**

## **SIMPOSIO**

**FORMACIÓN, INVESTIGACIÓN Y COOPERACIÓN TÉCNICA PARA MEJORAR  
LA FUNCION PÚBLICA, EL ROL DE LAS UNIVESIDADES PÚBLICAS Y LAS  
INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES ESPECIALIZADAS**

**SÍNTESIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

**Santo Domingo, República Dominicana,  
31 de mayo al 2 de junio de 2010**

## **Síntesis, Conclusiones y Recomendaciones del Simposio Formación, Investigación y Cooperación Técnica para mejorar la función pública, el rol de las Universidades Públicas y las instituciones gubernamentales especializadas**

### **Antecedentes**

El Simposio se llevó a efecto el 1 y 2 de junio de 2010 en la Universidad Autónoma de Santo Domingo, Primada de América. El evento fue convocado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y contó con el apoyo y participación de la Presidencia de la República, del Ministerio de la Administración Pública y del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología de la República Dominicana. Además, fue patrocinado por el gobierno de España.

El simposio contó con a participación de mas 100 expertos y académicos provenientes de los países de Iberoamérica. El evento se desarrolló sobre la base de ponencias motivadoras de especialistas seguido de un amplio debate de los participantes.

El Simposio sobre Formación, Investigación y Cooperación Técnica para la mejora de función pública; el rol de las Universidades Públicas y las instituciones gubernamentales especializadas se propuso:

- Establecer el estado actual de las relaciones existentes entre las universidades y los gobiernos nacionales en materia de formación, investigación especializada y prestación de servicios y cooperación técnica en el ámbito de la gestión pública.
- Identificar las deficiencias más notorias y los acentos y experiencias exitosas en las relaciones entre los autores, las facultades y escuelas de administración públicas y organismos gubernamentales de capacitación de directivos y funcionarios públicos.
- Proponer políticas y estrategias que permitan unas relaciones orgánicas sistemáticas y eficientes entre la universidad y las entidades gubernamentales de capacitación y otros entes del Estado.

La síntesis que a continuación se presenta recoge los principales aspectos tratados durante las sesiones de trabajo, así como las conclusiones y recomendaciones.

## **Relaciones entre las universidades y los Gobiernos Nacionales referidos a la gestión pública**

Se constata que en los últimos años ha habido un cambio importante tanto en el mundo universitario como en la gestión del Estado. Estos cambios en el mundo universitario están marcados por una masificación de la matrícula universitaria, una tendencia a incrementar el financiamiento propio de las instituciones, una heterogeneidad institucional y un crecimiento acelerado y significativo del sector privado.

Por su parte, el Estado moderno se ha profesionalizado y ha tecnologizado su gestión. Por ende, cada vez más requiere de personal con un mayor grado de especialización. En este marco, la colaboración entre universidad y Estado se hace indispensable y requiere incrementarse y perfeccionarse dentro de un clima de respeto por las autonomías y por la salvaguarda de los espacios propios.

Dados los cambios producidos en las últimas décadas de una universidad distinta y de un Estado moderno la vinculación entre ambos adquiere una significación y proyección diferente. En efecto, los cambios acaecidos tanto en el Estado como en las universidades se dan en el contexto de transformaciones sociales profundas que imprimen un sello distinto al devenir de estas instituciones.

Se establece además que la dicotomía entre lo privado y lo público ha dado paso a un continuum mucho más complejo donde el sentido del servicio público prima por sobre la propiedad y las instituciones.

Se verifica que la solución de los problemas de la sociedad son de responsabilidad compartida de las universidades y de los gobiernos y deben ser enfrentadas con la debida competencia con perspectivas distintas.

Se hace presente que el conocimiento que producen las universidades es público por lo cual el Estado debe ser un usuario privilegiado.

Se considera que es necesario tener una mirada de largo plazo y por tanto la colaboración entre las universidades y el Estado debe ser permanente y continua, en lo posible a través de convenios y acciones que trasciendan en el tiempo.

Se concluye que no basta con establecer acuerdos de colaboración y tener actividades conjuntas, sino que además se requiere generar sistemas de vigilancia y monitoreo para evaluar y perfeccionar las acciones desarrolladas.

En el marco de lo señalado se pudo comprobar entre los participantes el desarrollo de al menos 37 experiencias de cooperación entre los organismos especializados de capacitación del Estado y las universidades.

## ***Relaciones entre las universidades y el Estado en materia de formación***

En relación con la formación se distinguen cuatro niveles de requerimientos:

- a) los de mega políticas orientados al trabajo internacional y que se relacionan con las demandas de la globalización;
- b) los de generación de políticas públicas en contexto dinámico destinados a las autoridades superiores y sus asesores;
- c) los de alta gerencia destinados a los directivos de organismos de gobierno y empresas estatales que deben tomar decisiones en situaciones de incertidumbre;
- d) los de operación técnica destinados a especialistas que deben manejar sistemas complejos y sofisticados.

Se establece, asimismo, la necesidad de responder a la gestión del Estado que no solo es más compleja, sino además más desconcentrada y más descentralizada, lo que obliga a buscar opciones de funciones más sofisticadas e incorporar tecnologías adhocráticas.

Se observa, de igual manera, la potencialidad y la eficiencia del trabajo en redes en materias de formación y perfeccionamiento de diferentes niveles como lo comprueba la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP) y la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas (IBERGOP).

Por otra parte, se verifica que la interacción entre el Estado y las universidades es aún insuficiente. En consecuencia, es importante incrementar la comunicación, ajustar la oferta educativa a requerimientos reales, que obedezcan a políticas institucionales de formación más que a iniciativas personales. Además, que utilicen las metodologías actuales del análisis laboral y el diseño curricular por competencias. De tal suerte, que el desafío de modernizar la gestión del Estado se asuma como una responsabilidad compartida.

Se constata también que no existe la necesaria evaluación de la experiencia y la adecuada sistematización de los antecedentes, resultados e impacto de los programas de formación.

Se hace presente que la vinculación entre el Estado y las universidades en términos de la formación debe contemplar no solo los aspectos técnicos sino también la formación ética de los funcionarios y el sentido del servicio público tomando como eje los atributos que se han definido para el buen gobierno, esto es, que fortalezca la democracia, genere crecimiento económico con equidad, facilite la participación ciudadana, supere la pobreza, que resguarde los derechos de las personas y el cuidado por el entorno.

Se debe resguardar que la capacitación esté orientada desde la universidad con criterios pro activos y no solo como una respuesta rutinaria a demandas de corto plazo de manera tal de promover la actualización de los funcionarios públicos.

Se puede observar, de igual manera, la necesidad de establecer mecanismos que tiendan a fortalecer la permanencia y estabilidad de los funcionarios públicos, en particular los de mayor preparación técnica, de modo que no emigren una vez que hayan alcanzado una alta preparación.

### ***Vinculación entre las Universidades y el Estado en el Ámbito de la Investigación e Innovación***

Se observa una tendencia a converger en la investigación científica, la aplicada y la innovación tecnológica, en un mundo donde la aplicación de nuevos saberes adquiere cada vez mayor preponderancia.

Se ha visto un incremento de la demanda de investigación aplicada no solo en relación a las tecnologías duras, sino también a los aspectos vinculados al manejo de la información y a los componentes organizacionales.

Se ha observado una creciente conciencia de orientar la innovación a mejorar el servicio público y la atención a los usuarios.

Se hace presente que el Estado necesita que las universidades le provean el adecuado sustento teórico y conceptual a las innovaciones tecnológicas que se realicen en su interior. En ese sentido, se han creado centros de investigación del Estado que compiten con las universidades, lo cual obliga a éstas a ser más eficientes en la generación de nuevos saberes y productos de utilidad para el Estado y la comunidad.

Se comprueba, de la misma forma los beneficios del trabajo en red como lo prueban el trabajo desarrollado por las asociaciones de investigadores en el ámbito de la ciencia política y la administración pública en algunos países de Iberoamérica.

Resulta necesario perfeccionar los mecanismos de difusión y comunicación de los nuevos saberes que se generen en las universidades para lograr su pronta utilización en pro de la modernización de la gestión del Estado.

Por último, se corrobora el desarrollo de experiencias tripartitas con participación del Estado, las universidades y las entidades que producen bienes de alta tecnología, lo cual permite hacer la producción de herramientas y mecanismos de alta tecnología que permite una mayor eficiencia de los servicios estatales.

### ***Vinculación entre las Universidades y el Estado en el Ámbito de la Cooperación y la Prestación de Servicios***

Se corrobora que la vinculación de estado con las universidades en el plano de la cooperación técnica es necesaria y puede presentar diversas formas, tales como

los proyectos conjuntos, la asesoría técnica, la elaboración de prototipos, las pasantes de profesores en las empresas públicas, las estadias de funcionarios en las universidades, las prácticas estudiantiles, y las distintas formas de facilitar el acceso al empleo público de los egresados.

En el campo de la cooperación y prestación de servicios especializados se establece que existe una competencia de las universidades con las empresas consultoras, y se constata el incremento de las exigencias en la calidad de los productos y los plazos exigidos por el Estado.

Se observa, además, que la modernización del Estado requiere en forma creciente del apoyo externo, para lo cual las universidades, dada la amplia gama formativa que posee su personal académico y la diversidad de disciplinas que abarca aparecen como un oferente de mayor potencialidad.

Para la universidad, por su parte, la prestación de servicios aparece como una nueva función asociada a la sociedad del conocimiento ya que le permite vincularse al mundo productivo y particularmente al Estado, aplicando su conocimiento académico.

La tercerización de los servicios por parte del Estado obliga a las universidades a evidenciar un desempeño competitivo similar a las de las empresas que prestan servicios especializados y que podrían disponer de mayores recursos tecnológicos o bien establecer convenios de trabajo colaborativo bipartito con entidades del sector productivo.

Se observa por otra parte una reducción de los profesores de tiempo completo, lo cual disminuye la capacidad de las universidades para pasar del "ritmo académico" a la urgencia de los proyectos y de los productos asociados a éstos.

Se constata la necesidad de identificar áreas de cooperación técnica que genere mayores sinergias para el trabajo conjunto entre las universidades y el Estado y que tiendan a ser más permanentes en el tiempo.

Se constata que las universidades no han generado suficientemente las estructuras organizacionales que faciliten la colaboración y que le permitan tener la flexibilidad necesaria para adecuarse a requerimientos diversos y diferentes a lo que son sus funciones tradicionales de investigación, docencia y extensión. La creación de centros y fundaciones especializadas en las universidades parece ser una respuesta interesante a estas nuevas demandas.

## **Documento Base**

# **Relaciones entre Universidades Públicas y los Gobiernos para el fortalecimiento de la Gestión Pública en Iberoamérica**

**Luis Eduardo González  
Oscar Espinoza**

**Santo Domingo, República Dominicana,  
Mayo de 2010**

## **PRESENTACIÓN**

Este documento base fue preparado para servir como insumo para alimentar el debate sobre las relaciones que se dan entre las universidades públicas y la gestión del Estado en Iberoamérica que tuvo lugar durante el Simposio Iberoamericano Sobre Formación, Investigación y Cooperación Técnica para la Mejora de la Gestión Pública: El Rol de las Universidades Públicas y las Instituciones Gubernamentales Especializadas.

Una de las principales dificultades para elaborar este trabajo ha sido la carencia de datos duros que permitan hacer un análisis preliminar más sistemático sobre lo que ocurre en Iberoamérica en cuanto a relaciones entre las universidades públicas y los gobiernos en el plano de la administración del Estado. Por ello, el documento se basa en referentes documentales publicados principalmente por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). A ello se agregó una breve encuesta realizada a los participantes del Simposio sobre las actividades de vinculación de los institutos de formación del Estado con las universidades.

Para situar mejor el contexto de los cambios ocurridos recientemente en las universidades y en el sector estatal se ha considerado importante incorporar un capítulo introductorio sobre la realidad de la universidad Iberoamericana actual y sobre las tendencias modernizadoras que están ocurriendo en la gestión de los Estados. Lo anterior permite comprender mejor los alcances y planteamientos que se hacen en torno al estado actual de las relaciones entre el sector público y las universidades públicas, identificar las deficiencias más notorias y los aciertos y experiencias exitosas en este campo y, finalmente, proponer políticas y estrategias de modo de alcanzar relaciones orgánicas sistemáticas y eficientes entre las universidades públicas y los entes del Estado en función de la profesionalización y la modernización de la administración pública.

El documento se ha organizado en cuatro capítulos. En el primero, se entrega una visión general sobre las nuevas tendencias que se dan tanto en la realidad universitaria como en el proceso de modernización de la gestión del Estado lo cual permite comprender mejor los vínculos entre ambas entidades.

En el segundo, se analiza la situación actual de las relaciones entre el sector público y las universidades públicas en materia de formación, capacitación y perfeccionamiento de los recursos humanos, la investigación especializada y la prestación de servicios en el ámbito de la función pública.

En el tercero se establecen las posibles debilidades, así como los logros generados en las relaciones entre las entidades de capacitación gubernamentales, las facultades y escuelas de gestión pública en las universidades.

En cuarto lugar, se plantean propuestas que permitan relaciones orgánicas, sistemáticas y eficientes entre las universidades públicas y los gobiernos con miras a la profesionalización y racionalización de la gestión del Estado.

## **INDICE**

- I. NUEVAS TENDENCIAS EN LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA Y EN LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO
  - 1.1. Nuevas tendencias en la universidad Iberoamericana desde la perspectiva de su relación con el Estado
  - 1.2. La modernización y profesionalización de la gestión del Estado
  
- II. ACTUALES RELACIONES ENTRE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA Y LA GESTIÓN DEL ESTADO RESPECTO A LA FORMACIÓN, INVESTIGACION Y COOPERACION TECNICA
  - 2.1. Actuales relaciones entre las universidades públicas y el Estado en materia de docencia para la gestión del Estado
  - 2.2. Actuales relaciones entre las universidades públicas y el Estado en materia de investigación e innovación para la gestión del Estado
  - 2.3. Actuales relaciones entre las universidades públicas y el Estado en materia de servicios y cooperación técnica para la gestión del Estado
  
- III. DEBILIDADES EN LAS RELACIONES ENTRE UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y LOS ENTES GUBERNAMENTALES PARA LA FORMACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS
  
- IV. PROPUESTAS PARA MEJORAR LAS RELACIONES ENTRE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y LOS GOBIERNOS PARA LA PROFESIONALIZACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

## **I. NUEVAS TENDENCIAS EN LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA Y EN LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**

En los últimos años ha habido cambios significativos tanto en la gestión pública como en las universidades iberoamericanas. En el caso de las universidades las modificaciones se reflejan, entre otros, en: un crecimiento exponencial de la matrícula; un incremento de la heterogeneidad, tanto institucional como de los estudiantes; una segmentación y pérdida del elitismo tradicional; una transformación de los sistemas de financiamiento y en un incremento sustantivo de la participación privada en el sector; una modificación de los perfiles institucionales y en las características del cuerpo docente; una incorporación de los sistemas de evaluación y de aseguramiento de la calidad; y en una mayor preocupación por la investigación y la vinculación con el medio con un sentido más pragmático.

En el ámbito de la gestión pública se ha producido un proceso de modernización, una mayor preocupación por la calidad del servicio, y por la atención al usuario, así como la incorporación de nuevas tecnologías y el desarrollo organizacional.

Por tanto, la relación entre las universidades públicas y el Estado, debe comprenderse en un entorno donde ambas entidades están en un proceso de cambios significativos, algunos de los cuales se caracterizan en los párrafos siguientes.

### **1.1. Nuevas tendencias en la universidad Iberoamericana desde la perspectiva de su relación con el Estado**

La educación en general y la educación superior, en particular, están asociadas al desarrollo económico en un mundo globalizado y competitivo en donde se requiere contar cada vez más con herramientas tecnológicas y con recursos humanos calificados para innovar e incrementar la productividad. Frente a ese panorama, el sector estatal no es una excepción, ya que constituye un eje articulador fundamental para el desarrollo económico y social de los países.

En América Latina se suma a este requerimiento la condición de desigualdad y pobreza existente, el cual incide en el crecimiento y hace más requirente la necesidad de alianzas y sinergias de los distintos sectores en pro de mejorar la calidad de vida y los índices del desarrollo humano de la población.

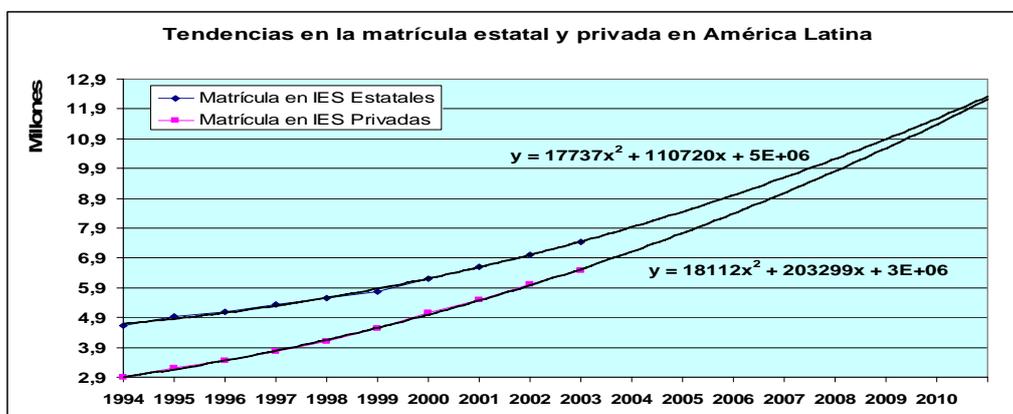
Por otra parte, en la universidad se forman los dirigentes y el personal de mayor especialización que conducen los gobiernos y están a cargo de potenciar la gestión del Estado superando las debilidades estructurales y organizativas, y, las deficiencias de la efectividad de las políticas públicas, que son en muchos casos evidentes.

En síntesis, existen tres planos donde la vinculación entre la educación superior y la gestión del Estado es crucial. Esto es, el del crecimiento económico, la equidad social y el fortalecimiento gubernamental (CINDA, 2007).

#### *Incremento de la matrícula y de graduados*

Una de las características más importantes que se ha dado en la educación superior en Iberoamérica es el crecimiento exponencial de la matrícula que en el caso latinoamericano se incrementa de siete a más de veinte millones de estudiantes en tres lustros, como lo muestra el Gráfico 1.

**Gráfico 1. Tendencias en el crecimiento de la matrícula en América Latina**



El incremento de la matrícula ha redundado en un aumento del número de graduados. Sin embargo, estas tasas al menos en América Latina son muy inferiores a lo que se observa en países desarrollados (32% de la cohorte etaria de profesionales graduados en España contra el 12% de los graduados en algunos países de A. Latina) como se observa en la Tabla 1. Ello indica que todavía es necesario avanzar mucho más en la región.

Este indicador obviamente también se asocia con lo que podría estar aconteciendo respecto a la formación de profesionales vinculados al sector público, lo cual indicaría que aún permanece el desafío para formar profesionales.

**Tabla 1. Tasa de Graduación de la educación Superior en Iberoamérica por nivel y sexo de los graduados en relación a la población (porcentaje en relación a la cohorte etaria correspondiente)**

País	Nivel 5B		Nivel 5 A		Nivel 6	
	Total	Mujeres	Total	Mujeres	Total	Mujeres
Argentina	13,5	18,6	8,1	8,9	0,1	0,1
Brasil	X	X	14	17,6	0,9	0,9
Chile	7,6	8,3	16,3	17,1	0,1	0,1
Uruguay	5	8,1	9	10,9	..	..
España	15,7	..	32,1	..	1,1	..

Nivel 5B = Técnicos Nivel 5A= Profesionales 6= Postgrados

Fuente: CINDA (2007).

Específicamente, en el área de administración pública, si bien no existen datos detallados de graduados en el ámbito de la clasificación de la UNESCO que incluye dicha área, se constata que hay un notable incremento de la número de graduados en América Latina mientras que en la caso de España y Portugal ha tendido a disminuir (Ver Tabla 2). Desde este punto de vista se puede indicar que en la región las universidades están incrementando el número de profesionales preparados para desempeñarse en la administración pública.

**Tabla 2. Total de graduados en el área de administración, ciencias sociales y derecho (1999-2004)**

Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	...	...	29.238	...	...	...
Bolivia	...	6.874	...	...	...	...
Brasil	...	...	151.540	174.316	201.392	...
Chile	...	...	...	...	26.343	35.833
Colombia	...	...	...	30.411	...	...
Costa Rica	...	2.938	9.175	10.220	...	...
Ecuador	...	...	...	...	...	...
México	124.321	132.372	133.357	144.922	139.855	...
Panamá	...	...	...	6.308	7.314	7.499
Venezuela, R.B.	...	26.109	...	...	...	...
Portugal	...	21.578	...	18.546	19.227	21.017
España	99.348	91.195	88.919	90.224	89.656	87.531

Fuente: CINDA (2007).

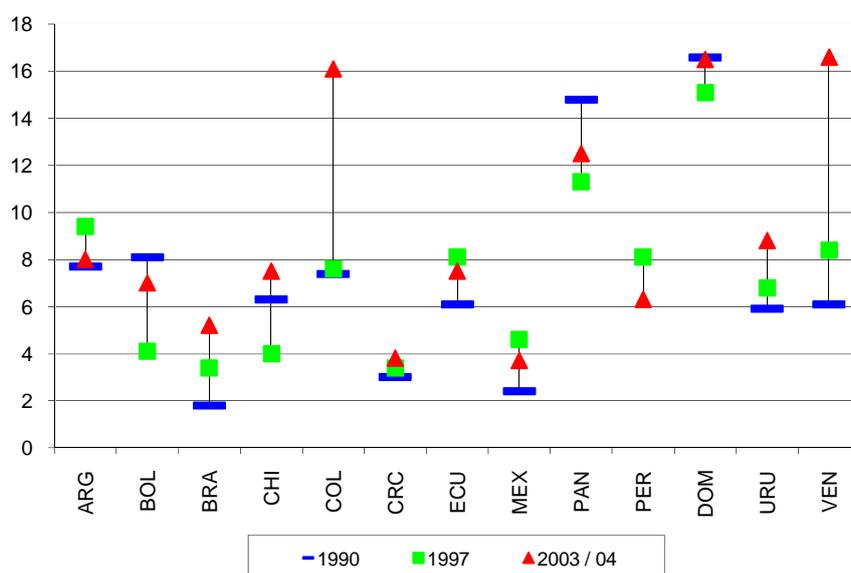
### *Empleabilidad de graduados*

La situación antes comentada, a su vez, genera mayores dificultades a los egresados para encontrar trabajo tanto en el sector público como en el privado como se puede apreciar en el Gráfico 2. En efecto, en Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Uruguay y, particularmente, en Colombia y Venezuela ha habido un aumento del desempleo con este nivel de escolaridad en el periodo 1997-2004. En cambio, en Argentina, Ecuador, México y Perú se

observa una tendencia de mayor empleabilidad para personas con dicho nivel de escolaridad.

Es posible que estas cifras indiquen que de establecerse mayores vínculos y mejores niveles de comunicación entre el sector público y las universidades se podría alcanzar un mayor ajuste en relación con la empleabilidad en especial para aquellos países donde se ha observado un mayor incremento del desempleo con este nivel educativo.

**Gráfico 2. Tasa de desempleo abierto en la población con 13 o más años de educación (Años 1990, 1997 y 2004, en porcentaje)**



Fuente: CINDA (2007).

A las dificultades de encontrar trabajo que tienen los egresados del sistema de educación superior es importante agregar la deserción y la repitencia que redunda en notables atrasos para titularse. En efecto, las cifras indican que alrededor del 50% de los estudiantes que ingresan a la educación superior logran graduarse, como se muestra en la Tabla 3.

**Tabla 3. Eficiencia de titulación promedio según tipo de institución (2000-2005)**

Países	Promedio del último quinquenio		
	Universidades Públicas	Universidades Privadas	TOTAL
Bolivia			26,7
Brasil	26,0	46,0	41,0
Chile	50,0	37,4	46,3

Colombia	63,0	59,0	
Costa Rica*	46,0	73,0	
Cuba	75,0		75,0
Guatemala	24,2	12,8	
Honduras			51,0
Panamá	58,0		
Paraguay	67,0	21,0	
Rep. Dominicana	24,0		24,0
Uruguay	28,0	28,0	28,0
Venezuela	40,0	57,0	48,0
Promedio	45,6	41,8	42,5

**Fuente:** CINDA (2006).

Es posible que si existiera mayor claridad de los estudiantes respecto a sus metas y las potencialidades de empleo, así como una mayor integración entre la formación teórica y práctica, la eficiencia de titulación sería mucho mayor en la región. Ello abre una línea de diálogo o intercambio entre los empleadores del sector público y las entidades de educación superior.

En la misma perspectiva de lo anterior, toda la evidencia señala que en la actualidad los egresados de la educación superior tienen a lo largo de su vida activa muchos empleos a diferencia de lo que ocurría años atrás donde la formación inicial de un profesional se asociaba con un nivel de empleabilidad más estable. En consecuencia, desde la perspectiva del desarrollo curricular se postulaba que en el tipo de formación de una carrera se entregarían todas las herramientas para desempeñarse a lo largo de la vida. En cambio, en la actualidad, se hace necesario desarrollar un currículo recurrente, esto es, una formación estructurada en ciclos de complejidad creciente que se imparten a lo largo de toda la vida activa del profesional. En este esquema la formación inicial solo constituye una primera etapa. Por tanto, el desarrollo de los postítulos y postgrados que conforman la educación cuaternaria se hace cada vez más relevante. Con esta lógica la vinculación entre la educación formal y el sector productivo es muy trascendente, en especial, para el ámbito de las ciencias políticas y la administración pública.

#### *Heterogeneidad y segmentación del sistema*

Parte importante de las transformaciones que han ocurrido en el mundo universitario en las últimas décadas dice relación con la heterogeneidad de las instituciones de educación tanto en relación a la dependencia (privada / pública) como respecto del tipo de institución. En este plano, se puede mencionar que en Iberoamérica existen en la actualidad alrededor de 3.000 universidades y más de

7.000 entidades postsecundarias no universitarias como se ilustra en la Tabla 4. Esta situación se diferencia mucho de la realidad existente tan solo a mediados del siglo pasado donde había 75 universidades y aún en la década pasada esta cifra no superaba las 850 entidades universitarias.

**Tabla 4. Instituciones de educación superior por sectores público y privado y según niveles universitario y no universitario (2005)**

Países	Universitarias		No Universitarias		Total
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	
Argentina	45	55	1.837		1.937
Bolivia	15	41	468	1.490	2.014
Brasil	86	190	1.737		2.013
Chile	16	48	0	165	229
Colombia	538	1128	28	83	276
Costa Rica	4	50	7	52	113
Ecuador	22	38	7	3	70
México	615	1.159	127		1.901
Panamá	5	29	44		78
Perú	33	49	1.062		1.144
Rep. Dominicana	2	31	3	7	43
Uruguay	1	4	0	11	16
Venezuela	22	27	51	69	169
España	48	22			70
Portugal	15	49	14	67	145
Total	982	1.904	7.332		10.218

Fuente: CINDA, 2007.

Por otra parte, la mayor diversificación del sector ha ocurrido por el incremento de la oferta privada, que en la actualidad, en términos de universidades duplica en cuanto a número a las entidades estatales. Esta nueva oferta es sumamente heterogénea.

Esta heterogeneidad se refiere entre otras cosas a las formas de control y gestión, a la cobertura de las diferentes áreas del conocimiento (CINE-Unesco, 1997), a las funciones que realizan (investigación, docencia y extensión), al tamaño, y al tipo de población atendida (Ver Tabla 5).

**Tabla 5. Factores que deben considerarse para la elaboración de tipologías de instituciones universitarias**

Factores	
Control, gestión y Financiamiento	Públicas: nacionales o federales, estatales, regionales, locales
	Privadas: independientes o dependientes del financiamiento público sin o con fines de lucro
Cobertura de áreas de conocimiento	Completas o comprensivas, especializadas, de nicho y de mandato o propósito confesionales o no confesionales
Funciones	Puramente docente de pregrado
	Docente de pre y posgrado

	Docente con investigación limitada a áreas específicas
	De investigación
Tamaño	Número de alumnos de pregrado y/o posgrado
	Macro-universidades
	Número anual de graduados en programas de primer grado (CINE 5A)
	Número anual de graduados en programas avanzados (CINE 6)
Localización y alcance	Metropolitana, regional, local
	Universidades regionales
	Campus único, multi-campus
	Con sede en un único lugar, varias sedes
Modalidad de provisión docente	Presencial, mixta ("brick and click"), a distancia, virtual
Reputación o prestigio	Diferencias de ubicación en rankings nacionales o internacionales

**Fuente:** Elaboración a partir de Informes Nacionales, 2006; Larry Orton, "A new understanding of postsecondary education in Canada: A discussion paper"; Statistics Canada, 2003; y Alexander McCornick y Chun-Mei Zhao, "Rethinking and Reframing the Carnegie Classification", Change, October / September, 2005.

Además, en este sistema heterogéneo la dicotomía entre lo público y privado se ha complejizado en el último tiempo generándose categorías intermedias de instituciones que transitan desde el ámbito estatal más ortodoxo hacia lo privado puramente comercial. Un esquema que muestra esta dicotomía puede ser consultado en la Tabla 6. En los hechos, se combinan características público – privadas más o menos pronunciadas, según las prácticas y formas institucionales que adoptan las distintas dimensiones. Esto es, la organización de la propiedad y el control de las instituciones; sus definiciones de misión o propósito; sus fuentes principales de ingreso; los tipos y alcances de los apoyos ofrecidos a los estudiantes; las modalidades que asume la intervención del gobierno; las modalidades de control de calidad ejercidas por y sobre las instituciones; el régimen laboral a que se halla acogido el personal académico y, por último, las formas de gobierno y normas de gestión que adoptan diferentes instituciones.

**Tabla 6. Dimensiones y características de la diferenciación público-privada en los sistemas de educación superior**

Dimensiones	Público +		Privado +	
	Continuo público – privado			
Propiedad y control	Estatal o estadual instituido por la ley	Corporación de derecho público o propiedad municipal	Privada de iglesias u organismos sin fines de lucro	Sociedades comerciales
Misión o propósito	Servicio público	De responsabilidad pública	De servicio a fines institucionales del principal	Al servicio de propietario, clientes y del propósito lucrativo
Fuente principal de ingreso	Exclusiva o básicamente el presupuesto nacional o estadual	Aportes públicos en combinación con ingresos locales	Fuentes privadas, incluyendo aranceles, con aportes públicos de variable magnitud	Exclusiva o básicamente aranceles pagados por alumnos
Apoyo estudiantil	Esquemas nacionales o estatales de becas	Esquemas de becas	Esquemas de becas y crédito estudiantil con apoyo o aval público	Esquemas de préstamo con recursos del sistema financiero

Intervención del gobierno	Variable dependiendo de estatuto de autonomía con control de legalidad y del manejo financiero	Menor intervención del control público	Escaso control gubernamental limitado a uso recursos fiscales	Controles generales aplicados a sociedades comerciales
Control de calidad	Por agencia pública	Por agencia pública	Voluntario por agencias públicas o privadas	Test del mercado o voluntario ante agencias públicas o privadas
Régimen Personal académico	Estatuto del empleo público o servicio civil con carrera académica regulada	Estatuto público flexible	Régimen laboral de derecho privado con carrera académica intra corporación	Régimen laboral de derecho privado sin carrera académica
Normas de Gestión	Formal burocráticas con grado variable de colegialidad	Colegial burocráticas	De tipo gerencia académica con grado variable de colegialidad	De tipo gerencia de negocios sin elementos de colegialidad
Gobierno institucional	Designado por la autoridad pública con variable participación de académicos y alumnos	Designado por instancia pública con variable participación de académicos y alumnos	Designado por la autoridad institucional con procesos variables de consulta	Designado por propietario

**Fuente:** Tomado de CINDA, 2007. El texto original elaborado tomando como modelo a Bruce Johnstone, "Privatization in and of Higher Education in the US", 1999. Disponible en: <http://www.gse.buffalo.edu/FAS/Johnston/privatization.html>

En consecuencia, cuando se analiza la relación entre Universidad-Estado debe considerarse la complejidad arriba mencionada. Por ejemplo, el concepto de público en el mundo de la educación superior no está necesariamente asociado a la propiedad de la institución, ya que existen países como Chile donde hay entidades privadas (sin fines de lucro) que reciben más financiamiento fiscal que las propias universidades del Estado y que tienen relaciones con los gobiernos más significativas que las entidades estatales.

Existen a lo menos dos tipos de universidades privadas: por una parte, entidades privadas de excelencia orientadas a satisfacer las demandas de una élite social y económica de los distintos países. Asimismo, hay entidades instituciones vinculadas a fundaciones educacionales sin fines de lucro y también las hay de mala calidad y solo de carácter comercial. Pero, de igual manera, hay universidades estatales, tanto grandes como pequeñas de desigual calidad. En la actualidad el hecho de ser institución pública o privada no necesariamente está asociado a indicadores de excelencia académica.

Además, la formación del personal postsecundario en la actualidad no está restringida únicamente a las instituciones universitarias sino a un conjunto de instituciones de diferente característica tanto públicas como privadas que se desenvuelven en este campo.

A su turno, también se ha generado una segmentación en la participación de la población en la educación superior latinoamericana como se corrobora con la incorporación de la población de 20 a 24 años de edad, la cual está concentrada

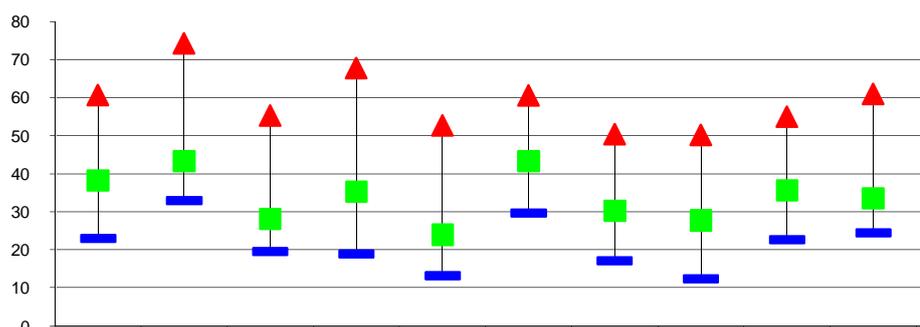
preferentemente en los quintiles superiores de ingreso y es diversa en los distintos países de la región. Es así como en todos los países al menos el 50% de los jóvenes de mayores ingresos está en la educación superior mientras que en la mayoría de los países la representatividad de los estudiantes más pobres en la educación superior alcanza apenas el 20%. De esta manera, el nivel socioeconómico de origen condiciona la trayectoria laboral de los jóvenes incluyendo su inclusión en los diferentes niveles del sector público. Situación que parece no darse de igual manera en España y Portugal (Ver Tabla 7 y Gráfico 3).

**Tabla 7. Acceso a la Educación Superior según origen socio-familiar en América Latina (2003)**

Países	20% más pobre	20% más rico	Total
Argentina	22,9	60,7	38,2
Bolivia	32,9	74,3	43,3
Brasil	19,5	55,3	28,1
Chile	18,9	67,8	35,3
Colombia	13,1	52,7	23,9
Costa Rica	29,7	60,6	43,3
Ecuador	17,1	50,4	30,2
México	12,3	50,2	27,7
Panamá	22,6	55,0	35,6
Perú	24,4	61,0	33,5
Rep. Dominicana	34,4	60,5	44,3
Uruguay	12,7	73,0	34,8
Venezuela	20,8	54,7	33,6

Fuente: CINDA, 2007

**Gráfico 3. Acceso a la Educación Superior según origen socio-familiar en América Latina (2003)**



Fuente: CINDA, 2007.

### *Financiamiento*

El proceso de privatización de las universidades no solo está referido a un incremento de los propietarios institucionales sino que, además, dice relación con la capacidad u orientación de las organizaciones para el autofinanciamiento. En la

línea del autofinanciamiento cabe destacar las experiencias de países como Chile, Portugal y Perú donde la proporción del financiamiento obtenido por las instituciones públicas es bastante alto. En contraste, en otros países como Venezuela, Uruguay y Panamá la mayor parte del financiamiento proviene del Estado (Ver Tabla 8).

Dados estos escenarios, las relaciones entre las universidades públicas y el Estado tanto para la docencia, la investigación como las actividades de cooperación técnica es distinta. En efecto, las universidades con mayor autofinanciamiento requieren obviamente que el Estado les cancele sus servicios independientemente de los fondos asignados en el presupuesto fiscal anual.

**Tabla 8. Ingresos propios de las instituciones públicas de educación superior como porcentaje de sus ingresos totales**

<b>País</b>	<b>Ingresos propios IES públicas % presupuesto total</b>
Chile	0,70
Portugal	0,60
Perú	0,33
Ecuador	0,30
Colombia	0,20
España	0,19
Bolivia	0,18
Argentina	0,16
Costa Rica	0,15
Rep. Dominicana	0,13
Brasil	0,12
México	0,10
Venezuela	0,10
Uruguay	0,09
Panamá	0,05

**Fuente:** CINDA (2007).

En este contexto de privatización y de menor presencia del Estado en materia de financiamiento al sector terciario, se ha discutido profusamente en los últimos años si la educación superior es un “bien público” o un “servicio mercantil”. Sobre el particular, la UNESCO ha señalado que:

“la educación superior es un bien público, social, un derecho humano y universal y un deber del Estado. Esta es la convicción y la base para el papel estratégico que debe jugar en los procesos de desarrollo sustentable de los países de la región. Los Estados tienen el deber fundamental de garantizar este derecho. Los Estados, las sociedades nacionales y las

comunidades académicas deben ser quienes definan los principios básicos en los cuales se fundamenta la formación de ciudadanos y ciudadanas velando porque ella sea pertinente y de calidad. Se señala más adelante que se necesita una educación (superior) que contribuya eficazmente a la convivencia democrática, a la tolerancia y a promover un espíritu de solidaridad y cooperación que construya la entidad continental; que genere oportunidades para quienes hoy no las tienen y que contribuya con la creación del conocimiento a la transformación social y productiva de nuestras sociedades” (UNESCO, 2009).

A pesar del modelo privatizador que predomina en la actualidad en la región, la declaración de la UNESCO muestra un Norte para reorientar la educación pública y, por ende, la relación entre las universidades y el Estado, y en especial entre las universidades públicas y el gobierno.

No obstante lo indicado, apremiados por el tema del financiamiento todas las universidades incluyendo las públicas han tendido a satisfacer demandas concretas que le reditúen ingresos, incluyendo entre ellas la prestación de todo tipo de servicios al Estado.

#### *Personal académico*

Con la misma lógica del autofinanciamiento las universidades han tendido a disminuir el número de catedráticos de jornada completa, sustituyéndolos por académicos asignados a tareas específicas. A ellos se les exige rendimiento en términos de los compromisos contractuales. En esta perspectiva, gran parte de la prestación de los servicios de las instituciones de educación superior al Estado está vinculada a contratos determinados. Lo anterior regula el tipo de relación universidad-Estado incluyendo el caso de las universidades públicas.

#### *Aseguramiento de la calidad*

Dada la heterogeneidad existente en los sistemas terciarios se ha incrementado en las últimas dos décadas la necesidad de incorporar mecanismos y herramientas para el mejoramiento y aseguramiento de la calidad de las instituciones, las carreras y los programas de postgrado de modo de dar garantías a la sociedad del cumplimiento de estándares mínimos de la oferta educativa y de un adecuado desempeño laboral de los egresados.

En esta línea surge la necesidad de que el Estado tome los resguardos necesarios para que los servicios que reciba cumpla con los estándares y las exigencias que

demanda el servicio público. En tal sentido, todas las actividades de formación, perfeccionamiento, capacitación y reacondicionamiento debieran establecerse con aquellas instituciones o programas que estén debidamente acreditados. La sola condición de ser universidad pública no garantiza per sé la calidad del servicio prestado. Algo similar ocurre con la investigación y la asistencia técnica para lo cual también debe exigirse el cumplimiento de las normas y estándares de calidad pre establecidos.

Cabe indicar que los sistemas y procesos de aseguramiento de la calidad basan su éxito en la capacidad para generar confianza entre los distintos estamentos para así legitimarse social y académicamente, lo cual se aprecia en las experiencias de vinculación universidad-Estado.

### *Investigación, innovación y desarrollo*

El involucramiento de las universidades en labores de investigación y desarrollo (I + D) es un fenómeno relativamente reciente. Tiene su origen en el modelo alemán de la universidad humboldtiana y su primera expresión institucional ocurre con la creación, en 1810, de la Universidad de Berlín. En efecto, ésta fue fundada bajo la idea de que la función de la universidad no podía ser solamente la transmisión del conocimiento directamente utilizable sino que debía, además, descubrir cómo se genera el conocimiento y producir nuevo conocimiento.<sup>1</sup>

En los países de Iberoamérica, no obstante el desarrollo que ha tenido la investigación al interior de las empresas tanto públicas como privadas, no se puede desconocer la relevancia de las universidades en este campo. En efecto, las universidades concentran aproximadamente el 50% de los investigadores con que cuenta cada país. Además, ejecutan proyectos y estudios que involucran alrededor del 37% de la inversión en I+D. En otro ámbito, forman el 100% de los magísteres y doctores que alcanzaron a los 83.000 y 12.700 titulados, respectivamente en el año 2006. Las universidades producen el 50% de las 84.000 publicaciones originadas anualmente y generan un porcentaje estimado entre 30% y 50% de las 300-500 patentes internacionales originadas en Iberoamérica (Santelices, 2010).

No obstante lo que se ha señalado es importante destacar que a juicio de Brunner (CINDA, 2007), la función de las universidades en el campo de la investigación ha experimentado recientemente tres cambios relevantes. En primer lugar, la investigación académica, ha empezado a convivir con la que desarrollan las empresas, produciéndose una creciente, y no siempre fácil, interacción entre ambas. En segundo término, nuevas formas de producir conocimiento han entrado

---

<sup>1</sup> Ver Walter Rüegg, "Themes" y Christophe Charles, "Patterns", en Walter Rüegg (Editore General), A History of the University in Europe. Volume III, Universities in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries (1800-1945); Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press. Citado textualmente en CINDA (2007).

en escena, cuya lógica, comunicación y control no residen solo en las universidades.<sup>2</sup> En tercer lugar, la investigación propiamente académica, de base disciplinaria se ha visto sometida a un régimen cada vez más intenso de evaluación externa, en la misma medida que han aumentado los recursos públicos destinados a ella y que su importancia para las sociedades se incrementa.

En los países de Iberoamérica un número reducido de universidades puede ser catalogado como universidades de investigación según algunos patrones internacionales<sup>3</sup> como se muestra en el Tabla 9.<sup>4</sup>

**Tabla 9. N° de universidades de investigación en Iberoamérica por país**

País	N° de Universidades de de investigación
Argentina	5
Brasil	8
Chile	3
México	4
Venezuela	3
España	7
Portugal	7

Fuente: CINDA, 2007.

Aun cuando existen pocas universidades de investigación en Iberoamérica se cuenta con un número considerable de investigadores trabajando en I+D en distintas entidades (Ver Tabla 10). De ese universo, como se ha señalado, la mitad estaría vinculado a universidades. Ahora bien, se sabe que dentro de las universidades de investigación las que tienen mayor productividad son las universidades públicas. Como consecuencia de ello, los estados en los distintos

<sup>2</sup> Ver Helga Nowotny, Peter Scott, and Michael Gibbons, *Re-Thinking Science: Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. London: Polity Press, 2001 y Michael Gibbons, Higher Education Relevante in the 21<sup>st</sup> Century, The World Bank, 1998. Disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/07/19/000094946\\_9912220532351/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/07/19/000094946_9912220532351/Rendered/PDF/multi_page.pdf)

<sup>3</sup> Universidades que entre 1990-2004 produjeron 2 mil o más artículos científicos registrados en las bases de datos Thomson Scientific-ISI y reúnen durante ese período un 2% o más de la producción nacional total. Sólo países incluidos en el Atlas of Science 2006.

<sup>4</sup> De hecho, sólo unas pocas instituciones de cada país pueden operar, como universidades de investigación en la frontera del conocimiento. Incluso en los Estados Unidos, como señala Duderstadt, de las 125 universidades reconocidas por la Clasificación Carnegie como research universities, en realidad no existen más de 60, entre varios miles de instituciones de educación superior, que verdaderamente pueden identificarse como intensivas en investigación y enseñanza de nivel doctoral Ver James J. Duderstadt, *A University for the 21st Century*; Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003, especialmente cap. 5.

países pueden disponer de un cuerpo académico apropiado para realizar labores de investigación. A lo anterior se debe agregar que no se tiene información concreta respecto a investigaciones realizadas por investigadores de universidades públicas que digan relación con la gestión del Estado. Empero, dicha limitación podría superarse si se perfeccionaran los canales de difusión y comunicación entre las universidades públicas y los agentes del Estado.

**Tabla 10. Recursos humanos en investigación y desarrollo**

<b>Pais</b>	<b>Investigadores JCE (Número)</b>	<b>(%) Mujeres</b>	<b>Investigadores en I y D x millón de habitantes</b>
<b>Argentina</b>	27.367	50,8	720
<b>Bolivia</b>	1.040	..	120
<b>Brasil</b>	50.838	..	344
<b>Chile</b>	7.085	32,6	444
<b>Colombia</b>	4.829	37,2	109
<b>Costa rica(*)</b>	1.072	..	368
<b>Ecuador</b>	645	28,5	50
<b>México</b>	27.624	..	268
<b>Panamá</b>	304	36,6	97
<b>Perú(**)</b>	4.965	..	226
<b>Uruguay</b>	1.242	48,0	366
<b>Venezuela</b>	5.860	..	236
<b>España</b>	92.523	36,7	2.195
<b>Portugal</b>	20.242	45,1	1.949

**Fuente:** Sobre la base de UNESCO, Institute for Statistics, Databank, Science and Technology, 2006; The World Bank, World Development Indicators 2006; IADB, Education, Science and Technology in Latin America and the Caribbean; RICyT, Indicadores.

(\*): Cifras corresponden a personas físicas y no investigadores JCE.

(\*\*): Año 1998.

Complementando lo anterior se puede señalar que la producción del conocimiento científico y técnico de Iberoamérica sólo constituye el 4% del total del orbe.

En la perspectiva de fortalecer la interacción entre las universidades públicas y el Estado se puede indicar que a nivel de las universidades, en general, se ha ido produciendo en los últimos años una profesionalización de la gestión, lo cual implica que existen actores adecuadamente preparados para organizar las actividades de intercambio y responder responsablemente por los compromisos que se establezcan.

Del mismo modo, el hecho que se haya incrementado el postítulo y el postgrado en las universidades tiene una doble implicancia a favor del aumento de la relación de las entidades académicas con el Estado. Por una parte, lo relacionado con el aumento de la oferta para el perfeccionamiento del personal de la administración pública y, por otra, el potencial desarrollo de estudios y aportes técnicos asociados

a las tesis de grado que pueden ser un importante material de apoyo para enfrentar problemas técnicos de la gestión pública.

## 1.2. Modernización en la gestión del Estado<sup>5</sup>

Ya en el año 1998 el Consejo Directivo del CLAD, reunido el 14 de octubre de 1998, aprobó el documento doctrinario *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, en el que se declara la necesidad de reconstruir el Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario mundial. Con ello, se reconoce que el Estado es un instrumento indispensable para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, y que en la región tiene que orientarse a la atención de tres grandes problemas: a) la consolidación de la democracia; b) la necesidad de retomar el crecimiento económico; y, c) la reducción de la desigualdad social, garantizando la inclusión social. Para abordar dichos desafíos, se señalaba en el documento aludido que los Estados iberoamericanos debían adecuar su organización y funcionamiento a las nuevas realidades, aprendiendo de los errores y aciertos de las diversas experiencias recientes y adoptando un nuevo modelo de gestión pública que recuperara la capacidad de las Administraciones Públicas iberoamericanas como instrumentos útiles y efectivos al servicio del bien común o interés general de sus respectivas sociedades (CLAD, 1998).

La reforma del Estado ha sido un tema crucial a contar de la década de los setenta debido a la situación de crisis política que afectó a la mayoría de los países de la Región y que llevó a una irrupción con fuerza de una postura neo liberal. Bajo estas condiciones se concibió el papel del Estado de una manera diferente, lo cual sumado a la necesidad de lograr el equilibrio en las arcas fiscales, llevó a postular en la mayoría de los países a una reducción del tamaño del Estado y a la prevalencia de la lógica del mercado. No obstante, este ajuste no permitió resolver los principales problemas estructurales en América Latina, en particular la situación de inequidad social existente. Es así como desde los albores del siglo XXI, se hicieron evidentes las debilidades del modelo y se inició un segundo proceso de reforma en que se propone un fortalecimiento y modernización de la gestión del Estado. En este nuevo esquema, se busca generar un Estado que no solo de garantías en el ámbito económico sino que sea lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Consecuentemente, se considera al Estado como un actor principal para el crecimiento económico y el desarrollo social. En este modelo el Estado opera en una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Latina, y al modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la post-guerra,

---

<sup>5</sup> Esta sección se basa principalmente en el documento del CLAD (1998) *Una nueva gestión pública para América Latina* preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado el 14 de octubre de 1998 por el consejo directivo.

constituyendo una tercera vía entre el *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal (CLAD, 1998).

Bajo las condiciones señaladas el CLAD estima que *“la revigorización del Estado latinoamericano hará que éste se centre y gane efectividad en la promoción de la educación, la salud, la vivienda, los programas de renta básica, el desarrollo científico-tecnológico y el comercio exterior. Asimismo, la implantación exitosa del modelo gerencial capacitará al Estado para ofrecer fundamentos macroeconómicos estables, creando condiciones para la elevación de la inversión privada nacional y multinacional, así como para aumentar la competitividad internacional de los países de América Latina”* (CLAD, 1998: p.20).

Por otra parte, los países de la Región Latinoamericana, varios de los cuales han pasado por períodos de gobiernos dictatoriales exigen una democratización no solo del sistema político sino también de la administración pública que, entre otros aspectos, considera los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, esto es, en el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública, lo que se puede denominar como el *“derecho de participación ciudadana en la gestión pública”* (CLAD, 2009).

En términos conceptuales se podría señalar que existen tres modelos de gestión pública: el modelo burocrático tradicional de origen weberiano, el modelo neo liberal que fomenta el *laissez faire* y el modelo de administración gerencial que es el que ha inspirado preferentemente los procesos de modernización de los estados en Iberoamérica y el accionar del CLAD.

El modelo burocrático que corresponde a la primera reforma del Estado moderno se caracteriza por su carácter lógico, que se manifiesta en: (a) la forma de resolver y administrar las cuestiones políticas, económicas y sociales por medio de una división jerarquizada del trabajo; (b) una especialización técnica de tareas y de un sistema organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades inferiores por las superiores; y (c) dedicación laboral completa, la cual asume que el ejercicio de la Administración Pública exige exclusividad y no permite la participación en aquellas cuestiones privadas cuyos intereses puedan entrar en conflicto con los públicos (Gómez, 1997; Gómez y Marcuello Servos, Ch., 1997).

Dadas sus características el modelo burocrático weberiano<sup>6</sup> no es totalmente funcional para la administración pública moderna debido a su rigidez, al excesivo formalismo para enfrentar los problemas, y a la normatividad exagerada que le sirve de cimiento, todo lo cual no permite reaccionar con presteza y eficiencia a los constantes cambios que demanda la sociedad.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Weber, M. (1993). *Economía y sociedad*. México, F.C.E. pp. 173 y ss.

<sup>7</sup> Mayntz, R. (1994). *Sociología de la Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad, pp. 139-146.

Por su parte, el modelo de gestión neo liberal tiende a debilitar al Estado impidiendo la regulación y control de otros intereses que no fueran aquellos que determinara el mercado. En este esquema, el Estado descansa para algunas tareas en servicios externos, especialmente consultorías, para el logro de determinados productos altamente calificados (Bernazza & Bibiloni, 2008). Algunos de los rasgos que caracterizan al modelo de gestión neo liberal se fundamentan en los siguientes pasos: de la satisfacción de las necesidades de los usuarios a la cultura de la eficiencia; de la administración a la producción; del control a la consecución de la adhesión a las normas; de la imposición de la responsabilidad a la rendición de cuentas; y de la justificación de costos a la provisión de valor. En este modelo de gestión es común el uso de términos, tales como: cliente, calidad, eficiencia, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento (empowerment) y flexibilidad (Guerrero, 2001).

#### *Modelo gerencial de administración pública*

Este modelo se basa en los cambios acaecidos en el mundo privado, en que se modifica la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes. El modelo asume que se pasa de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos. Este nuevo modelo procura responder con mayor rapidez a los grandes cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporáneas (CLAD, 1998: 10).

Las principales características de este modelo administrativo son: a) la profesionalización y estabilización de la alta burocracia; b) administración transparente; c) administradores más autónomos y responsables; d) descentralización territorial de los servicios públicos; e) desconcentración organizacional (organismos centrales delegan la ejecución de funciones y tareas en organismos especializados); f) control de resultados más que control de normas y procedimientos (control burocrático weberiano); g) autonomía gerencial de las agencias y sus gestores complementadas con nuevas formas de control (control de resultados, costos, de competencias administrativas, control social de los ciudadanos); h) distinción entre dos tipos de unidades administrativas autónomas a saber, las que realizan actividades exclusivas del Estado y las que actúan en servicios sociales y científicos; i) la orientación de la prestación de servicios hacia el ciudadano usuario lo que implica el cambio del modelo burocrático (dirigido más hacia la afirmación del poder del Estado y la burocracia estatal) por otro que privilegia las demandas de los beneficiarios e idealmente en su mayor compromiso en la implementación y la evaluación de los servicios; y, j) responsabilidad y rendición de cuentas de los servidores públicos frente a los beneficiarios, a los dirigentes políticos y respecto de los representantes formales de la autoridad pública (CLAD, 1998).

En relación con la descentralización y desconcentración el modelo gerencial de administración pública se puede identificar dos formas de unidades administrativas autónomas.

- Las agencias que realizan actividades exclusivas de Estado, y en consecuencia son, por definición, monopólicas. En este caso, la descentralización tiene como finalidad aumentar la flexibilidad administrativa del aparato estatal.
- Las agencias que actúan en los servicios sociales y científicos. Se considera que en éstas el Estado debe continuar actuando en la formulación general, en la regulación y en el financiamiento de las políticas sociales y de desarrollo científico-tecnológico, pero que es posible transferir el suministro de estos servicios a un sector público no-estatal en varias situaciones (CLAD, 1998).

El modelo gerencial *“propone una nueva burocracia y no el fin de la burocracia con funcionarios más autónomos y responsables bien entrenados y remunerados que satisfagan las demandas de los beneficiarios. Bajo esta condición se afirma la responsabilidad del Estado en relación con los derechos sociales y su papel financiador particularmente en el área de la educación”* (CLAD, 1998: 21).

Es preciso establecer que en el modelo gerencial no se intenta privatizar los servicios públicos en el área social. El Estado continuará siendo el principal financiador, y más que esto, tiene un papel regulador en el sentido de definir las directrices generales y de poder retomar la aplicación de determinadas políticas, en caso de que sus ejecutores no estén realizando un trabajo acorde con lo esperado por los ciudadanos. La confusión conceptual proviene de una visión dicotómica, que contrapone lo “estatal” a lo “privado” y que, por tanto, asume que si el Estado no está realizando directamente la prestación de los servicios, ellos fueron privatizados (CLAD, 1998).

Para superar esta visión dicotómica, el CLAD reconoce la existencia de un tercer marco institucional, el espacio público no-estatal. En esta perspectiva, el concepto de público sobrepasa el concepto de estatal, y abarca la capacidad de la sociedad para actuar en asociación con el Estado en el suministro de servicios públicos, ya sea en el control, ya sea en la producción.<sup>8</sup> La reforma gerencial del Estado propone la transferencia de la provisión de servicios públicos sociales al espacio público no-estatal, considerando las siguientes cuatro razones. La primera se refiere a la necesidad de flexibilizar la administración pública latinoamericana, fuertemente marcada por un derecho administrativo en extremo rígido. Con esta

---

<sup>8</sup> Sobre el concepto de público no-estatal, ver el trabajo de Nuria Cunill Grau (1995), “La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Búsqueda de Nuevos Sentidos”, Reforma y Democracia, Revista del CLAD, N° 4. Sobre las ventajas del suministro de servicios por parte del espacio público no-estatal, ver el texto de Luiz Carlos Bresser Pereira & Nuria Cunill Grau (1998), Entre el Estado y el Mercado: lo Público no-Estatal, en Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (editores), CLAD, Paidós, Buenos Aires

flexibilización, es posible obtener ganancias considerables de eficiencia y de efectividad, sin afectar verdaderamente los principios básicos del estado de derecho, concernientes al trato igual a todos los ciudadanos.

Además de esto, los grupos sociales que asumen este espacio público no-estatal, en su mayoría poseen una motivación que va más allá de la pecuniaria. Esto ocurre sobre todo porque el compromiso ideológico con la causa en cuestión - servicios en el área educacional o de asistencia a la vejez, por ejemplo- estrecha los vínculos entre los miembros de esas organizaciones, siendo este compromiso más relevante que los preceptos organizacionales burocráticos, o aquellos orientados al lucro. En políticas como las del área social, es de importancia capital la dedicación humana, que está más presente en organizaciones cuya base es la solidaridad.<sup>9</sup>

A pesar de esta importante ventaja del espacio público no estatal, la regulación estatal sobre estas políticas seguirá siendo fundamental, toda vez que podrá tener lugar una intervención gubernamental en caso de que haya problemas en la prestación de estos servicios. Es bueno recordar que en los Estados Unidos, país con tradición en lo que concierne a la asunción de la gestión de determinados servicios por parte de la comunidad, existe una agencia pública que inspecciona las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), dándoles o no licencia para actuar. El concepto de público, por lo tanto, es dinámico, dependiendo del desempeño de los ejecutores de las políticas y de la evaluación realizada por los gobiernos y por la sociedad.

Una tercera ventaja que acarrea el concepto de público no-estatal es la de mostrar que el Estado necesita aumentar su capacidad de cooperación con la comunidad, el “tercer sector”, y el mercado. Sin esto, los gobiernos tendrán dificultades para mejorar la prestación de los servicios públicos.

Así, de la asociación con el mercado surgen nuevos recursos, algo extremadamente importante, en el actual momento de escasez; de la asociación con la comunidad, la participación activa de los principales interesados en las políticas; de la asociación con el “tercer sector”, un conocimiento especializado y la actuación de grupos altamente motivados para resolver los problemas. En realidad, la solución para los complejos problemas contemporáneos está en el equilibrio entre distintos marcos institucionales, incluyendo, el estatal, el mercado y el público no-estatal. Por estas razones, se ha propuesto aquí la adopción del concepto de Estado red, capaz de aglutinar las varias lógicas y sujetos sociales para hacer frente a los graves problemas que afectan a los países latinoamericanos, particularmente en el área social.

Finalmente, el sector público no-estatal tiene la gran ventaja de hacer más democrática la prestación y la gestión de los servicios públicos. Este es un

---

<sup>9</sup> Según Henry Mintzberg (1996), “Managing Government, Governing Management”, Harvard Business Review.

aspecto capital del modelo gerencial, tal como será expuesto más adelante. (CLAD, 1998).

Un aspecto diferente de la administración pública en el modelo gerencial es su funcionamiento basado en los resultados. Para ello se requiere capacitar al personal y establecer modelos de evaluación a nivel organizacional e individual. En este plano, el trabajo colaborativo con las universidades es altamente relevante.

La reforma gerencial no patrocina al mercado como el principal ente regulador para el sector público. De hecho se plantea una distinción muy clara entre la administración pública y la gerencia del sector privado. Por una parte, el sector privado tiene como principal propósito el lucro, mientras que los gestores públicos deben actuar de conformidad con el interés social. Además, en el sector público toda acción, finalmente, es evaluada por el escrutinio democrático y la participación ciudadana, lo cual no tiene símiles en instituciones privadas (CLAD, 1998).

Otro aspecto diferente es la toma de decisiones. En el ámbito privado, la cantidad de participantes involucrados es más reducido y, por ende, las decisiones son más rápidas. En cambio, en el gobierno, las decisiones están sujetas a los procesos democráticos que incorporan a un mayor número de personas y toman más tiempo, a lo cual se suma el control entre poderes.

Se puede sostener que si bien “el gobierno no puede ser una empresa, sí puede tornarse más empresarial”. Esto es, puede ser más ágil y flexible ante los gigantescos cambios ambientales que afectan a todas las organizaciones. A pesar de su inspiración en la iniciativa privada, el modelo gerencial tiene que acomodarse a las condiciones de la democracia (CLAD, 1998). No obstante, el modelo gerencial intenta “compatibilizar la profesionalización de los sectores fundamentales de la burocracia con el aumento de la responsabilización de los funcionarios públicos ante la sociedad y el sistema político, lo cual estaba ausente en el modelo burocrático weberiano.

En resumen, la reforma gerencial busca aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del poder público, y a partir de esto, fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social (CLAD, 1998).

#### *Algunas propuestas del CLAD respecto al Modelo Gerencial*

Trascendiendo la reforma gerencial, el CLAD considera que un buen gobierno es aquél que “busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho” (CLAD, 2006: 3). En este sentido, el CLAD asume una postura diferente a la que sustenta tanto en el modelo burocrático weberiano como el modelo de

gestión de sesgo neoliberal basado en la desconfianza ilimitada en los seres humanos (CLAD, 1998: 22).

Por otra parte, el CLAD no defiende ni la politización de la burocracia, al estilo del clientelismo característico de la América Latina, ni tampoco el aislamiento total de la burocracia. Ninguna de estas fórmulas logra dar cuenta de la necesidad que tiene el Estado en la actualidad de tornarse más transparente, ni hacen que el aparato estatal sea capaz de realizar la función de Estado Red, catalizador de distintos intereses sociales y de los provenientes del mercado (CLAD 1998: 21).

La propuesta del CLAD es que el camino para modernizar la administración pública pasa por la redefinición de las relaciones entre la sociedad y el Estado, con la construcción de una esfera pública que de hecho involucre a la sociedad y a los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas.<sup>10</sup> En este marco, debería revisarse las relaciones entre la universidad pública y el Estado.

## **II. ACTUALES RELACIONES ENTRE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA Y LA GESTIÓN DEL ESTADO RESPECTO A LA FORMACIÓN, INVESTIGACIÓN Y COOPERACIÓN TÉCNICA**

Desde los tiempos de la Colonia hasta mediados de los años 70 las universidades eran por definición instituciones al servicio del Estado y que dependían absolutamente de éste. En consecuencia, los gobiernos podían demandar todo tipo de servicios y productos que fueran en beneficio de la sociedad, dado que las universidades eran totalmente sustentadas por el Estado. De hecho, a mediados del siglo pasado había solo 75 universidades en toda América Latina de las cuales menos de una veintena eran privadas, en su mayoría católicas, sin fines de lucro, y con clara vocación de servicio público. Por ende, la relación universidad-Estado se daba en el marco de una vinculación estrecha y directa. Por otra parte, hasta ese entonces la educación superior en la región constituía un bloque bastante homogéneo y reducido, en el cual solo participaban como estudiantes una élite social y económica.

Como se ha indicado en los apartados precedentes la universidad como entidad ha cambiado en los últimos lustros y también ha evolucionado el Estado. En esta misma lógica, el informe del Taller de Expertos para la elaboración de políticas y recomendaciones para estrechar la relación sector público-universidad elaborado hace más de una década hacía notar que las relaciones eran difíciles y complejas (Edelman & Romero, 1991).

---

<sup>10</sup> Esta nueva forma de gestión pública para América Latina es defendida, entre otros, por Nuria Cunill Grau (1997), *Repensando lo Público a través de la Sociedad*, Editorial Nueva Sociedad y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas; y por Luiz Carlos Bresser Pereira (1998), *Reforma do Estado para a Cidadania: a Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, Editora 34, São Paulo.

De esta manera, se puede establecer que los vínculos entre las universidades y el Estado han sido diferentes en las últimas décadas en comparación con lo que fueron antaño.

En los años 70 el Estado “planificador o previsor” pretendía programar la formación de recursos humanos conforme a las necesidades de la demanda y fomentaba la creación y desarrollo de los sectores de ciencia y tecnología, incentivando de ese modo la presencia de organismos nacionales de promoción de la investigación.

En los años 80 en el marco del Estado desregulador se puso en práctica un nuevo modelo de vinculación entre el Estado y las universidades cuyo principal objetivo era fomentar la creación de un mercado para la educación universitaria, fortaleciendo para ello la iniciativa privada y el autofinanciamiento.

En la década de los años 90 la relación entre el sector público y las universidades estuvo marcada por los siguientes aspectos: la masificación de la educación terciaria, los procesos de modernización y reforma del Estado, la necesidad de construir y fortalecer sociedades democráticas, y, la búsqueda de una institución universitaria que alcance mayores niveles de eficiencia y calidad en su accionar. En la última década se ha ido profundizando la heterogeneidad del sistema de educación superior y, por ende, la diversificación de las relaciones de las instituciones con el Estado, siendo diferentes la interacción con las entidades privadas y las públicas y con las universidades y otras entidades postsecundarias no universitarias. Particularmente, se ha ahondado en la idea del Estado Evaluador que cautela el bien público y las condiciones mínimas de calidad para el funcionamiento del sistema de educación superior.

Parte relevante de esos cambios se pueden atribuir al incremento de la matrícula postsecundaria, con la consecuente variación del perfil de sus estudiantes y las restricciones presupuestarias que derivan de su crecimiento de las crisis económicas. Estas restricciones de los recursos estatales condujeron a la necesidad de generar recursos propios y al autofinanciamiento. Es así como todas las universidades tanto públicas como privadas se han visto en la necesidad de buscar fuentes alternativas, en particular, para llevar a cabo las labores de investigación y extensión. Este fenómeno ha marcado un cambio radical de las relaciones entre las universidades y el Estado y, especialmente, entre las universidades públicas y el Estado.

Como consecuencia de esta transformación se ha pasado de una universidad proactiva y orientadora de la sociedad a una universidad que responde a demandas concretas que generan recursos en sus distintas funciones.

No obstante, si bien ha habido una evolución de las relaciones entre universidad y el Estado, no se dispone de información sistemática y agregada, ni en términos cuantitativos ni cualitativos que permitan realizar un análisis basado en antecedentes concretos de cómo ha sido dicha evolución.

Ante la escasez de información sistematizada, es posible hacer algunas conjeturas a partir de los cambios observados tanto en el mundo universitario como respecto del modelo de administración gerencial del Estado. Entre otros aspectos se puede señalar la disminución de la opción preferencial del Estado por trabajar con universidades públicas y la mayor apertura para establecer vínculos con las universidades privadas, las cuales en el caso de América Latina, no solo las duplican en número, sino que un grupo de ellas han alcanzado estándares de excelencia académica en algunos casos mejores que los de las instituciones públicas.

Por otra parte, desde el punto de vista del CLAD la relación entre el Estado y las universidades debiera estar sustentada en un conjunto de principios orientadores de cualquier acción en el ámbito público. En este sentido, se menciona que cualquier sociedad razonablemente ordenada y que busque la justicia como fundamento de su convivencia debe respetar aquellos principios y valores que permiten a todos los afectados por las normas, opinar, debatir, argumentar en condiciones de igualdad sobre las bases constitucionales de la convivencia, para impulsar desde el debate modelos de desarrollo que promuevan la participación ciudadana, la eliminación de la pobreza y de todo tipo de exclusión. Adicionalmente, se plantea como fundamento de este Código el principio de la dignidad de la persona humana y como valores esenciales de desarrollo los de la libertad y autonomía del ser humano y su esencial igualdad intrínseca (CLAD, 2006: 2).

## **2.1. Actuales relaciones entre las universidades públicas y el Estado en materia de docencia para la gestión del Estado**

La XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en el 2003, incluyó en su *Declaración de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia*, una resolución en la que los altos mandatarios de los 21 países expresaron su compromiso para avanzar en la profesionalización de la función pública de los países de la región y respaldaron los principios y orientaciones de la “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, que fue preparada por el CLAD y adoptada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (CLAD, 2008).

Frente a estas recientes demandas de modernización del Estado y la incorporación del concepto de gerencia pública, las universidades se han visto enfrentadas a preparar profesionales con una formación actualizada para que se incorporen al servicio público y, por otra, al perfeccionamiento de sus cuadros funcionarios en función de las nuevas demandas lo cual constituye un desafío importante para las instituciones de educación superior. Asimismo, los propios gobiernos han establecido organismos internos para la capacitación y el perfeccionamiento de los funcionarios. Ambas entidades han debido adecuarse a las nuevas condicionantes en que se desarrolla la universidad en Iberoamérica y a la realidad de una gestión pública diferente, como se ha señalado.

En este marco podrían distinguirse tres niveles formativos traslapados entre sí y que están asociados a la profesionalización de la función pública: el nivel político vinculado a la definición de las políticas públicas, el nivel de gerencia pública orientado a la dirección de entidades estatales importantes y el nivel operativo destinado al trabajo cotidiano realizado por técnicos de la especialidad.

El nivel político se asocia a los asesores presidenciales, los directivos ministeriales, los asesores legislativos y autoridades locales superiores entre otros. La formación está concentrada en el post título y el postgrado de alta selección y se centra en el manejo macroeconómico, en la definición de políticas públicas, en el comercio internacional y toma de decisiones complejas en ámbitos de incertidumbre.

El nivel de gerencia pública se vincula a las jefaturas del aparato público, los directivos de empresas estatales, y las autoridades comunales, entre otros.<sup>11</sup> En tal sentido, la preparación está orientada a la conducción de procesos y la dirección estratégica, al liderazgo, al manejo de personal, al trabajo en redes virtuales, a la capacidad de actuar con autonomía, al manejo de grupos interdisciplinarios, a la comunicación efectiva, y al desarrollo de modelos para la construcción de sistemas. Su preparación se da en las carreras profesionales (cinco o más años) de pregrado y en los postítulos y postgrados de especialización. De acuerdo a Edelman y Romero (1991), a comienzos de los 90 existía una relación poco sistemática entre la universidad y el sector público para abastecer de gerentes públicos calificados al sector. Si bien no se disponen de cifras concretas sistematizadas para la región es claro que la oferta de postgrado en esta materia se ha incrementado significativamente en los últimos años, en especial de maestrías en las universidades públicas.

El nivel operativo está constituido por los funcionarios especializados que manejan sistemas de cierta complejidad y que requieren desempeñarse con estándares de alta precisión, eficiencia, coordinación y responsabilidad. Su preparación está orientada a tecnologías específicas asociadas, por ejemplo, al manejo de software especializado, a la elaboración de bases de datos y estadígrafos de variables múltiples, a la atención de público, al manejo de normativas y jurisprudencia al manejo de registros, licitaciones y contabilidad pública, y otras capacidades afines. Su formación está relacionada con competencias genéricas y específicas de desempeño vinculadas a su ejercicio laboral. En general, el personal de nivel operativo y técnico debería formarse en el pregrado universitario y en programas de actualización a nivel de postítulo.

---

<sup>11</sup> En la Carta Iberoamericana de la Función Pública se identifica este segmento como el conjunto de “cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria”.(Carta Iberoamericana de la Función Pública 2003).

Como se desprende de la categorización indicada en todos los niveles es necesario combinar las acciones de formación que puedan ofrecer las universidades particularmente en el pregrado, con las actividades de los entes gubernamentales encargados de la formación en especial en la articulación del perfeccionamiento a través del postgrado y el postítulo.

Considerando los cambios que ha habido en el mundo universitario y las nuevas tendencias en el modelo de gestión del Estado se ha ido configurando la necesidad de establecer diagnósticos y tomar decisiones en contextos de alta incertidumbre y dinamismo. Se verifica en este escenario que las soluciones a problemas complejos no son únicas frente a lo cual los modelos racionalistas no resultan funcionales. En consecuencia, es necesario en la vinculación entre las universidades y el Estado que se contemple la utilización de métodos heurísticos que permitan generar propuestas creativas y adaptables producto de una reflexión crítica que evite el determinismo exagerado (Uvalle, 2010).

Un aspecto que no puede dejar de mencionarse en la relación entre la universidad y el sector público en cuanto a formación del personal es la distribución territorial. De hecho el aumento de la población fuera de las grandes metrópolis, implica necesariamente una descentralización política particularmente de la Región Latinoamericana. El Informe del Banco Mundial de 1997 revela que en la actualidad, aproximadamente trece mil gobiernos locales en la región eligen sus dirigentes, contra menos de tres mil que había a fines de los años setenta. Frente a ello, es preciso fortalecer las formas democráticas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad, aumentando el grado de *accountability* (responsabilización) de parte del sistema (CLAD, 1998).

Paralelamente, ha ido creciendo la oferta educativa de las universidades regionales, ya sea como sedes de las entidades centrales o como organismos autónomos. En tal sentido, es importante compatibilizar la descentralización territorial y la desconcentración administrativa del Estado como un proceso paralelo que incrementa la responsabilidad de las universidades regionales en relación con la formación y el perfeccionamiento de los empleados públicos para la gestión local. En este plano, sin duda, existen mejores condiciones para una colaboración entre los entes estatales y las universidades públicas para establecer redes de cooperación. Un ejemplo concreto es el de Brasil las universidades públicas estatales actúan en forma colaborativa con el Inap para la oferta regional de programas de desarrollo gerencial (ver Tabla N°11).

En una encuesta realizada en el marco del presente estudio en once países de Iberoamérica se pudo detectar una cantidad importante de actividades colaborativas entre las universidades y el Estado. Entre ellas, por ejemplo, ocho de los países encuestados tienen programas conjuntos de maestría y o postgrado y en cinco de ellos se realizan actividades de capacitación mancomunadas. De igual forma, en dos países los organismos estatales de formación para la administración pública participan en el diseño curricular y en la definición de los contenidos de los programas y otros dos colaboran en el estudio de demanda de

capacitación de los recursos humanos. A su vez, en otros dos países existe convalidación de los estudios de los institutos de administración pública por parte de instituciones universitarias. Asimismo, en un país se constata el intercambio de profesores y en dos países se verifica las oportunidades de prácticas profesionales para los estudiantes universitarios (ver Tabla N°11).

A juicio de las autoridades que respondieron la encuesta sobre la vinculación de las universidades con los organismos de capacitación del Estado la asociación entre ambas entidades es valorada positivamente en todos los países, y en al menos la mitad de ellos se entregan antecedentes concretos que avalan la bondad de dichos resultados (ver Tabla N°11).

Por otra parte, en relación al impacto se observa que si bien el peral es percibido como positivo no existen evaluaciones concretas que permitan constatar dichas percepciones.

**Tabla N°11. Actividades de colaboración entre las entidades de capacitación del sector público y las universidades en Iberoamérica**

PAÍS / INSTITUCIÓN	EXPERIENCIAS DE TRABAJO COLABORATIVO CON UNIVERSIDADES	RESULTADOS OBTENIDOS	IMPACTO PARA LA GESTIÓN PÚBLICA
ARGENTINA – INAP	<p>Diseño e implementación de programas de postgrado</p> <p>Convenio para actividades de capacitación – contratación</p> <p>Financiamiento de cohortes cerradas para carreras de postgrado</p> <p>Pasantías de estudiantes de pregrado</p> <p>Acuerdos para exenciones arancelarias en postgrado</p>	<p>Servidores civiles que estudian y se gradúan en estudios de postgrado</p> <p>Incorporación de estudiantes/graduados universitarios en los servicios</p> <p>Diversificación de actividades de formación continua</p>	<p>No hay evaluación puntual</p> <p>Incremento del número de funcionarios con formación de postgrado</p>
BRASIL – ENAP	<p>Especializaciones en maestrías profesionales implementadas de modo compartido a partir de la demanda de las escuelas y los ministerios.</p> <p>El sector público provee de docentes a las universidades y viceversa</p> <p>Universidades públicas estatales más pobres actúan asociadas con la ENAP en oferta regional de programas de desarrollo gerencial.</p> <p>Participación activa en investigaciones desarrolladas por la ENAP (Mesas redondas de investigación acción) en temas de interés de gobierno y en la producción de estudios de casos para la enseñanza.</p> <p>Discusión sobre los contenidos nuevos de los postgrados y de especialización para ser ofrecidos por la Universidad Abierta de Brasil</p> <p>Contribución de la ENAP a la Universidad Abierta de Brasil para definir el público destinatario de los nuevos cursos</p> <p>Organización de Estadías de los alumnos de cursos de graduados en administración y gestión pública de universidades públicas para</p>	<p>Muy productivos</p>	<p>Se evalúa como positivo. Puede ser ampliado a temas complejos y a la identificación de nuevas competencias requeridas en el sector público</p>

	<p>que conozcan la administración pública federal y las oportunidades de trabajo en el sector público</p> <p>Discusión sobre lineamientos curriculares para el área de administración pública por invitación del Ministerio de Educación</p>		
COSTA RICA – DIRECCION GENERAL DE SERVICIO CIVIL (DGSC)	<p>Contactos para formación y capacitación</p> <p>Participaciones en investigaciones conjuntas</p> <p>Compra de servicios de consultoría</p>	Satisfactorios. Lo malo es que la universidad especialmente la pública ha sido relictante para absorber las necesidades y requerimientos del empleador público y privado, a diferencia de países desarrollados.	Ha habido un alto impacto si bien puede ser algo limitado dadas las posibilidades de uno y otro sector. Podría ser mejor.
ESPAÑA – INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	Colaboración con la Universidad de Alcalá de Henares. El master sobre función pública para funcionarios iberoamericanos desde el año pasado está homologado por dicha universidad, con los créditos pertinentes.	La colaboración hasta ahora, dentro del contexto académico, donde también interviene la universidad está siendo satisfactorio.	El impacto aún no ha podido ser evaluado.
GUATEMALA – INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – INAP	Suscripción de un convenio interinstitucional para desarrollar una maestría de administración pública, desde el año 1991 a la fecha. Se ha implementado en dos sedes: una en la ciudad capital y otra en una sede regional.	Se han graduado entre 10 y 15 promociones de más o menos 15 integrantes cada una, de maestros de administración pública. Varios egresados de la maestría han sido desde presidentes de la república, hasta ministros de estado y gerentes del Inap.	No se ha evaluado sistemáticamente el impacto. Sin embargo, hoy en día la Maestría en Administración Pública tiene un prestigio y reconocimiento en la sociedad.
NICARAGUA – DIRECCIÓN GENERAL FUNCIÓN PÚBLICA, MINISTERIO DE HACIENDA	<p>2007 al 2009. Desarrollo de un plan de capacitación que incluyen postgrados en temas de administración y desarrollo de recursos humanos</p> <p>2010. Desarrollo de programas de capacitación en temas, jurisprudencia, derecho laboral, gerencia pública</p>	<p>Coordinación permanente con las universidades</p> <p>Mejoramiento en la operatividad y aplicación de procesos técnicos de los egresados de estos postgrados</p>	Reconocimiento en la administración pública del papel que juegan las universidades nacionales en el desarrollo que va obteniendo la gestión pública en la profesionalización de sus funcionarios.
PANAMÁ	Desarrollo de Diplomados en la temática de gestión pública	Positivos	La experiencia se inició en 2009. No se cuenta con instrumentos que permitan medir el impacto en la gestión pública.
PARAGUAY – SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE PARAGUAY	<p>Se ha firmado convenios y acuerdos interinstitucionales con 7 universidades privadas para beneficiar a funcionarios en su formación universitaria, a nivel de postgrados y maestrías.</p> <p>Se ha iniciado tratativas con universidades nacionales para la aplicación de capacitación para la profesionalización</p> <p>Se está coordinando y articulando el programa de formación para la alta gerencia pública a través del diplomado en áreas de gestión pública para el desarrollo humano.</p>	<p>3.900 funcionarios cursando carreras universitarias en universidades privadas</p> <p>7 convenios interinstitucionales de cooperación entre la secretaria de la función pública y universidades</p> <p>Contrato con universidades y articulación, monitoreo y evaluación de la capacitación a la alta gerencia pública.</p>	<p>Visibilidad de una política de articulación sobre el sector público y privado</p> <p>Mejoramiento de la gestión y de adquisición de capacidades vinculadas a la gestión.</p>

	Se ha transferido la información sobre el diagnóstico de necesidades de capacitación para la alta gerencia pública con el objeto de sugerir la adecuación y estructuración de mallas curriculares y la producción de programas de gestión pública.		
PORTUGAL – INA	Protocolos de reconocimiento de cursos del Ina como equivalentes a los programas ofrecidos por las universidades  Organización conjunta de programas de formación	Incentivo a los funcionarios públicos para desarrollar una carrera académica (maestría y doctorado)  Colaboración para el intercambio de profesores	Aparentemente positivo aun cuando no se ha medido
REPÚBLICA DOMINICANA – MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA/INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	Firma de convenios con universidades públicas y privadas, locales e internacionales, con el objeto de formar y capacitar funcionarios públicos en niveles de postgrado, cursos, talleres, diplomados en temas de gestión y análisis de políticas públicas, administración de políticas públicas, alta dirección pública, profesionalización, gestión de calidad, etc.	Acercamiento del estado con las universidades  Definición preliminar de varios ejes temáticos de interés común  Formación y capacitación de una cantidad importante de funcionarios públicos.  Generación de una masa crítica respecto de los temas de la gestión pública	Incorporación de una perspectiva científica a la gestión de algunas instituciones estatales  Desarrollo de un modelo de gestión de calidad en una cantidad importante de instituciones públicas
URUGUAY – ESCUELA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	Firma de convenio interinstitucional para el desarrollo de una maestría en políticas y gestión pública (Comienzo de la segunda promoción en abril de 2010)	Aún no han egresado los participantes de la primera promoción pues están en etapa de elaboración de la tesis	Está prevista la medición de impacto del programa, con apoyo de la Ena de Francia  El inicio de otros programas de colaboración y el reconocimiento de ambas partes del crecimiento compartido.  La universidad reconoce que debe profundizar su investigación en materia de gestión pública.

En lo que concierne al estado actual de las relaciones entre el sector público y las universidades públicas de Iberoamérica con respecto a la formación y capacitación, es importante mencionar la actividad que realizan dos redes regionales que constituyen un buen ejemplo de asociatividad y coordinación entre universidades y entidades gubernamentales que promueven la formación del personal de la administración pública. Las redes son: a) la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP) y b) la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP).

#### *La Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP)*

La IBERGOP, tiene su origen en la III Reunión de Ministros de la Presidencia y Equivalentes, realizada en 1998 (Córdoba, España). En dicha ocasión se acordó: “fomentar la realización de cursos especializados para altos funcionarios de los Ministerios y Secretarías de las Presidencias en diferentes centros académicos y acreditados, y establecer una Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas, que funcionará a partir de los centros ya existentes ya en varios de nuestros países” (Dondero, 2009). De acuerdo a sus estatutos la Escuela nace para reforzar la disposición a fomentar mecanismos de intercambio de experiencias y cooperación iberoamericana, con miras al perfeccionamiento de la administración pública de los países de la región, especialmente en lo que concierne al apoyo directo a los Jefes de Gobierno.

La misión de IBERGOP, es *“constituir un instrumento de cooperación y colaboración entre los Estados que componen la comunidad iberoamericana con el objetivo esencial de propiciar el fortalecimiento de las instituciones y la gobernabilidad democrática, mediante la formación, la enseñanza especializada y la investigación”*.

La actividad docente y de investigación de la Escuela se estructura territorialmente en Sedes constituidas por los gobiernos que han aportado un ámbito apto para el desarrollo de esas actividades. Entre las ideas fundacionales de IBERGOP se planteaba que en lugar de crear nuevos organismos de investigación, se debía aprovechar la capacidad instalada en los países que forman parte de la red. Al momento de fundarse el IBERGOP se acordó que funcionarían sedes en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, España, México y Portugal y, con posterioridad, se acordó la creación de una sede en Colombia<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> En el caso de Argentina, Brasil, Colombia y Portugal, la respectiva sede nacional de IBERGOP se ha instalado en instituciones gubernamentales especializadas en la administración pública y/o el servicio civil. Así, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en Argentina, la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) en Brasil, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en Colombia y el Instituto Nacional de Administración (INA) de Portugal. En el caso de Costa Rica y México la Sede se encuentra radicada en los propios Ministerios de la Presidencia. A su vez, en España, la sede está radicada en la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) en tanto que en Chile la sede fue adjudicada a la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

En el año 2010 IBERGOP inicia su tercera versión del diplomado dictado por “escuelas” ubicadas en cinco países. En algunos casos, dichas escuelas están constituidas por los institutos de capacitación del Estado (Argentina, Brasil), en otros por acciones internas dentro de los propios ministerios (Costa Rica y México) y en otros (Chile) a cargo de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso que lo obtuvo mediante una licitación pública.

### *Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP)*

La EIAPP, que es gestionada por el CLAD, tiene la misión de articular y coordinar el intercambio de información y de experiencias, promover la creación de sinergias y realizar acciones de cooperación internacional para la formación de directivos y funcionarios públicos de conformidad con las orientaciones de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado; con el propósito de coadyuvar al fortalecimiento de la institucionalidad democrática, a la mejora de la capacidad de la gestión del Estado y a la consolidación de sistemas de función pública profesionales en Iberoamérica. (<http://www.clad.org/formacion/eiapp>). Su creación fue aprobada por la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada en Montevideo, Uruguay, del 22 al 23 de junio de 2006.

La EIAPP está conformada por institutos, escuelas, sistemas de formación y capacitación gubernamentales de directivos y funcionarios públicos de Iberoamérica que lo deseen para articular las demandas gubernamentales de profesionalización con las ofertas de cooperación bajo los principios de complementariedad, apoyo mutuo y coordinación.

## **2.2. Actuales relaciones entre las universidades públicas y el Estado en materia de investigación e innovación para la gestión del Estado**

En general, en el mundo académico se suele hacer la distinción entre investigación científica, investigación aplicada e innovación tecnológica. Sin embargo, en la actualidad bajo el concepto de “sociedad del conocimiento” (Castells, 2001) estos tres conceptos se funden en uno solo. En efecto, en la sociedad del conocimiento lo importante no es producir un nuevo saber, sino el aplicarlo con la o mayor presteza posible en pro del bien común. Surge así la gestión del conocimiento como una de las funciones universitarias más relevantes, en las cuales tanto las autoridades como los académicos están involucrados. Dadas esas condiciones para la relación entre la universidad pública y la gestión del Estado se abren importantes perspectivas de trabajo mancomunado en el plano de la investigación y la innovación.

Por otra parte, existe una tendencia en materia de investigación cual es que las universidades públicas tienden a privilegiar los proyectos donde hay financiamiento proveniente de fondos concursables, en desmedro de las demandas y requerimientos específicos del gobierno. Esta situación genera una tensión entre la lógica de la investigación científica cuyo foco es la generación o

adaptación de saberes y la satisfacción de demandas concretas que implican una mayor rentabilidad inmediata.

El Estado, a su turno, cuenta en varios países con centros de investigación propios usualmente localizados en los ministerios. Dichos centros que se focalizan en los temas de la organización y la gestión, por lo general, establecen vínculos de cooperación con las universidades, particularmente con las públicas para desarrollar proyectos de innovación destinados al mejoramiento de los sistemas centrales o de los servicios públicos.

La investigación en el ámbito de la gestión del Estado se concentra de preferencia en las áreas de la innovación tecnológica, la teoría organizacional, en temas macroeconómicos, en aspectos vinculados a la optimización de los recursos humanos, en el perfeccionamiento de los procesos y en el desarrollo de los servicios de amplia cobertura territorial.

En años más recientes se han desarrollado esquemas de interacción tripartita entre las universidades, el Estado y el sector productivo público o privado. Mediante esta fórmula el gobierno aporta un capital de riesgo, la universidad genera la innovación y la entidad productiva que puede ser un servicio o una empresa estatal invierte en masificar el producto. Mediante este sistema se han podido generar cambios importantes en la gestión de áreas relevantes como salud y educación.

Al recoger los datos de diez países de Iberoamérica en relación a la colaboración en proyectos y programas de investigación conjunta entre universidades y dichos organismos se corrobora que en solo dos de ellos (Brasil y Costa Rica) existen en la actualidad experiencias concretas (Ver Tabla N°11).

Más allá de las relaciones institucionales existen también redes de investigadores con alta participación de los académicos de universidades públicas que se han organizado para generar políticas públicas de alto impacto social. Un buen ejemplo de ello es la Sociedad Chilena de Políticas Públicas cuya misión es contribuir al mejoramiento de la calidad de dicha políticas fomentando el estudio y la investigación de carácter teórico y empírico. Para ello, promueve el intercambio entre diferentes disciplinas y distintos sectores de la investigación, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Además, genera instrumentos que contribuyan a mejorar la gestión y calidad del funcionamiento del gobierno. Facilita la comunicación entre expertos, fomenta la acumulación de conocimientos relativos a las políticas públicas. Procura generar mayor acceso y difusión de información relevante para la toma de decisiones en la gestión del Estado y, asimismo, mejorar el nivel y desarrollo de políticas públicas en universidades y centros de investigación del Estado (Ver <http://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/inicio/index.php>).

### **2.3. Actuales relaciones entre las universidades públicas y el Estado en materia de servicios y cooperación técnica para la gestión del Estado**

El ámbito de la investigación, la innovación, el desarrollo tecnológico, la asesoría y la cooperación técnica constituyen un continuum difícil de separar. En este sentido, las universidades públicas suelen proveer de diversos servicios para la gestión del Estado, como asimismo se plantean ámbitos de interacción directa como son las prácticas profesionales de los estudiantes y las pasantías de los docentes.

Como se ha indicado con anterioridad, debido a los problemas de financiamiento, universitario producido por el modelo privatizador se ha generado en los años recientes una vinculación de índole más comercial entre el Estado y las universidades públicas. Por esta razón, las universidades visualizan cualquiera actividad de servicio o de relación con el Estado como una oportunidad de incrementar su presupuesto, lo cual sustenta la idea que el Estado debe cancelar a precio de mercado los servicios contratados.

Al analizar las experiencias de colaboración en la prestación de servicios y cooperación técnica entre las universidades y los organismos de capacitación del Estado en diez países de Iberoamérica, se constata que en uno de ellos (Costa Rica) se ha establecido vínculos formales mediante la compra de servicios lo cual prueba que este tipo de relación es más restringida en comparación con lo que ocurría anteriormente cuando las universidades eran concebidas como parte integral del aparato estatal (Ver Tabla N°11). Este antecedente no es asimilable a otros sectores de prestación de servicios, tales como la educación y salud donde existen numerosas experiencias en que las universidades se involucran activamente en la prestación de servicios al sector público.

Las relaciones de carácter más comercial del Estado con las universidades conllevan a requerimientos de estándares de calidad y cumplimiento de plazos más exigentes. Esta situación, por una parte, constituye un desafío para el cuerpo profesoral de las universidades y, por otra, una disminución del tiempo que los académicos pueden dedicar a sus actividades habituales, particularmente, las de docencia, lo cual va en detrimento de la calidad de ella.

Se observa, asimismo, que el Estado, atendiendo a su proceso de modernización exige la incorporación de mayores recursos tecnológicos en los servicios solicitados, por ejemplo, en el campo de los adelantos informáticos que a veces por razones presupuestarias las universidades públicas no están en condiciones de satisfacer, en comparación con las empresas especializadas del rubro. Ello podría estar generando en la actualidad una competencia desigual.

Los gobiernos, por su parte, dada la reducción del aparato público que se produjo años atrás bajo el imperio del modelo neo liberal en muchos casos han optado por terciarizar los servicios contratando a grandes empresas que pueden reducir costos importantes por economía de escala en áreas tan sensibles como son los

servicios computacionales y ciertos estudios especializados, en vez de preferir a las universidades públicas (Toribio, 2010).

Si a las condiciones de autofinanciamiento de las universidades públicas se suma la tendencia a la tercerización de los servicios por parte de los gobiernos y a la lógica de la administración pública bajo el modelo gerencial, ocurre que el Estado comienza a tratar a las universidades públicas como cualquier empresa exigiendo una evaluación y una eficiencia y desempeño, que conduce a una entrega de fondos contra rendición, el uso de indicadores, la implementación de criterios de eficiencia y a privilegiar la relación costo calidad por sobre su vínculo formal con sus propias universidades.

### **III. DEBILIDADES EN LAS RELACIONES ENTRE UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y LOS ENTES GUBERNAMENTALES PARA LA FORMACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS**

Resulta difícil hacer una generalización de las debilidades en cuanto a las relaciones entre las universidades públicas y los entes gubernamentales para la formación de funcionarios públicos debido a la dispersión que existe en las orientaciones políticas en los diferentes países. Si bien en varios de ellos se ha venido aplicando desde los años 90 la reforma gerencial no parece existir un patrón común de análisis<sup>13</sup> que facilite la comparación<sup>14</sup> (CLAD, 1998). Sin embargo, ya a comienzos de los 90 se señalaba que *“a nivel regional la oferta curricular orientada a la formación de gerentes, mandos medios y operadores no se condice con las necesidades de capacitación que estos requieren”* (Edelman & Romero, 1991: 5).

En efecto, en las universidades públicas se ha incrementado la oferta de carreras en el pregrado y de programas de postítulo y postgrado en el campo de las ciencias políticas y la administración pública. Empero, en muchas de ellas por las debilidades presupuestarias ha primado el criterio de crear programas y carreras

---

<sup>13</sup> Entre éstos, ver el trabajo de Norman Flynn e Franz Strehl (1996), *Public Sector Management in Europe*, Prentice Hall, London. En esta obra, los autores comparan las reformas administrativas en siete países europeos (Suecia, Gran Bretaña, Holanda, Francia, Alemania, Austria y Suiza). A pesar de las diferencias político-ideológicas y en la concepción de algunas reformas, hay una línea común basada en el modelo gerencial. También mediante un estudio comparativo, Donald Kettl muestra cómo está ocurriendo una “revolución global” en la Administración Pública, con varias medidas gerenciales que se repiten en diversas experiencias de reforma. Ver Kettl, Donald (1998), “A revolução global: reforma da administração do setor público”, en *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Luiz Carlos Bresser Pereira & Peter Spink (organizadores), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. Citados en CLAD (1998).

<sup>14</sup> Un importante trabajo que muestra que no existe actualmente un paradigma único de reforma, como si fuese una receta de cocina, es el de Christopher Hood (1996), “Beyond ‘Progressivism’: A New Global Paradigm in Public Management?”, *International Journal of Public Administration*, 19/2. Citados en CLAD (1998).

que le generan ingresos y no necesariamente que responden a demandas sociales o a demandas de trabajo de la sociedad incluyendo el del sector público.

De otro lado, se suma a las dificultades para lograr una mejor complementación del trabajo de las universidades públicas con aquél desarrollado por los entes estatales de formación el recelo de las primeras por su autonomía. Ello genera reluctancia para incorporar las demandas del sector público como elementos importantes a considerar en el diseño del currículo en carreras afines, como son las de ciencias políticas y administración pública.

Es así como en general no se ha logrado concretar la participación de funcionarios públicos especialmente de la alta gerencia en la determinación de los currículos. No obstante que existen algunas experiencias concretas como es el caso de Brasil en cuanto al diseño y Paraguay para el caso de la determinación de necesidades.

Aun así no se observan en forma sistemática y organizada otras experiencias que incluyan el uso de procesos y herramientas más tecnificadas de análisis de demandas laborales, como pueden ser: el análisis constructivista; el desarrollo de mapas funcionales; o la implementación de talleres de análisis ocupacional (DACUM) son bastante escasos en el mundo universitario y, particularmente, en los programas de postítulos como los diplomados y cursos de perfeccionamiento o de postgrados, tales como las maestrías y los doctorados.

Se agrega a lo señalado las dificultades generadas en algunos países debido a la carencia de posibilidades para el perfeccionamiento de los cuadros técnicos del sector público generado por la reducción de personal que en algún momento se produjo debido a la contracción del aparato público en años pasados. Por ello, muchos funcionarios públicos de distinto nivel que se encuentran agobiados con las tareas cotidianas por realizar no cuentan con las autorizaciones ni el tiempo necesario para la capacitación o el perfeccionamiento.

Los requerimientos de autofinanciamiento de las universidades, por otra parte, han llevado a incrementar los costos de la oferta educativa lo cual limita las posibilidades de cooperación con las entidades estatales destinadas a la formación y la participación de los funcionarios que en ciertos casos deben cancelar al menos parcialmente sus estudios para lo cual no cuentan con los recursos necesarios.

En otro plano, la formación convencional, mas teórica, entregada en la actualidad por la mayoría de las universidades en el campo de las ciencias políticas y la administración pública en América Latina, no se condice con la formación por competencias que se da con bastante más frecuencia en la capacitación en el mundo laboral, incluyendo los centros de capacitación del Estado. Esta disonancia genera dificultades de compatibilización y reconocimiento de estudios, así como de armonización de los planes y programas de formación entre ambos tipos de instituciones. Ello ocurre en menor grado en Europa, especialmente en los casos

de España y Portugal, donde existe reconocimiento de los aprendizajes realizados en los institutos de capacitación del Estado por parte de las universidades.

#### **IV. PROPUESTAS PARA MEJORAR LAS RELACIONES ENTRE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y GOBIERNOS PARA LA PROFESIONALIZACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**

Las propuestas que se esbozan en este documento base se complementan con las conclusiones y propuestas derivadas del Simposio desarrollado en Santo Domingo y que se recogieron de los diversos aportes hechos por los participantes en este evento.

Las propuestas de políticas y estrategias para tener relaciones orgánicas, sistemáticas y eficientes entre las universidades públicas y los entes del Estado en el contexto de los planteamientos de las distintas cartas Iberoamericanas se debieran enmarcar en el enfoque de la Reforma Gerencial de la Administración Pública. Dicho modelo se considera como la respuesta más propicia a los desafíos económicos, sociales y políticos que se presentan en América Latina. En esa línea, toda relación de colaboración de las universidades con el Estado debe procurar el desarrollo económico y social, y favorecer la democratización mediante condiciones de participación que permitan la evaluación de los servicios públicos y la gestión del gobierno por parte de los beneficiarios (CLAD, 1998).

Al respecto cabe acotar que la relación entre la universidad pública y el Estado debe darse en todas las áreas de la función pública, vale decir: “a) los diferentes sectores del sistema político administrativo, incluyendo a aquellos que, como la Educación, la Salud y otros, pueden disponer de Estatutos o regulaciones singulares de personal; b) Los diferentes niveles de gobierno y administración, lo que incluye al empleo público correspondiente a los gobiernos nacionales, así como al que se integra en las instituciones de los niveles subnacionales, tanto intermedios, en su caso, como locales; y, c) Los diferentes grados de descentralización funcional de la gestión, incluyendo tanto las instancias centrales como las entidades descentralizadas, dotadas o no de personalidad jurídica” (CLAD, 2003).

Además, toda la relación entre la universidad pública y el Estado debiera orientarse con un criterio de calidad incluyendo el uso de instrumentos de gestión adaptados a las condiciones económicas y culturales propias de cada país. En este sentido, se plantea en los documentos del CLAD: “una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un Gobierno democrático, esto es, cuando se constituya en: a) Una gestión pública centrada en el servicio al ciudadano; y, b) una gestión pública para resultados (CLAD, 2008).

Adicionalmente, la relación entre universidad pública y Estado debe estar guiada por el concepto de buen gobierno. Un buen gobierno, entre otros aspectos requiere fomentar la evaluación permanente de sus políticas y programas para asegurar el rendimiento y la eficacia. También debe propiciar una regulación que considere los impactos de las normas y la rendición de cuentas de acuerdo con la normativa de cada país. Igualmente, debe defender el reconocimiento de los derechos ancestrales de los pueblos y comunidades indígenas, y promover acciones afirmativas para su logro. De igual manera, debe velar porque “la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano, en el que la tarea esencial sea mejorar continuamente la calidad de la información, la atención y los servicios prestados” (CLAD, 2006). Asimismo, debe establecer relaciones de confianza en el poder central y las administraciones de nivel regional, local, con todos los ciudadanos informando y dando facilidades para la participación (CLAD, 2009).

#### *Propuestas para mejorar las relaciones entre universidad pública y Estado en el plano de la docencia*

Para establecer relaciones estables entre las universidades públicas y el Estado se requiere que en el sector público se cuente con un cuerpo de funcionarios calificados, estables, con remuneraciones adecuadas y altamente motivados (CLAD, 1998). Además, se requiere que exista un carrera funcionaria que favorezca la profesionalización de la administración pública (CLAD, 2006).

Es importante que las universidades promuevan las carreras afines a la administración pública de modo de poder enrolar estudiantes de buenas calificaciones y de mayores potencialidades en su futuro desempeño profesional. Junto con ello, se plantea la necesidad de establecer mecanismos apropiados y estables para engarzar el término de los estudios con la inserción laboral en el sector público.

Por otra parte, se requiere hacer un esfuerzo conjunto de las universidades públicas y de las entidades gubernamentales de formación para formar y perfeccionar a los cuadros directivos de la administración pública, no solo en los aspectos técnicos sino también motivarlos para desarrollar su vocación de servicio y a ser promotores de la calidad (CLAD, 2008). La formación del personal directivo debiera privilegiar la capacitación para formular políticas públicas y para la toma de decisiones complejas en un ambiente de incertidumbre. Para ello las universidades en conjunto con los institutos de formación del Estado con el apoyo de las redes internacionales deberían preparar estudios de casos, juegos de simulaciones, materiales para la formación basada en problemas, y situaciones extractadas de la vida real para el trabajo formativo sobre la base de proyectos y utilizando una metodología heurística. En general, este nivel formativo debiera darse a nivel de post título y postgrado.

En otro plano de requerimientos, es importante que los procesos de descentralización territorial y desconcentración administrativa se apoyen por una adecuada preparación de los cuadros encargados de ello. Consecuentemente, el

trabajo conjunto de las universidades públicas con los organismos de capacitación del Estado debiera darse articuladamente para lograr los efectos deseados.

Por otra parte, en naciones sin tradición administrativa local, el proceso de descentralización deberá ser acompañado, inicialmente, de un apoyo técnico proveniente del Gobierno Central. Si en la mayoría de los países de la región la construcción de una burocracia nacional ya se ha completado en una u otra forma, en el ámbito subnacional todavía queda mucho por hacer. Sin embargo, esta medida debe servir como estímulo para que, en los hechos, los gobiernos locales asuman las políticas y lo hagan siguiendo los principios gerenciales, procurando evitar el retorno al centralismo burocrático característico de la historia administrativa de la región.

La incorporación paulatina del currículo basado en competencias en las universidades públicas conduce necesariamente a un incremento de las relaciones entre el mundo académico y el sector productivo de modo de tener una relación más directa con las demandas del desempeño profesional. Ello abre nuevas vías para estrechar la relación universidad pública-Estado y obliga a una relación diferente. En tal sentido, debiera propiciarse un mayor desarrollo de los currículos basados en competencias en las carreras de este campo.

La definición de los perfiles y la formación por competencias coherentes con estos, debe también expandirse en el sector público, en lo posible en coordinación con su desarrollo en el ámbito universitario, de modo de hacerlos compatibles (CLAD, 2003). La elaboración de los perfiles en este plano debe seguir los procedimientos técnicos establecidos para ello, tales como el análisis ocupacional y la definición de funciones y tareas asociadas a conocimientos, habilidades y actitudes en la formación. De igual modo, deben establecerse los criterios de desempeño que permitan evaluar el logro.

Complementariamente, es importante contar con las instancias de acreditación correspondiente tanto para las carreras y programas universitarios como para las entidades de formación del sector público de modo de garantizar los estándares de calidad adecuados en la formación entregada. En tal sentido, tendría sentido el establecer un sistema internacional de acreditación.

En la misma línea de lo anterior, la formulación de una estructura nacional de cualificaciones basada en competencias (National Qualification Framework) que ya se ha establecido en países desarrollados (Espinoza & Gonzalez, 2009) lleva a compatibilizar y armonizar la formación recibida en las instituciones de formación y perfeccionamiento del Estado y las universidades públicas permitiendo un mutuo reconocimiento de los aprendizajes más allá de los grados y títulos, como ocurre en la actualidad. Esto lleva a plantear el desafío de establecer el marco de las cualificaciones del sector público, para lo cual es posible utilizar lo que ya se ha realizado tanto en Europa, América del Norte como en Oceanía.

En consonancia con lo señalado, el desarrollo y posicionamiento en las universidades de la formación continua, conocida también como educación a lo largo de la vida, obliga a desarrollar trayectorias individuales de formación y perfeccionamiento, readecuación, reciclaje y actualización, en ciclos recurrentes de estudio y trabajo. Esta situación debiera redundar en un modelo más abierto para el desarrollo profesional de los funcionarios del sector público a todo nivel, estableciéndose una suerte de educación dual coordinada entre el Estado y las universidades públicas.

El uso de nuevas tecnologías es otro de los aspectos que es necesario desarrollar para incrementar una relación estable entre las universidades públicas y los entes estatales. Por ejemplo, el desarrollo de plataformas virtuales que permitan la educación no presencial y que flexibilicen las actividades docentes es absolutamente necesario (CLAD, 2007).

No obstante lo señalado, la relación entre las universidades públicas y el sector estatal también pasa por un incremento de la calidad, accesibilidad y eficacia de la participación ciudadana en la gestión pública (CLAD, 2009). Ello requiere una readecuación de la formación de los egresados de las universidades, en general, de modo que puedan utilizar los mecanismos y vías de acceso a los sistemas de apoyo que se establecen como parte de la modernización del Estado, como pueden ser las normas para presentarse a licitaciones por vía electrónica, el envío de planos, exámenes médicos, resoluciones judiciales y propuestas en forma virtual, por citar algunas.

#### *Propuestas para mejorar las relaciones entre universidad pública y Estado en el plano de la innovación y la incorporación de nuevos saberes*

En los procesos de interacción entre la universidad pública en el plano de la incorporación de innovaciones y los nuevos saberes en la gestión de las instituciones del Estado debe primar la lógica de la gestión del conocimiento. Según la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (CLAD, 2008) ello implica: "a) El desarrollo de procesos sistemáticos para captar e incorporar, generar, adaptar y difundir la información y el conocimiento adquirido; b) La sistematización, formalización y normalización de procesos, donde se establezcan protocolos para la generación, validación y difusión de conocimiento; c) La institucionalización de la gestión del conocimiento como rutina organizativa; d) La disponibilidad de inventarios de competencias generales y técnicas, actitudes y aptitudes; e) El desarrollo de procesos de gestión de los repositorios de información: bases de datos, Intranet, documentos e informes, definición de procedimientos y métodos documentados, guías, manuales, entre otros elementos; f) El establecimiento de mecanismos de intercambio de experiencias y redes de acceso o interconexión que permitan la identificación de las mejores prácticas tanto, entre funcionarios que integran la Administración Pública, como entre órganos y entes públicos y unidades administrativas, así como con otras Administraciones Públicas e instituciones privadas; g) La generación de valor entre distintos grupos de personas relacionadas con la gestión pública, el trabajo

colaborativo, así como la interacción entre los funcionarios que integran la Administración Pública, grupos de interés, grupos formales o bien grupos de naturaleza espontánea que surgen según las dinámicas naturales de trabajo y la puesta en común de conocimientos y experiencias. Sin lugar a dudas, el conocimiento es esencial para el incremento de la productividad y el desarrollo humano (CLAD, 2007).

Las universidades públicas deben procurar que “la investigación, la innovación, el conocimiento y las nuevas tecnologías de información y comunicación, estén al servicio de las administraciones públicas para hacerlas más eficaces, eficientes, transparentes, accesibles a los ciudadanos, facilitando su participación, y en particular la creatividad, el aprendizaje social y la comprensión intercultural” (CLAD, 2007). De igual forma, deben tender a facilitar la participación ciudadana y contribuir a mejorar la calidad de vida de la población (Consenso de Lisboa, 2009).

La universidad pública en su relación con el Estado debe privilegiar el área social y potenciar su sinergia donde su impacto en la calidad de vida de la población es mayor. A la universidad le corresponderá aportar nuevos conocimientos y participar en la preparación de los recursos humanos y le corresponderá al Estado la formulación y el financiamiento de las políticas públicas. A su vez, la generación de nuevos saberes en las universidades y su comunicación y aplicación a través del sector público debe permitir a la región enfrentar competitivamente la economía mundial. Ello requiere de un trabajo especial de estudio y análisis sobre comercio exterior que pasa a ser un área sensible de la relación universidad Estado. En esta materia la modernización de los procesos y la incorporación del gobierno electrónico se hacen indispensables para actuar con la celeridad que requiere el progreso (CLAD, 2007).

#### *Propuestas para mejorar las relaciones entre universidad pública y Estado en el plano de la cooperación y prestación de servicios*

Para lograr una relación más estable entre las universidades públicas y el sector público es necesario identificar los aspectos que generan mayores sinergias a partir de las potencialidades de cada entidad.

Es evidente que uno de los ámbitos donde puede haber mayores aportes e intercambio es el de las nuevas tecnologías de la informática y las comunicaciones que han sido ampliamente desarrolladas en las universidades.

Un aspecto crucial de la cooperación es la forma en que se implementa la transferencia. Frente a ello hay varias opciones incluyendo, los proyectos conjuntos, la asesoría técnica, la elaboración de prototipos, las pasantías de profesores en la empresa pública y de funcionarios en las universidades, las prácticas estudiantiles y las distintas formas de facilitar la empleabilidad de los egresados.

### ***Comentario Final***

Tal como se indicara en la presentación, este documento de trabajo estuvo destinado a fomentar la discusión sobre los temas tratados y completar el texto con datos y experiencias concretas aportadas por los participantes en el Simposio.

Además, es importante establecer consensos y bases comunes que faciliten la cooperación intergubernamental e interinstitucional entre los gobiernos y las universidades, destinados a perfeccionar los servicios que los Estados prestan a sus ciudadanos y fortalecer el quehacer del sector público en Iberoamérica.

En este sentido, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), cuya misión es la de colaborar con la difusión y el debate de las ideas y las prácticas sobre la reforma del Estado, en particular de la Administración Pública, tiene una potencialidad relevante para lograr que los esfuerzos que realiza cada uno de los países converjan en pro de un mayor desarrollo social, político y económico en la región.

## BIBLIOGRAFÍA

Bernazza, Claudia & Bibiloni, Homero (2008). Política y Gestión Pública: Los Fines y Los Medios Para el Proyecto. En [http://www.mininterior.gov.ar/asuntos\\_politicos\\_y\\_alelectorales/incap/clases/Paper\\_Bernazza.pdf](http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_alelectorales/incap/clases/Paper_Bernazza.pdf)

Castells, Manuel (2001). La Era de la Información. México: Siglo XXI Editores.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD (1998). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. En <http://www.clad.org>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz Bolivia 26 y 27 de Junio del 2003 y Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Santa Cruz de la Sierra 14 y 15 de Noviembre del 2003.

CLAD (2006). Código Iberoamericano del Buen Gobierno. Montevideo, 23 de Junio de 2006.

CLAD (2007). Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, 2007. Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Administración Pública y Reforma de Estado, Pucón, Chile, 31 de Mayo al 1° Junio de 2007.

CLAD (2008). Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, San Salvador 26 y 27 de Junio de 2008.

CLAD (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009.

Consenso de Lisboa (2009). XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de Junio de 2009.

CINDA (2006). Repitencia y deserción Universitaria en América Latina. Santiago: CINDA.

CINDA (2007). Educación Superior en Iberoamérica 2007. Santiago de Chile: Ril Editores.

Dondero, Amelia (2009). "Implementación y experiencia de la sede chilena de la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas – IBERGOP". Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Edelman, David & Romero, Adis (1991). Orientaciones de políticas y recomendaciones para estrechar la relación entre Sector Público – Universidad Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e investigación en Gerencia Pública RIGEP. Serie Documentos Técnicos. Caracas, Venezuela, Agosto de 1991.

Espinoza, Oscar & González, Luis Eduardo (2009). Sistemas de Información que Apoyan el Aprendizaje a lo Largo de la Vida: Experiencias y Propuestas para Chile. Informe Final. Santiago, CNIC, Ministerio de Economía.

Gómez, C. (1997). La administración pública en una sociedad globalizada. En *Revista de Gestión Pública y Privada*, 4, 157-167.

Gómez, C. & Marcuello Servos, Ch. (1997). Sociedad, individuo y organización, Zaragoza, Editorial Egido, pp. 69-94.

Guerrero, Omar (2001). Nuevos Modelos de Gestión Pública. En *Revista Digital Universitaria* 30 de septiembre, Vol.2 No.3.

Mayntz, R. (1994). *Sociología de la Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad, pp. 139-146.

Santelices, Bernabé (2010). Desarrollo científico – tecnológico en Iberoamérica y el rol de las universidades (1997 – 2006). CINDA, Santiago de Chile.

UNESCO (2009). Declaración de Cartagena de Indias. Cartagena, Colombia.

Weber, M. (1993). *Economía y sociedad*. México, F.C.E.

### **Sítios Web referidos**

<http://www.clad.org/formacion/eiapp>).

<http://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/inicio/index.php>

[http://www.mininterior.gov.ar/asuntos\\_politicos\\_y\\_alectorales/incap/clases/Paper\\_Bernazza.pdf](http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_alectorales/incap/clases/Paper_Bernazza.pdf)

## **Ponencia**

# **Formación y Capacitación de Directivos y Funcionarios Públicos en el Marco de una Relación Flexible y Eficiente entre Universidades Públicas y el Estado**

**Ricardo Uvalle**

**Santo Domingo, República Dominicana,  
Junio de 2010**

## **Introducción**

La constante del tiempo actual es el cambio social, económico y político que incide en la vida de la sociedad y las instituciones públicas. En este sentido, los procesos de transformación institucional se han convertido en una exigencia continua tanto para los Estados, los dirigentes públicos y los centros de enseñanza superior como las universidades.

En efecto, la dinámica, el desarrollo y el desenlace de los problemas públicos son la materia de reflexión para pensar y diseñar formas de mayor colaboración entre las instituciones interesadas en aumentar la calidad de vida. Tanto las universidades como los Estados atendiendo a su tarea sustantiva, tienen responsabilidades que asumen ante la vida colectiva. Una de ellas contribuir desde su ámbito de realización a la búsqueda de alternativas que permitan enfrentar con mejores instrumentos los problemas y desafíos que se derivan de la tarea de gobernar.

Una forma de compartir objetivos y preocupaciones sobre este punto es la adopción de formas de cooperación que permitan aprovechar capacidades, recursos, información y tecnologías para dar paso al diseño de estrategias de acción conjunta. Tanto la visión académica como la estatal es posible conjugarlas a partir de compartir agendas de trabajo sobre la base de puntos específicos. En el presente trabajo se exponen aspectos relacionados con esos propósitos, organizados del modo siguiente: 1) Contexto; 2) Revitalización del arte de gobernar; 3) Producción de nuevas capacidades para gobernar; 4) Contenido heurístico de la formación y la capacitación y 5) Propuestas de colaboración

## **Contexto**

Una característica del tiempo actual es que la complejidad e interdependencia de los problemas públicos exige la revisión de capacidades de gestión que tiendan a ser no sólo más eficientes, sino también más responsables. Tanto la sociedad como el mercado, el Estado y demás organizaciones de la vida comunitaria, tienen momentos que es importante destacar cómo la crisis y el cambio, lo cual implica que el curso de los acontecimientos no sigue un proceso lineal, sino de rupturas y reformulaciones.

En un mundo de incertidumbre y cambio acelerado, los sistemas de conocimiento han ingresado a la búsqueda de nuevos paradigmas que apuntan por el esclarecimiento de las teorías, los conceptos y las metodologías. Si nada permanece estático, sino todo en movimiento, las tareas de orden público tienen que ser más certeras para asegurar que la certidumbre acompañe en lo fundamental a las decisiones y acciones públicas.

En este sentido, los Estados y la sociedad viven no sólo problemas artificiales – provocados por la acción humana- sino también desafíos que se derivan de los problemas que provocan la naturaleza como los tsunamis, los sismos, las inundaciones, los huracanes y la erupción de los volcanes. Junto a estos problemas, existen otros que impactan el quehacer diario de las instituciones y que ponen a prueba su eficacia. Es el caso del calentamiento ambiental, la destrucción de los ecosistemas, la deforestación, la erosión de la tierra cultivable, la caída de la producción de alimentos, el deshielo de los polos. Esto significa que tanto los problemas generados con la acción humana como los provocados por la naturaleza, obligan a revisar la efectividad de los sistemas de gestión pública, a fin de revitalizar las condiciones y relaciones de vida en la sociedad civil.

Una consecuencia de los problemas públicos descritos, consiste en que los patrones actuales de gobierno se han de revisar para superar contratiempos y estancamientos que limitan el crecimiento y el desarrollo de las sociedades de la región caribeña y latinoamericana. La dirección de la sociedad no es un asunto que debe vislumbrarse desde una óptica piramidal, sino atendiendo a los movimientos horizontales que todos los días influyen en el curso de los hechos y acontecimientos. Desde la visión de lo público, es necesario que las instituciones tiendan más a la coordinación, las sinergias y los incentivos con objeto de que las fuerzas productivas que se desarrollan en la economía de mercado, tengan un mejor aprovechamiento. En este caso, la visión de lo público tiene que comprenderse como una de las alternativas que se han de privilegiar tanto para fines de estudio, como de cooperación en escala creciente.

En un panorama de recursos escasos, es fundamental la búsqueda de estrategias que apunten por el mejor aprovechamiento de los mismos. Se impone en consecuencia, la necesidad de que las tareas de gobierno ingresen a la evaluación de su alcance y efectividad, teniendo como premisa central, que el cambio es la constante más dinámica que debe estar presente en las agendas de la vida privada y la vida pública. Esto implica que los Estados no deben bajar la guardia y que como organización política de la sociedad, tienen que buscar otros caminos para responder a los retos que se derivan de un mundo incierto y en algún sentido caótico.

En esta tarea, la acción de gobernar debe tener como referente la necesidad de que la dirección de la sociedad, los mercados y las organizaciones civiles, exige no sólo comunicación efectiva, sino la articulación de metas colectivas. Éstas se caracterizan porque su contenido no es sólo estatal, sino público–social lo que permite la ampliación de diagnósticos, propuestas y políticas que coadyuven a un rendimiento social y político que favorezca a la vez, el desempeño de la economía de mercado.

Frente a la recurrencia de las crisis de toda índole, es urgente que los Estados y las sociedades civiles se conviertan en actores centrales de los procesos de orden social. Bajo la fórmula de la cooperación institucional, uno de los objetivos a destacar con fines de gobierno, es cómo la contribución de la sociedad civil en la

integración y solución de agenda de problemas públicos, puede extenderse con el concurso de más actores sociales, políticos y económicos. Hay conciencia en la actualidad, de que los asuntos públicos no son monopolio de nadie, lo cual implica que en su atención y solución hay oportunidad de que distintas alternativas y propuestas sean aprovechadas hasta formar estrategias que respondan con oportunidad y eficacia a las demandas en competencia. Para ello es fundamental tomar conciencia que la riqueza del espacio público es una salida productiva para articular capacidades, recursos, tecnologías y estrategias que permitan multiplicar las opciones de respuesta ante la complejidad e interrelación de los problemas contemporáneos.

En un mundo que acelera procesos y cambios con la presión de la globalización, es fundamental la lectura de los problemas públicos para que sean comprendidos y procesados con soluciones que reviertan las condiciones adversas de vida dadas, por ejemplo, la pobreza, la desigualdad y la exclusión sociales. Para este ejercicio, es relevante no atarse a ningún determinismo o patrón ideológico, sino conjugar sapiencia y pragmatismo para que las instituciones públicas sean más versátiles, flexibles e innovadoras. Es necesario que las instituciones privadas, públicas y gubernamentales funcionen sobre la base de nuevos tratamientos en relación a los problemas públicos y que aporten en un ejercicio conjunto, alternativas y decisiones que permitan que la cooperación le tome la delantera a los problemas y sus consecuencias.

En un mundo caótico, incierto y desafiante, el papel de las universidades es fundamental tanto en la producción del conocimiento relevante, como su inserción en el ámbito de las propuestas que relacionan con el mejoramiento de la vida colectiva. En este sentido, las universidades han de fortalecer los puentes de comunicación con instituciones como el Estado, a fin de encontrar otras alternativas que permitan responder con mejores elementos de gobierno las carencias y problemas colectivos.

La tarea de las universidades debe entenderse en la lógica de los cambios y los escenarios de futuro, tomando en cuenta que pueden y han de aportar herramienta teórica y aplicada para fortalecer el papel de las instituciones públicas desde una perspectiva de innovación y desarrollo con calidad. El conocimiento que se producen tiene como prueba de eficacia su contribución para mejorar con políticas públicas, los rendimientos de la acción estatal.

De igual manera las debilidades que se localizan en el espacio de lo público como la desigualdad, el atraso y el acceso, son terreno propicio para que las universidades contribuyan con lo mejor de su capacidad instalada, a transformar positivamente condiciones y relaciones de vida. Abrir otros horizontes de cooperación para que las universidades interactúen más con los Estados proponiendo políticas pública estratégicas y visionarias, es indispensable sobre todo en momentos en que las tareas y capacidades de gobierno tienen exigencias crecientes.

## **Revitalización del arte de gobernar**

En un planteamiento estructural que involucra a los Estados y las universidades públicas es conveniente reflexionar el alcance actual en la tarea de gobierno. En una perspectiva de conjunto, la conducción de los asuntos públicos no es tarea que corresponde únicamente a los directivos ni a los responsables de implementar las políticas públicas. En una visión ampliada, gobernar implica salvaguardar la correlación de fuerzas y los equilibrios dinámicos para asegurar la regularidad de los sistemas de vida atendiendo al principio de que conservar y transformar, son binomio central en la construcción de la gobernabilidad democrática.

En consecuencia, los gobiernos como organizaciones materiales de los Estados, han de convocar, incentivar y alentar a los actores de la sociedad civil para que se involucren en un esfuerzo de mayor alcance para definir las tareas y acciones que se han de formalizar en una visión de política pública. Si la sociedad contemporánea se entiende como una sociedad abierta –libertades, conciencia, corresponsabilidad, debate, racionalidad pública- es necesario que se valore desde los sitios de la decisión pública que está integrada por ciudadanos, no por súbditos, lo cual implica que su grado de complejidad es mayor, desde el momento en que hay una vida informada, activa y organizada que cuestiona a las autoridades y al sistema de instituciones que encaran.

En este sentido, una alternativa que permite valorar y revalorar los asuntos vinculados con la dirección pública es el arte de gobernar, que no obstante su antecedente renacentista, permite recobrar su sentido de utilidad y necesidad para reordenar las bases y procesos que permiten la conducción de la sociedad. En efecto, más que una ciencia o una técnica, gobernar es un arte porque se relaciona con habilidades y pericias que se han de acreditar para conducir las sociedades bajo esquemas de ventaja democrática, lo cual implica el reconocimiento de la diversidad y la pluralidad como centro motriz de las energías e iniciativas que se producen cuando las personas y los grupos tienen oportunidad de aportar ideas, propuestas y formas de organización social que contribuyen a la vigencia de beneficios colectivos. Estas categorías –diversidad y pluralidad- son centrales en el arte de gobernar porque aluden a una diversidad de públicos y organizaciones que demandan una mejor calidad de vida.

Si el Estado es la institución que se encarga de regular y coordinar los esfuerzos colectivos, es indispensable que los directivos e implementadores de las políticas públicas tengan una mayor conciencia sobre los asuntos de gobierno, puntualizando que es más importante convocar que imponer; dialogar que restringir. No hay tiempo en las condiciones actuales para que los Estados no respondan con lo mejor de sus capacidades a la variedad de demandas y problemas que enfrentan de manera previsible e imprevista. Por eso, en la visión revitalizada del arte de gobernar es fundamental el reconocimiento de que las fortalezas y las debilidades de orden público tienen que atenderse y racionalizarse con medios efectivos y orientados a lograr una acción pública eficiente, productiva y democrática.

Les corresponde a las autoridades constituidas replantear los esquemas de gobierno que no dan de sí, a fin de procurar otras alternativas más realistas y efectivas para obtener resultados finales. Si cada problema público genera su propia política pública, es fundamental el análisis de las condiciones que conllevan a los momentos críticos que incluso, sacuden los cimientos y procesos de la vida pública, sobre todo en momentos que se aceleran los procesos de la política, el mercado y las prácticas sociales.

En la postura del arte de gobernar es factible reordenar los valores propios de la dirección pública, al definir lo que concierne a los procesos políticos y lo que corresponde a los procesos gerenciales que son dos formas de explicar el comportamiento de las organizaciones públicas, entre ellas, el Estado. En la actualidad hay una alteración de esos procesos y se considera en ocasiones, que la utilización de las herramientas gerenciales es más efectiva para atender los problemas públicos, cuando en realidad únicamente son medios para conseguir fines, no para que sean considerados como el objetivo final de las acciones de gobierno.

En la postura moderna del poder democrático, nada sustituye a la política y los valores –eficacia, estabilidad, gobernabilidad, legitimidad- que postula, motivo por el cual, con el arte de gobernar hay que recuperar la importancia de la política como parte de la definición de las reglas del juego, para ahí situar en la lógica –instrumental- que corresponde a las herramientas gerenciales. Estos asuntos son de vital importancia porque la comprensión que se tiene de los problemas, los medios y los fines, es determinante en la forma de construir las soluciones de carácter institucional.

En un reciclamiento insoslayable de la dirección pública, se debe retomar del arte de gobernar las aportaciones que se relacionan con el valor de la política, lo político y las políticas públicas. En esa secuencia es posible que los asuntos públicos que conciernen al Estado sean revalorados bajo la óptica de la racionalidad colectiva, lo cual implica superar la cultura del decisionismo como método que alerta y aconseja sobre cómo adoptar soluciones de orden general en un marco restringido de actores, variables y opciones.

### **Producción de nuevas capacidades para gobernar**

En un panorama incierto que combina crisis naturales y crisis humanas en el cual las capacidades de gobierno no se encuentran en su mejor momento, es necesaria la suma de esfuerzos conjuntos para explorar nuevas vías que permitan fortalecer la sobrevivencia del Estado revisando no sólo sus objetivos, sino los medios que aplica para llevar a cabo la tarea de gobernar. En principio se debe reconocer que los Estados tienen momentos de esplendor y declive en relación a las capacidades institucionales que diseñan e implementan. Éstas no son productos imperecederos, sino que tienen que revisarse a la luz de nuevos problemas y a la necesidad de nuevas soluciones que exigen los diversos

componentes de la vida asociada. Ello obliga a realizar un monitoreo de su desempeño para localizar oportunidades y restricciones que se combinan en la adopción de las políticas y el tipo de resultados que consiguen.

Un elemento a considerar de manera clara es que los Estados no son los únicos que pueden conseguir resultados públicos, sino que hay también en la sociedad civil otra variedad de capacidades instaladas –actores y organizaciones ciudadanas- que deben aprovecharse con base en propuestas de coordinación y cooperación productiva. El viejo esquema de la gobernanza estadocentralista tiene que superarse para dar paso a un paradigma que fortalezca la gobernanza de la multacentralidad que toma en cuenta los actores, los procesos, las estrategias y las acciones con el fin de considerar y valorar la importancia de incluir en los procesos de políticas, las propuestas que formulan organismos diferentes al propio Estado. La evaluación de las capacidades estatales es una tarea de la mayor importancia a realizar de manera frecuente, con el fin de superar debilidades e ineficiencias que limitan la generación de respuestas oportunas en el quehacer público y reproducen en consecuencia, los males públicos que causan daño al conjunto de la vida pública.

Para llevar a cabo la evaluación de las capacidades estatales es fundamental un ejercicio compartido en el cual el mismo Estado y las universidades compartan no sólo experiencias, sino el compromiso para identificar dónde se localizan las fallas o insuficiencias de la acción pública que provocan los rendimientos decrecientes. Los límites funcionales del Estado en la tarea de gobernar es un asunto público, no restringido. En este caso las universidades con su reflexión, la producción del conocimiento, la investigación, el análisis y la recomendación factible de las políticas, pueden y deben contribuir a fortalecer las capacidades estatales atendiendo al binomio diseño – rediseño, con el fin de potenciar los medios de la gestión público - gubernamental.

Entender el ejercicio del poder en la lógica de los rendimientos crecientes o los decrecientes, permite someterlo al examen de su factibilidad, así como de los procesos que conllevan a mejorarlo, sobre todo en un tiempo que demanda una preparación cada vez más interdisciplinaria. Una tarea básica en este caso es que las universidades tengan un mayor acercamiento en la comprensión y análisis de las políticas públicas que se deciden e implementan para recomendar opciones de buen gobierno. Si la acción del gobierno se entiende como una modalidad pública del Estado para dirigir y coordinar, es fundamental que su alcance, objetivos y medios sean objeto del análisis cuidadoso con el uso del método, la teoría y las metodologías experimentales.

La acción del gobierno tiene como característica que produce efectos positivos o negativos, motivo por el cual, su contenido es un asunto que preocupa a diversos sectores del público ciudadano. De la acción de gobierno depende que la sociedad y el desempeño de la economía sean fructíferos. Desde el ámbito de la academia sintetizado en las universidades es importante abrir el debate que esclarezca las

razones y los argumentos que inciden en el desempeño de las instituciones públicas.

En una interacción creativa, el Estado y las universidades pueden establecer procesos amplios para revisar y actualizar las capacidades institucionales que necesitan las sociedades para vivir mejor. El concepto vida pública que no implica en ningún momento desvalorizar a la vida privada, obliga a que las políticas públicas sean el centro del debate principal al momento de evaluar lo que deben hacer y lo que hacen los Estados.

En una interacción creativa, es posible la formación de grupos de trabajo para incursionar en el análisis y evaluación de la acción de gobierno a partir de destacar que la dirección de la sociedad incluye a los expertos en un afán de compartir experiencias. Desde una visión de contexto abierto, los procesos y las acciones del gobierno a cargo de los Estados son puntos neurálgicos para avanzar en la búsqueda de soluciones factibles que permitan remontar los contratiempos y mejorar las condiciones de vida en el espacio público de la sociedad civil.

En una interacción creativa, el Estado y las universidades han de integrar agendas de trabajo que incorporen problemas centrales de la convivencia pública para que sean examinados con el auxilio de la crítica y las propuestas de solución. La información que producen los Estados en materia de políticas públicas, proporciona datos importantes para destacar en tiempo real lo que se realiza, quién lo lleva a cabo y qué resultados se obtienen. El intercambio de opiniones y argumentos es ejercicio necesario para que las capacidades de la vida estatal ingresen a una revisión detallada en razón de cómo se aplican y se logra el cumplimiento de las tareas públicas.

La interacción dialógica contribuye en este sentido, amplía el panorama del análisis sobre los procesos de política pública. La responsabilidad de las universidades frente a los asuntos, problemas y soluciones públicas es creciente. Con sus tareas académicas, tienen una visión de la sociedad y en la sociedad, lo cual implica que son parte de valores, propuestas, oportunidades y recursos que se han de aprovechar no sólo para debatir, sino también para recomendar cursos de acción que permitan atender con más y mejores elementos de respuesta tanto carencias como demandas sociales.

Reinsertar la contribución en las universidades en la producción de capacidades para gobernar, les confiere una responsabilidad creciente, debido a que la enseñanza de los problemas públicos desde un enfoque de interdisciplinariedad, las compromete más con los imperativos del desarrollo. Transitar de una perspectiva teórica a una práctica confiere a las universidades la ventaja de incidir en nuevas fórmulas metodológicas y en una nueva visión de la filosofía de las ciencias sociales encaminadas al tratamiento de problemas de gobierno relacionados tanto con el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

Contribuir para que las comunidades científicas interactúen con los ciudadanos a partir por ejemplo de audiencias públicas, abre la posibilidad de que la universidad y los Estados amplíen su comunicación con mejores esquemas de participación pública. Con la colaboración de las universidades y el Estado es factible que el público ciudadano se interese aún más en la discusión de los problemas que se relacionan con sus condiciones y oportunidades de vida. Bajo la óptica de asuntos de carácter transcendentales, las universidades y el Estado han de convocar a ejercicios de comunicación que sobre la base de impulsar proyectos de investigación orientados a mejorar la calidad de vida de la sociedad, se extiendan a los actores interesados en colaborar en el análisis y diseño de políticas públicas para desarrollar un sistema de conocimientos que permita identificar con mayor realismo las condiciones, procesos, oportunidades y restricciones que hoy día enfrentan las sociedades contemporáneas.

Fortalecer en esta visión el análisis político de las políticas públicas fortalece la senda de que la producción de las capacidades para gobernar sea nutrida con elementos más finos de análisis y recomendación. Una tarea clave en este proceso es que las universidades y el Estado sean la cabeza de una nueva forma de entender el significado de las capacidades para gobernar y sobre ese terreno es posible organizar esfuerzos y capacidades desde una perspectiva más amplia que permita romper el molde tradicional de que gobernar es un asunto de expertos localizados en el realismo de la política, mientras que otros actores de la sociedad sólo reflexionan y discuten asuntos públicos.

Fortalecer la visión del análisis contextual es otra veta a destacar en el nexo universidad - Estado. En los últimos 20 años los Estados han sido analizados con mayor énfasis en los procesos y los procedimientos que realizan en el interior de las oficinas gubernamentales. Hoy es imperativo volver la mirada a la complejidad del contexto para ubicar de modo más directo los problemas y oportunidades que en un sentido realista, tienen los Estados para mejorar sus capacidades de respuesta.

Ningún ámbito se explica por sí mismo; por el contrario, responde a exigencias del contexto y este vínculo debe restaurarse para evaluar lo que necesitan los Estados y que sistemas cognitivo y metodológico han de aportar las universidades para generar alternativas más completas de análisis y aplicación del conocimiento.

Afinar los instrumentos que permitan tener un conocimiento más efectivo de los contextos inciertos que enfrentan los Estados, impone a las universidades la tarea de rebasar tanto el cálculo como la mecanización de los procesos públicos. Ni la certeza ni la precisión caracterizan a los problemas de la sociedad contemporánea. Por el contrario, lo imprevisible y las contingencias son ahora las formas de entender con mayor frecuencia lo que acontece en las sociedades. Estos elementos es importante destacarlos porque de su comprensión y adopción depende cómo se revaloran los asuntos de gobierno desde una perspectiva universitaria y estatal.

La institucionalidad de nuevas formas de investigación, tratamiento y solución sobre los problemas públicos es senda a considerar en la colaboración de las universidades y los Estados. Esto incluye criterios coincidentes sobre el significado de la realidad entendida como problema y solución. Formar ambientes institucionales sobre la importancia de compartir no sólo conocimiento, sino experiencias y observación es requisito para dar paso a otra forma de hacer las cosas.

La relación universidades y Estado tiene que partir de protocolos que apoyen un acercamiento de cosmovisiones que favorezcan la definición de metodologías, criterios, procedimientos y objetivos que sobre la base de la persuasión y disuasión, permitan tipos de colaboración institucional a partir de conceptualizar los imperativos de la capacidad de gobernar de manera puntual y específica. De otro modo se corre el riesgo de instituir formas de colaboración que no serán efectivas y duraderas.

### **Contenido heurístico de la formación y la capacitación**

Punto nodal en la formación y la capacitación de los directivos y operadores del Estado es, sin duda, tener conocimientos y prácticas atendiendo más a una preparación heurística, no algorítmica. Esto significa que hay que tomar distancia del proceso enseñanza – aprendizaje fincado en paradigmas excesivamente racionalista, formalistas y predictivos. En esta línea, pareciera que los problemas públicos se atienden y solucionan mejor cuando se cumple al pie de la letra con los pasos de un manual, un proceso o un sistema de procedimientos relacionados con el modo de entender y solucionar las demandas y carencias sociales.

Nada más impreciso que insistir en las racionalidades *apriorísticas*, las cuales sostienen que lo riguroso, lo pulcro y lo normativo son garantía para procesar problemas y elaborar soluciones con amplia coherencia formal. A nivel de los cuadros directivos y operativos es común verificar tendencias que apuntan por los paradigmas elaborados con alta dosis de racionalidad, pero no siempre con las respuestas adecuadas cuando se incurre en fallas o errores por parte de los sistemas de autoridad y gestión.

La comprensión de la realidad entendida como un problema en el mundo de la incertidumbre y las turbulencias como el contemporáneo, aconseja la búsqueda de otras alternativas que sin dejar de ser creativas y efectivas, proporcionen recursos más consistentes para problematizar y solucionar los problemas comunes. En este caso, una alternativa que conviene reforzar es la formación, enseñanza y capacitación de carácter heurístico, considerando como punto de partida, que existe una diversidad de opciones para solucionar los problemas relacionados con las políticas públicas. El conocimiento heurístico es fundamental, tomando en cuenta que exige reflexión epistemológica y metodológica que a la vez dan lugar al análisis y la síntesis que permiten respectivamente la resolución de los problemas y la explicación creativa de los mismos.

Considerando que los problemas de gobierno son cada vez más interdependientes, no existen soluciones únicas para su tratamiento, menos para su erradicación. Las fallas en la tarea de gobierno que en ocasiones se generan a nivel de los mandos directivos y operativos radican en la visión decisionista o incluso racionalista con las cuales se abordan los problemas de la vida comunitaria. Es fundamental en la interacción de las universidades y los Estados incursionar para fines de formación y capacitación, por el lado de la enseñanza de la metodología heurística, a fin de mejorar la calidad de las políticas públicas y los servicios que el Estado tiene a su cargo, teniendo como punto de reflexión que no hay soluciones únicas ni deterministas para generar condiciones positivas de vida.

Descubrir variables, problemas y procesos es más importante que la demostración misma de los hechos. Cuando se gobierna, la categoría estrategia necesita más del conocimiento heurístico por cuanto que se pueden explorar otros caminos no convencionales para la solución de los problemas, sin sujetarse a las rutinas universalistas que se pretenden convertir en “principios” de buen gobierno o de la calidad *per se* del Estado. La formación y capacitación que se inscriben en el mundo de la globalidad, los problemas locales, los desafíos regionales y los macroproblemas, tienen que abordarse fuera de convencionalismos, al optar por las ventajas de la heurística que puede entenderse como la solución creativa de problemas.

En materia de los problemas y soluciones públicas no pueden utilizarse premisas que se convierten en conclusiones para entender los efectos, porque implica la adopción de métodos *apriorísticos*. La ventaja de la heurística consiste en que contribuye a la formación del *logos* en condiciones no paradigmáticas, lo cual favorece a la vez, los ejercicios de la hermenéutica. Por tanto, la formación y la capacitación tienen que reformularse de cara a los desafíos de los problemas contemporáneos, a fin de que las universidades lleven a cabo la revisión de los perfiles curriculares y los Estados también ingresen al ámbito relacionado con la preparación de sus directivos y operadores que son los servidores públicos.

En este punto la relación de las universidades con los Estados -considerando la formación y capacitación- tiene como elemento de convergencia la necesidad de revisar las capacidades cognitivas y pragmáticas que se vinculan con la tarea de gobernar. Aquí no hay tiempo que perder, dado que la velocidad y complejidad de los problemas públicos exige alejarse de la racionalidad rigurosamente metódica para incursionar por la senda de nuevos elementos que nutran el logro de la racionalidad pública en la cual coexisten los gobernados y los gobernantes.

La racionalidad pública entendida en la comprensión de metodologías abiertas – hipótesis, no axiomas-, es elemento base para que la racionalidad heurística sea el punto cardinal en los modelos que formen y capaciten tanto a los directivos como a los servidores públicos. Esto significa que así como las clases políticas se renuevan para que perduren los sistemas políticos, también es fundamental que la mejor conservación de las instituciones del Estado exija la revisión y actualización de los sistemas de pensamiento que sustentan su lógica normativa, así como la

lógica pragmática que es la clave para situar su operación y los resultados conseguidos.

Valorar la heurística como el arte de resolver problemas con creatividad, permite destacar la formación y la capacitación en las esferas directivas y operativas del Estado que, por lo mismo, tienen que alimentarse con nuevos enfoques y planteamientos para que sean generadoras de valor público, el cual se relaciona con la calidad de la legalidad, la transparencia, la rendición de cuentas, la felicidad de los gobernados, la distribución equitativa de los bienes públicos; en suma, con la calidad de la democracia entendida como un sistema de vida que tiene principios normativos, políticas aplicadas y procesos de gestión pública encaminados a mejorar las condiciones de la vida asociada. La formación de valor público es un imperativo que los Estados han de producir con capacidades institucionales más efectivas y responsables. Significa el valor público un desafío de escala mayor, más aun en condiciones que para América Latina y el Caribe se convierten en infranqueables. El valor público considera en este sentido, que la relación de las universidades con el Estado para fines de formación y capacitación tiene que fortalecerse para dar paso a la búsqueda de fórmulas de cooperación y productividad social que beneficien el desempeño de la sociedad, el mercado, las políticas distributivas, la vitalidad de los sistemas de gestión y el logro de las metas colectivas.

Entender la formación y la capacitación de los directivos y servidores públicos como nuevas formas de acceder al conocimiento para mejorar la calidad de la práctica institucional, permite revalorarlas a la luz de que es factible corregir lo realizado mediante datos e información que se convierten en nuevos aprendizajes.

La memoria de las instituciones en un sentido amplio, viviente y enriquecedor no sólo es el registro cronológico de acontecimientos, hechos y problemas, sino que incluye a la vez, la suma de aprendizajes fincados en la búsqueda y explicación de los aspectos esenciales que se relacionan con los problemas públicos que tienen en la visión de complejidad, factores que se interrelación de manera cada vez más intensa. Esto significa que el modo de comprender la realidad es el modo de asumirla para solucionar lo problemas y como todo proceso de formación y capacitación se inspira y sustenta en recursos teóricos, metodológicos y prácticos es fundamental, revisar en un mundo turbulento, su alcance y eficacia para generar nuevos productos cognitivos y aplicados que permitan un abordaje más eficaz y oportuno a los problemas públicos con elementos de novedad.

### **Propuestas de colaboración**

Con base en lo expuesto, la relación de las universidades y el Estado en materia de formación y capacitación directiva y operativa, es factible que se estructure con base en los siguientes puntos:

*Educación a distancia.* Diseñar cursos relacionados con la complejidad de la tarea de gobernar y transmitir contenidos que contengan nuevos problemas y nuevas

alternativas que respondan a los imperativos de un mundo caótico y desafiante que no tiene puntos de reposo.

*Investigación y desarrollo.* Elaborar protocolos de investigación que favorezcan la elección de problemas estratégicos relacionados con el desarrollo simultáneo de los mercados, la vida social y la calidad de la vida pública. Ello implica la producción y aplicación de conocimiento relevante que estimule el desarrollo de las capacidades directivas y operativas en un esquema de nueva sinergia de políticas públicas, con el objeto de potenciar la vigencia de los sistemas institucionales.

*Centros de excelencia.* Crear centros de excelencia que permitan formar y capacitar a directivos y servidores públicos atendiendo a la importancia de que el arte de gobernar sea una nueva cosmovisión para llevar a cabo el abordaje y solución de los problemas públicos. Insistir en la reflexión metódica, en la versatilidad conceptual y en el fortalecimiento de las bases metodológicas orientadas a la acción, es indispensable para diluir la comprensión mecánica que da primacía a la relación estrecha de los medios con los fines.

*Organización de cursos.* Que la capacitación no sea entendida como una actualización de conocimientos y prácticas, sino como generadora de valor, lo cual implica que los cursos que la apoyen sean organizados sobre la base de un conocimiento creativo que permita a la vez, el fortalecimiento de un espíritu de cuerpo, a fin de aumentar la adhesión y el compromiso de los servidores del Estado con los fines públicos que éste proclama y que asume como la organización suprema de la sociedad. En este sentido, la Educación Continua a cargo de las universidades es un vehículo que favorece el desarrollo de nuevas habilidades, pericias y valores éticos para crear en los servidores públicos mayor conciencia sobre el significado de los valores públicos y sociales.

*Entrenamiento directivo.* Diseñar cursos de alto relieve que permitan a los directivos incursionar en los desafíos de los nuevos aprendizajes que exigen los problemas colectivos y la correlación de fuerza a nivel mundial. En cursos de este tipo es fundamental la práctica de la reflexión metodológica y a partir de ejercicios relacionados con talleres heurísticos, realizar ejercicios que permitan trabajar con situaciones no sólo previsibles, sino caóticas, las cuales exigen otras formas de pensar, repensar y solucionar los problemas de la sociedad y las instituciones. Lo importante es abandonar los patrones ortodoxos de gobierno que se ciñen a las rutinas vigentes y cuando emergen situaciones de mayor complejidad, llegan a límite de su eficacia.

*Diseño de competencias.* Éste es un aspecto central en la nueva visión que exige la profesionalización del servicio público entendida en las exigencias de producir estrategias de buen gobierno. Bajo un planteamiento de colaboración, el diseño de competencias implica que los servidores públicos tengan perfiles más completos de desempeño. En esta tarea el nexo universidades – Estado es un

paso necesario para nutrir y fortalecer los sistemas de gestión pública atendiendo a la lógica de la eficiencia social, la innovación y las capacidades institucionales.

*Grupos de evaluación.* Formar grupos de evaluación permanente con el concurso de las universidades y el Estado a fin de evaluar en un esquema dialógico, el desempeño de las políticas públicas entendidas como estrategias complejas de acción pública. Este paso es fundamental en momentos en que la acción pública de los Estados tiene factores y contextos que limitan su capacidad de maniobra y por tanto, la exigencia sobre los resultados que generan se inscriben en contextos de máxima presión y vigilancia ciudadana.

*Diseño de consultorías.* Dar vigencia al trabajo de consultoría que permita una acción directa y de compromiso entre las universidades y el Estado para la atención y solución de problemas de gestión que permitan rehabilitar los sistemas de respuesta. Este sería un ejercicio no sólo necesario, sino práctico para intercomunicar a los expertos de las universidades con los responsables de las áreas de gestión de manera más abierta y flexible.

## **Conclusión**

El nexo universidades y Estado transita por caminos que destacan la urgencia de ampliar la interacción entre ambas instituciones. Los retos del desarrollo necesitan la suma de apoyos y capacidades para aprovechar mejor los recursos escasos. En este caso, la formación y capacitación de directivos y servidores públicos es piedra angular para articular programas que contribuyan a incrementar el pensamiento estratégico que demandan las sociedades contemporáneas.

Un punto de colaboración que permite interactuar a las universidades con el Estado es a través de las propuestas de Giandomenico Majone al señalar la importancia de que sean simultáneos el “saber cómo” que alude a la capacidad de hacer ciertas cosas y el saber eso referido a la conciencia de las proposiciones y de las reglas de conducta explícita”. Esto significa la tarea cognitiva de las universidades, así como la responsabilidad de la dirección pública a cargo de las autoridades, tiene que orientarse al aprovechamiento de las condiciones que facilitan la concepción y el diseño de las políticas públicas en una visión de corto, mediano y largo plazo para no incurrir más en respuestas que son de carácter reactivo.

En el área de América Latina y el Caribe la formación y preparación de los cuadros responsables de la función pública, es importante que se refuerce y estimule bajo una óptica de mayor realismo institucional, conocimiento heurístico y el diseño de estrategias más efectivas que incidan en el conjunto de oportunidades y restricciones que enfrentan de modo frecuente las instituciones público- gubernamentales.

La desigualdad estructural de la región latinoamericana y del Caribe obliga a un mayor acercamiento y colaboración entre dirigentes y académicos, para que en

la visión del profesionalismo en el arte de gobernar (Dror), sea factible aprovechar el poder y el conocimiento para llevar a cabo la transformación deseada, positiva y necesaria de la vida pública.

### **Bibliografía Consultada**

Dror. Yezkel (1999) La capacidad de gobernar, México, Fondo de Cultura Económica.

Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008) en revista Reforma y Democracia, núm. 42, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.

Edelman, David y Romero Adis (1991) Orientaciones de políticas y recomendaciones para estrechar la relación entre Sector Público –Universidad, Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública, RIEGP. Serie Documentos Técnicos, Caracas, Venezuela, Agosto, 1991.

Hintze, Jorge (2008) “La desorganización óptima” en revista Reforma y Democracia, núm., 42, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.

Majone, Giandomenico (1978) (1992) “Los usos del análisis de políticas” en La hechura de las políticas, Luis F. Aguilar Villanueva (Edición) México, Miguel Ángel Porrúa, Antología 2.

North C. Douglass (1990) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, Fondo de Cultura Económica.

Prats i Catalá, Joan (2005) De la burocracia la Management, del Management a la gobernanza, Madrid, Ministerio de Administraciones Pública e Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Velasco Gómez, Ambrosio (2000) El concepto de heurística en las ciencias y la humanidades (et al) México, Editorial Siglo XXI y Universidad Nacional Autónoma de México.

## **Ponencia**

### **La investigación, innovación y desarrollo tecnológico para mejorar la administración pública**

**Eladio Hernández**

**Santo Domingo, República Dominicana,  
Junio de 2010**

## **INTRODUCCIÓN.**

La investigación que por naturaleza inmanente realizan las universidades tanto en ciencias básicas como aplicadas, así como en las llamadas ciencias duras y ciencias blandas, deben estar al alcance de toda la ciudadanía y muy particularmente a los sectores involucrados, directa o indirectamente con la administración pública.

En ese sentido se recomienda la metodología sugerida por Don David Edelman, Director de Programas del CLAD, para obtener el mayor provecho posible de las deliberaciones en la buena realización del Simposio y en los días por venir.

De igual manera, pero esta vez como marco referencial, se recomienda observar los trabajos presentados, en el día de la inauguración por la Dra. Elena Kerr de Amaral de la Escuela Nacional de Administración Pública de Brasil de la cual es su Presidente, y en el día de ayer, por el Dr. Luis Eduardo González del Centro Interuniversitario de Desarrollo de Chile quien es su Coordinador. Documento que puede ser más que una referencia ya que puede ser la base inicial de posibles investigaciones que permitan en conjunto profundizar sus indicaciones y aspectos relevantes.

Por último, se considera también que la presentación realizada, por el Dr. Ricardo Uvalle Berrones, Coordinador de la Carrera de Administración Pública de la Universidad Autónoma Metropolitana de México, puede, sin lugar a dudas, ser otro elemento referencial por los elementos de consideración académica que incluye para la discusión. Seguramente, la exposición del Lic. Rafael Toribio, Director General del Centro de Gobernabilidad y Gerencia social del Instituto Tecnológico de Santo Domingo, también fue una exposición enriquecedora de todos los aspectos que tratados y particularmente en el área de la Cooperación Técnica. De igual manera, los acertados comentarios del Dr. Oscar Espinoza.

## **PROPUESTAS.**

Los comentarios se inician en esta área temática por las PROPUESTAS que se consideran más relevantes y que de alguna manera están en el ambiente que se ha ido generando desde que se propuso la idea del Simposio y de las mismas deliberaciones que han presentado durante su desarrollo.

En primer lugar, FORTALECER LA RED DE INSTITUTOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR, Escuelas de pregrado y Centros de Investigación, etc., vinculados al CLAD y a las áreas temáticas vinculadas con el mejoramiento e innovación de la Administración Pública, partiendo de la relación bidireccional de las Universidades y entes gubernamentales, sin olvidar las empresas privadas de servicios públicos y las propias Consultoras profesionales. La idea básica es el intercambio de información para producir más y mejor conocimiento, para identificar los problemas más relevantes que mantienen el “divorcio” entre los Gobiernos

Iberoamericanos (IBAM) y los entes encargados de impartir formación y capacitación a los funcionarios públicos de este ámbito.

Una idea sustantiva es la crear o fortalecer una BASE DE DATOS DOCUMENTAL (puede ser la del CLAD) que recoja: escritos, bibliografía, acuerdos, papeles de trabajo, resoluciones, etc., de todos los países Iberoamericanos, que guarden estrecha relación con el problema que estamos considerando. De igual manera, integrar, de manera innovadora, las bibliotecas y centros de documentación existentes, previa digitalización, en las diversas instituciones universitarias y de formación en el área de la administración pública; así como su fácil acceso por cualquiera de las tecnologías multimedia y de la propia Internet, esto sería una muy buena contribución para un buen Gobierno Electrónico y ya existen experiencias recomendables en la Nuevas Tecnologías de Información y Conocimiento (NsTIC) en Iberoamérica.

En segundo lugar, y vinculado académicamente con el anterior punto, realizar ESTUDIOS Y ANÁLISIS INNOVADORES que destaquen logros y aciertos existentes entre los gobiernos de Iberoamérica y las instituciones de formación y capacitación, así como también de los problemas más relevantes y neurálgicos que pueden estar impidiendo o entorpeciendo una mejor formación y capacitación de nuestros funcionarios públicos. Una idea que también ha estado rondando desde hace algún tiempo es la creación de un Banco de Datos actualizada sobre problemas y recomendaciones que les sirva a los estudiantes en formación para la elaboración de sus trabajos de grado, investigación o tesis. Con este Banco de Datos se puede simplificar el trabajo de los docentes, facilitadores y tutores de los distintos centros de formación y capacitación, además de reducir esfuerzos y incrementar el conocimiento sobre la problemática en cuestión, así como las propuestas para abordar y/o soluciones parte de los problemas existentes. Los trabajos pueden ser continuos o de aproximaciones sucesivas a la resolución de un problema o parte de él, incluso incorporarlos al servicio comunitario y profesional de nuestros alumnos de pre-grado.

En tercer lugar, proponer amplias LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN –relacionadas con los dos puntos anteriores- que contribuyan, en extenso, a la precisión o el mejoramiento de los indicadores (cualitativos y cuantitativos) que se están utilizando y que son relevantes para los gobiernos Iberoamericanos, al mejor estilo del PNUD y de otros entes mundiales. La finalidad es la homogeneizar e innovar sin desconocer las particularidades de cada uno de los países; pero, como se ha visto, muchos indicadores nos son comunes y no sólo en los aspectos culturales, sino también procedimentales, normativos y operacionales. En consecuencia, las líneas de investigación serían referenciales destacando lo común en los problemas y las diversas formas de abordarlos, así se sumarían aciertos y evitaríamos suma de errores. Un lugar ideal, sería el de las universidades ya que tienen mayor posibilidad reflexiva para ello, pero retroalimentándose con las indicaciones de los entes gubernamentales para así hacerlo mucho más eficiente.

En cuarto y último lugar, estimular la creación de CONCURSO PÚBLICOS sobre temas relacionados con las líneas de investigación y destacando problemas concretos y sus eventuales soluciones innovadoras. Puede haber uno o más concurso de carácter regional iberoamericano, pero también en cada uno de nuestros países a través o en coordinación: entes de formación y capacitación, universidades y el propio gobierno. También se puede hacer extensivo a los gobiernos regionales y municipales, permitiendo que participe los ciudadanos en general. Con esto último, se estimulará de alguna manera la atención de los ciudadanos a conocer su realidad y a protagonizar soluciones que muy bien pueden ser posteriormente canalizadas a través de los entes institucionalizados de la educación superior en el área de la administración pública y/o la ciencia política.

### **ALGUNAS CONSIDERACIONES.**

Entre las consideraciones más importantes que presentó la Dra. Elena de Amaral fue la de ¿qué Estado? Y ¿qué se espera de él? Es decir, en Iberoamérica, el Estado no es único ni en su forma ni en su modo. A pesar de que todas son repúblicas las particularidades de su gobernabilidad son múltiples y eso se debe tomarlo muy en cuenta para establecer indicadores apropiados que permitan esclarecer parte de la problemática, particularmente, en el de una mejor y mayor eficiencia y eficacia en la toma de decisiones por parte de los gobernantes, así como también el grado de participación e involucramiento de la ciudadanía en la solución de problemas. Con ello, no sólo se está considerando el problema de lo público y lo privado, sino también, se está rotulando que la complejidad de los También se pueden agregar para la discusión, si el Estado es el único hacedor de política, en el marco de que los problemas actuales no son los mismos de ayer y que el involucramiento de la ciudadanía y muy particularmente los más vulnerables, debe ser un norte en las múltiples consideraciones programáticas, en consecuencia, no se deben desdeñar estos aspectos de la realidad iberoamericana de hoy.

Otra consideración importante de destacar es el de la consideración de los modelos o métodos lineales de abordaje en los distintos problemas existentes en la administración pública iberoamericana. Ya existen diversas teorías políticas para el análisis cualitativo o cuantitativo que nos permitirían un más eficiente acercamiento a los problemas. Se pueden mencionar algunas, como por ejemplo, la teoría de los sistemas complejos, cuyo principal autor es Edgar Morin en su ya conocido texto de los *Siete Saberes* y el *Conocimiento del Conocimiento*; o la teoría del Caos, que ha irrumpido recientemente en las ciencias de la administración; o las nuevas propuestas de paradigmas en las organizaciones; o las teorías de la acción racional y sus nuevos y variados impulsos en la disminución de la incertidumbre y los riesgos en la toma de decisiones, etc. Digamos que hay que tomarlas en cuenta para lograr innovaciones en la administración pública y en general, en las instituciones gubernamentales.

La responsabilidad política y social también se deben tomar en cuenta en una nueva aproximación en la solución de problemas de la administración pública y

gubernamental en “tiempo real”. El expositor Dr. Luis Eduardo González advertía sobre la necesidad de precisar “tres niveles formativos” que están asociados para y en la ejecución de las políticas gubernamentales. Pues bien, es importante que establezcamos de igual manera responsabilidades en la ejecución de las políticas, programas y planes gubernamentales, en cada uno de estos niveles. Las responsabilidades no se puede seguir diluyendo en esa ficción –como decía Julio Cesar Fernández– que es el Estado, sino precisando responsabilidades inherentes a la responsabilidad de los funcionarios en cada nivel de desempeño. Por cierto, sería necesario agregar un cuarto nivel, que se denominaría megapolítico y que tiene que ver con los funcionarios a nivel internacional; es decir, a todos lo relacionado con la implementación de políticas gubernamentales de los Estados entre sí y de estos con las organizaciones internacionales y/o mundiales. Ese nivel, por su necesaria profesionalización, no se debe descuidar y menos hoy en día cuando la integración forma parte importante de la Agenda Iberoamericana y la comunicabilidad entre los ciudadanos se hace en un tiempo espacial real, como lo advierten algunos académicos de nuestras latitudes como lo es Manuel Castell y sus textos sobre la Era de la Información.

La innovación debe estar circunscrita al llamado Dialogo de Saberes, no es posible aislarse de esta realidad que cautiva a diario y se podría agregar cada hora y cada minuto. El intercambio de información produce más que esta, produce conocimiento que es el desiderátum de muchos gobernantes. El dilema entre gobernabilidad y gobernanza es la capacidad de incluir e influir en los saberes innovadores y eso no se logra sin más y mejor incorporación de entes, personas y políticas. Los saberes no sólo están en las universidades, también está en el funcionariado, en los ciudadanos, en los empresarios y en la compleja problemática que atraviesa toda nuestra realidad cultural Iberoamericana. Nadie sobre, todos hacemos falta. La complejidad no es un concepto vacío implica una red iberoamericana y mundial de información disciplinaria, en cuanto a la administración pública y la gobernabilidad, como también en lo transdisciplinario que involucra la gobernanza. Y aunque no sea un tema o área susceptible en lo inmediato de un funcionario público en ejercicio si forma parte de las consideraciones intelectuales y académicas que realizan nuestras universidades, como lo son la Universidad Central de Venezuela y la propia Universidad Autónoma de Santo Domingo, por sólo nombrar dos que están presentes. Es decir, del dialogo de saberes formamos parte todos y no se debe desechar o menos preciar otras disciplinas y no sólo la Ciencia Política o la Administración Pública, también en otras existen innovaciones que nos podrían ser muy útiles para nuestros planteamientos disciplinarios y profesionales.

Una última consideración que es relevante tratar por que estuvo presente en las deliberaciones del Simposio: es el de la ideologización de la política. Más concretamente, el que se percibe claramente desde las universidades y también, por qué no aceptarlo, desde los entes gubernamentales. Eso no sería un problema serio si no fuese por el grado de dogmatismo que posea esa ideologización. La democracia, por ejemplo, se puede considerar más que una idea básica de la República, pero ella tiene múltiples aspectos que se deben cuidar, vigilar y

controlar. Defender la democracia representativa como única e incuestionable no es posible en los tiempos que corren por Iberoamérica, incluso en el mundo. Abrir espacios para una mayor participación ciudadana, organizada o no, es, sin lugar a dudas, un imperativo categórico de nuestras repúblicas o formas de institucionalizar la política en los fenómenos políticos. Más y mejor democracia es un aliento paradigmático en nuestras modalidades de asumir lo público. Ahora bien, si un dogma o doctrina política, religiosa, personalista o caudillista, pretende apropiarse de los asuntos públicos y de todas las instituciones públicas y de la propia participación ciudadana, entonces se está hablando de otra cosa que en efecto y según no lo indica la historia de nuestros pueblos, si se puede ver afectado nuestra eficacia y eficiencia en los asuntos públicos. Parte del conjunto de las consideraciones que hemos venido haciendo algo tienen que ver con esto. En consecuencia, la objetividad académica, la responsabilidad administrativa y el protagonismo ciudadano serán verdaderos incentivos en buen desenvolvimiento de nuestras instituciones gubernamentales.

## **Ponencia**

### **La Cooperación entre la Universidad y el Estado en Campos como la Prestación de Servicios Especializados de Consultoría y Asesoría a Entes del Sector Público**

**Rafael Toribio**

**Santo Domingo, República Dominicana,  
Junio de 2010**

## **La cooperación entre la universidad y el estado en campos como la prestación de servicios especializados de consultoría y asesoría a entes del sector público (coordinación temática)**

### **Necesidad y conveniencia de la cooperación entre el Estado y la Universidad**

La modernización del Estado, que se ha estimado como una prioridad en el contexto de la institucionalidad democrática, tiene como uno de sus requisitos fundamentales una gestión pública de calidad, eficiente y oportuna, tanto en el ámbito nacional como local. Es importante resaltar que la necesidad de una administración pública profesional y estable no sólo lo es en la administración central del Estado, sino también, en el ámbito local.

Para un adecuado desempeño de Gestión Pública es necesario recurrir a servicios especializado y muchos de estos servicios se pagan a entes del sector externo, personas individuales o empresas, en calidad de asesoría o consultoría. Esta “tercerización” es cada más frecuente, no sólo por el seguimiento a postulados del neoliberalismo que lo aconseja, sino porque a lo interno de la administración pública se carece muchas veces de este recurso humano, o de su disponibilidad para realizar estas tareas.

La prestación de servicios de la universidad al sector externo, tanto el público como el privado debe ser concebida como una oportunidad estratégica, tanto para el relacionamiento como para el cumplimiento de sus funciones. La prestación de servicios es para la universidad, al mismo tiempo, una forma “moderna” de la “extensión”, que se manifiesta en dar respuesta con sus recursos a las necesidades de empresas y gobierno, nacional o local.

Representa también una fuente adicional de ingresos, que además de aliviar su presupuesto permite la retención de recursos humanos valiosos, que de encontrar una forma de contratación que desde la universidad le permita su desarrollo profesional, termina haciéndolo desde fuera de la universidad.

Por otro lado, la prestación de servicios es un mecanismo de presencia y visibilidad de la universidad una forma de “extensión de la frontera institucional”. Le permite estar presente, no sólo a través de la formación de recursos humanos, de grado o postgrado, más allá de su campus.

### **Factores que posibilitan y recomiendan la prestación de estos servicios desde la universidad**

En primer lugar, hay que convenir que en la universidad hay la disponibilidad de recursos humanos que pueden abarcar distintos ámbitos por su naturaleza multidisciplinaria. Ninguna empresa consultora tiene esta disponibilidad. Además, por acumulación de experiencia y perfeccionamiento de sus docentes e investigadores la universidad dispone de una ventaja competitiva en determinadas áreas, que le hacen única en el país o la más calificada para ofrecer ese servicio.

Algo en lo que normalmente no se repara es en las enormes posibilidades de cooperación horizontal con pares institucionales del exterior, que tienen las universidades. Integradas a redes, el desplazamiento de un consultor a otro país, a través de una universidad, no sólo es posible, sino

que el costo del servicio puede ser sustancialmente menor al que habría que pagarle a un empresa consultora.

Habría que agregar también que, en principio, las universidades públicas pudieran tener una ventaja competitiva frente a las privadas para la provisión de estos servicios. Aunque sean autónomas por su naturaleza mantienen una relación orgánica con el sector público y sus órganos. Además reciben financiamiento público, lo que facilita la disposición de atender a un requerimiento del sector público, o tener una mejor acogida si formula una oferta. No olvidemos tampoco que por su naturaleza tiene una vocación de servicio, que no siempre está presente en las universidades privadas.

Sin embargo, hay factores que parecen dificultar esta relación conveniente y necesaria.

A pesar de condiciones objetivas que hacen conveniente y necesaria la relación universidad – sector externo, con base a la prestación de servicios, varios factores parecen dificultarla.

Entre estos factores hay que señalar el desconocimiento mutuo entre el sector externo, privado y público, de la capacidad de respuestas desde la universidad a sus necesidades. En el caso del sector público respecto a las necesidades de la administración pública el desconocimiento indicado es notorio. Ambas partes, que pudieran salir ganando de una alianza estratégica, han caminado más hacia el desencuentro que al encuentro.

Hay que apuntar también la preferencia desde el sector externo, cuando se es consciente de la necesidad de respuesta , que el servicio sea prestado por una entidad más ágil y menos complicada que una universidad, por lo que se recurre a consultores y empresas consultoras.

Hay la percepción de que ambas partes manejan “tiempos distintos”. En una prestación de servicios el trabajo es por resultados y no siempre esto coincide con el tiempo de los académicos.

Para que la prestación de servicios sea una realidad, la universidad tiene que superar una visión muy restringida que tiene de sus posibilidades. Debe asumir, en primer lugar, que administra recursos con valor mercado, incluyendo a estudiantes, profesores, equipos y facilidades. Una buena parte de los estudiantes son entes productivos en la sociedad. Muchos desarrollan negocios con los cuales se costean sus estudios.

Por otro lado, los equipos de laboratorios, orientados casi exclusivamente a la práctica docente, son los mismos que se transforman en entes productivos en las empresas. Y los profesores, son los consultores que prestan servicios profesionales al sector externo, pero que prefieren hacerlo, no desde la universidad, sino desde fuera de la universidad.

No facilita la prestación de servicios desde la universidad el hecho de que gran parte de sus profesores se desempeñan con personal de dedicación a tiempo parcial, que solo le alcanza para impartir docencia.

Pero quizás el mayor obstáculo a que la universidad oferte y realice la prestación de servicios es la inexistencia de una política institucional que promueva esta actividad, desde la universidad, en la que sus docentes vean que su desarrollo profesional no tengan que buscarlo fuera de la universidad, a veces compitiendo con ella. Una política institucional donde prime el concepto de “ganar ganar” entre las partes.

## **Algunas recomendaciones**

Finalmente, quisiera arriesgarme a compartir algunas recomendaciones para que la prestación de servicios al sector externo desde la universidad, que se entiende como necesario y conveniente, sea una realidad.

En primer lugar se hace necesario elaborar y desarrollar una estrategia de posicionamiento de la universidad frente al sector externo, y en especial frente al sector público, en que se presente como “aliada cualificada” para dar respuestas a demandas y necesidades

Además, se debiera establecer un diálogo institucionalizado entre el sector externo y la universidad, y de manera particular con los Ministerio de la Gestión Pública, para conocer planes y necesidades y así estar en posibilidad de ofertar los servicios que son necesitados. Que la oferta responda más a la demanda que a la oferta.

La universidad tiene que abocarse, como una cuestión estratégica, a adoptar una política institucional para la prestación de servicios para que los consultores, que son en su mayoría profesores universitarios, no prefieran ofrecer estos servicios desde fuera de la universidad

Habría que agregar, además, la institucionalización de un organismo de intermediación entre los recursos y capacidad de respuestas desde la universidad a las necesidades y demandas del sector externo

Algunas experiencias exitosas aconsejan la creación en las universidades de Centros Especializados que asumirían una buena parte de la prestación de servicios. Estas unidades operativas permiten que se agrupen académicos en torno a una problemática determinada y ofrecer servicios especializados de consultoría y asesoría en un área determinada.