esan

proyecto de gestión pública

1

EL PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL DEL SECTOR PUBLICO

diagnóstico y propuesta

esan

proyecto de gestión pública

1

EL PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL DEL SECTOR PUBLICO

diagnóstico y propuesta

© Escuela de Administración de Negocios para Graduados – ESAN
Av. Alonso de Molina 1698 - Monterrico – Surco
Teléfono 35 - 1760
Derechos Reservados conforme a Ley
Primera Edición 1985
1ra. Reimpresión, diciembre 1986

INDICE

PRESENTACION

INTRODUCCION

1. NECESIDADES DE PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL EN EL SECTOR PUBLICO

1.1. Perfil Educacional de los Directivos y Profesionales del Sector Público: 1967-1973. 11

1.2. Situación Actual de los Gerentes y Directivos 17

1.2.1. Características Sociales y Educativas

1.2.2. Trayectoria Laboral en el Sector Público

1.2.3. Requerimientos de Perfeccionamiento

1.3. Problemas Gerenciales del Sector Público 27

1.3.1. Tratamiento de los Problemas de Gestión: El Enfoque (*)

1.3.2. La Metodología

1.3.3. Problemas de Gestión Identificados por Directivos y Gerentes

1.4. Oferta Educacional para Gerentes y Directivos del Sector Público 36

1.4.1. La Oferta de Formación Profesional y Perfeccionamiento Existente

1.4.2. La Capacitación del Sector Público

1.4.3. Análisis de las Profesiones más frecuentes entre Directivos y Gerentes

1.5. Conclusiones 48

2. LA EXPERIENCIA DEL PROYECTO DE GESTION PUBLICA EN ESAN

2.1. Los Resultados 55

2.2. Experiencia de Nuevos Programas 60

2.2.1. Programa Modulares

2.2.2. Programas Experienciales

3. PROPUESTA DE PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL PARA LOS CUADROS DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO

3.1. Algunas Premisas sobre el Perfeccionamiento a partir del Diagnóstico y la Experiencia del Proyecto de Gestión Pública 69

3.2. La Estrategia de Perfeccionamiento 70

3.3. La Oferta de Perfeccionamiento 71

3.3.1. Propuestas sobre el Proceso de Diseño de la Oferta de Perfeccionamiento para el Sector Público

3.3.2. La Necesidad de Diferentes Modalidades de Perfeccionamiento en Servicio

3.4. Estructura de la Propuesta 82

PRESENTACION

Desde sus inicios, la Escuela de Administración de Negocios para Graduados -ESAN- ha participado activamente en la capacitación de los cuadros directivos y gerenciales del sector público. En efecto, ya sea a través de su programa regular de Magister o a través de sus cursos de extensión, cientos de funcionarios públicos han recibido entrenamiento en temas de administración, que luego han aplicado en sus instituciones. Desde esta perspectiva, la contribución de ESAN al mejoramiento de la gestión pública, ha sido siempre positiva y dirigida a cumplir el fin último de la facultad: contribuir al desarrollo nacional. En ese sentido, ESAN ha adquirido un prestigio académico y profesional sin precedentes en la historia de las instituciones educativas del país.

Sin embargo, el propio ideal de perfección académica que anima a la facultad, nos lleva a constatar que las particularidades de los problemas que enfrenta el gestor público, merecen la formulación de un programa específico de perfeccionamiento profesional. Creemos que éste deberá ser lo suficientemente flexible y diversificado como para encarar con éxito, tanto la necesidad de ir adaptando constantemente los programas educativos a los nuevos requerimientos y problemas que enfrenta el sector público, como a la posibilidad de ofrecer diversas alternativas de perfeccionamiento según la función pública, nivel de gobierno, nivel jerárquico, formación profesional, experiencia de trabajo y características de tiempo disponible de los hombres y mujeres que conforman los cuadros de dirección del sector público peruano.

Este estudio ha elaborado esta necesaria propuesta de perfeccionamiento profesional, para ofrecer, a través de ESAN, un conjunto de actividades educativas, cuyos métodos ycontenidos, coadyuven innovadoramente a la satisfacción de las necesidades de perfeccionamiento profesional, en el área de la gestión pública, especialmente del personal directivo del sector público nacional.

El documento que aquí se presenta tiene la siguiente estructura:

Un primer capítulo donde se aporta información cuantitativa y elementos de juicio sobre las necesidades de perfeccionamiento profesional de los cuadros directivos y gerenciales del sector público peruano. En esta parte se analiza el perfil educacional de los empleados del sector público, configurado a partir de datos censales. Luego, basados en la información que surge de un sondeo practicado por el Proyecto de Gestión Pública, se develan las características sociales y educacionales de los actuales gerentes y directivos del sector público, su trayectoria laboral y los problemas de gestión que ellos mismos mencionan; además, se intenta, en el proceso, hallar las pistas que conduzcan a descubrir los problemas claves que aquejan al sector público. Por último, se señalan las características de la oferta de perfeccionamiento profesional para el sector público, existente en nuestro medio, presentando un balance de las carencias y las posibilidades de dicha oferta.

En un segundo capítulo se informa y analiza la experiencia desarrollada por el Proyecto de Gestión Pública, en el diseño y conducción de acciones educativas dirigidas a los niveles gerenciales y directivos del sector público.

Por último, en el tercer capítulo, se sintetiza el conocimiento sobre el sector público, discutido en las dos primeras partes, y se plantea una propuesta de perfeccionamiento profesional adecuada a las especiales circunstancias de trabajo, experiencias y formación profesional de los gerentes y directivos del servicio público. El eje central de la propuesta, es el rescate de la propia experiencia del servidor público en el diseño de un programa de perfeccionamiento profesional, que casi necesariamente se tendrá que hacer en el servicio, y que deberá incidir en el conocimiento y solución de los problemas de gestión que enfrentan los propios servidores públicos que concurran a los cursos.

La ejecución de este trabajo ha sido posible por la aplicación del Convenio de Participación Complementaria (Préstamo BIRF 2204-PE), firmado entre el Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio (MEFC), el Banco Mundial y ESAN, así como por la dedicación del grupo multidisciplinario de profesionales vinculados al Proyecto de Gestión Pública (P.G.P.), que a lo largo de dos años aunaron conocimientos y esfuerzos animados por el propósito común de contribuir, a través del trabajo de investigación y experimentación, en la solución de los grandes problemas de desarrollo del país.

El equipo de investigadores estuvo compuesto por: Alberto Giesecke Sara-Lafosse, quien diseñó y dirigió la investigación y condujo la experimentación de nuevos programas y la elaboración de la Propuesta Preliminar de Perfeccionamiento.

El diagnóstico de necesidades de perfeccionamiento fue trabajado por Alberto Giesecke, Carolina Cáceres e Ignacio Fuentes, apoyados por un equipo de asistentes conformados por: Laura Acosta, María del Carmen Alvarez, Javier Alvarado, Rafael Calvo, Isabel Hurtado,María Antonia Masana, Sonia Meza, Marcos Robles, José Rospigliosi y Ana María Villavicencio.

En el diseño, experimentación y evaluación de nuevas formas de perfeccionamiento para funcionarios del sector público participaron: Ana Rosa Adaniya y Jorge Ordóñez, en los Programas Modulares; y Alberto Giesecke, Guillermo Dávila, Alberto Paniagua, María Amelia Palacios, Alicia Sebastiani y Ricardo Chuquín, en los Programas Experienciales. La evaluación de los nuevos programas la realizó María Amelia Palacios con la asistencia de Susana Chueca.

El procesamiento de la información estuvo a cargo de un equipo integrado por: Enrique Remy, María Helena Saravia, Oscar Benites, Melva Bernales, Ana Valdivia y Doris Zavala.

El presente documento fué elaborado por un equipo conformado por: Ignacio Fuentes, quién desarrolló el capítulo "Necesidades de Perfeccionamiento Profesional en el Sector Público" ; Ana Rosa Adaniya y Guillermo Dávila desarrollaron el capítulo "La Experiencia del Proyecto de Gestión Pública en el Perú"; y María Amelia Palacios lo referente a la "Propuesta de Perfeccionamiento Profesional para Cuadros Directivos del Sector Público".

Han sido responsables del apoyo secretarial: Nora Gushiken, Carmen Rosa Ferril y Manuela Monzón. La edición estuvo a cargo de María Isabel Macher.

Joaquín Maruy Tashima
Director
Proyecto de Gestión Pública

Abril, 1985

INTRODUCCION

El Censo Nacional de Población realizado en el Perú, en 1981, calculó en 4'926,035 la población económicamente activa ocupada del país. De este monto, el 17 por ciento (827,098 personas) lo conformaban los empleados y obreros del sector público. Pero si consideramos solamente las cifras referidas a la categoría de empledos ocupados, tanto en el sector público como no público, calculada en 1'054,523, veremos que un alto porcentaje de éstos, el 55.8 por ciento (589,155 empleados), correspondía a trabajadores del sector público. Tal situación, reflejo de la evolución ocurrida en dicho sector, se confirma al comparar las cifras del Censo de 1981 con las de 1961. Allí se observa que el número de empleados del sector público ha ido creciendo tanto en términos relativos, como absolutos: en 1961, de un total de 324,462 empleados a nivel nacional, sólo el 36.5 por ciento (118,579) trabajaba en la administración pública.

El sector público, su magnitud, traumas, desarrollo, eficacia e impacto en la solución de los problemas del país, son temas que aunque presentes en el discurso político, no han sido objeto de análisis prioritario por los estudiosos de los fenómenos económicos y sociales del Perú. Y sin embargo, el sector público no sólo se constituye en el principal mercado laboral y profesional de bienes y servicios con que actualmente cuenta el Perú, sino que es un hecho innegable que el futuro del país depende, en gran medida, de las buenas o malas decisiones que en el sector público se asuman.

De allí la necesidad de que los funcionarios y académicos, en mutua colaboración, desarrollen y sistematicen un conjunto de habilidades y conocimientos sobre gestión pública en el Perú que permitan, en plazos cada vez más urgentes, mejorar la calidad, eficacia e impacto del trabajo que en las diversas dependencias y niveles de este sector se realiza en aras del desarrollo nacional.

Es dentro de la perspectiva de hacer una contribución al mejoramiento de los procesos de decisiones e implementación de acciones en la gestión de lo público, que ESAN inicia su Proyecto de Gestión Pública con el apoyo financiero proveniente de un Convenio que el BIRF sostiene con el Gobierno Peruano.

Este proyecto considera que los problemas de organización y gestión de la administración pública responden a las características del sistema estatal peruano y no sólo a la falta de cuadros debidamente capacitados. Por tanto, para intentar su solución, es necesario conocer dichos problemas en la misma dinámica en que se desenvuelven, proponer el diseño de esquemas organizacionales alternativos y plantear el perfeccionamiento de los directivos en la perspectiva del cambio organizacional.

Ahora bien, nuestro acercamiento a los problemas de la administración pública se ha realizado a través del enfoque que contempla a las entidades estatales -sean éstas empresas, instituciones descentralizadas o del gobierno central, gobiernos locales, etc.,-en una doble perspectiva: por un lado, como unidades con problemas propios, inherentes a su organización y gestión internas, y por el otro, como entidades con dificultades derivadas de su relación con el resto del sector público.

Este conjunto de interrelaciones que se establecen entre las distintas entidades públicas, y que constituyen una enmarañada red de vínculos, puede ser mejor comprendida a través del concepto de interfaz. Entendemos por interfaz un campo de fuerzas en el que se expresan las relaciones entre un elemento (institución o empresa) y el conjunto del que forma parte (sistema estatal). Es en este campo de fuerzas donde el problema de la eficiencia de la entidad debe ser analizado, pues aspectos fundamentales de ella no podrán ser explicados al interior de una entidad sino en la trama de relaciones que la vinculan con otras entidades.

A través de este proyecto, ESAN intenta elaborar una propuesta de programas de perfeccionamiento profesional que tenga en cuenta la experiencia y el tiempo disponible de los cuadros directivos y gerenciales del sector público. La investigación gira en torno a cuatro preguntas que el Proyecto trata de resolver. Estas són:

> ¿Cuál es el perfil socioeconómico de los cuadros directivos y gerenciales del sector público?
>
> ¿Cuáles son los problemas claves en la gestión del sector público que podrían ser resueltos a través del perfeccionamiento profesional de sus cuadros directivos y gerenciales?

¿Cuáles son las modalidades más apropiadas para los programas de perfeccionamiento profesional para el segmento objetivo sobre el cuál se quiere incidir?

¿Cuál es la estrategia de implementación de estas modalidades, en los diversos organismos y niveles que constituyen los cuadros directivos y gerenciales del sector público?

En este breve trabajo se esbozan las respuestas a esas interrogantes y se propone una forma de acción que permita iniciar un proceso de perfeccionamiento profesional.

El trabajo se desarrolló a través de tres líneas de acción: el estudio, o investigación propiamente dicha, las actividades de perfeccionamiento y el debate.

La investigación abarcó varios subestudios, siendo sus ejes principales el sondeo a una muestra de funcionarios públicos y entrevistas en profundidad sobre temas relevantes de la problemática de la administración pública.

En cuanto a las actividades de perfeccionamiento, éstas tuvieron dos vertientes. En primer lugar, se adaptó los cursos tradicionales de ESAN a las necesidades y perspectivas del Proyecto para posteriormente evaluar sus resultados. En segundo lugar, se ensayó una nueva modalidad metodológica de aprendizaje-acción, que articula el perfeccionamiento con el cambio organizacional.

Respecto al debate, se realizaron foros que permitieron recoger las opiniones y experiencias de docentes y funcionarios publicos sobre los primeros esbozos de nuestra propuesta curricular, así como sobre el concepto de gestión pública como campo de docencia específico y diferenciado del de la administración privada.

Nuestro propósito es que, a la par de coadyuvar al mejoramiento de la calidad de las decisiones y acciones en la gestión pública, se sienten las bases para la construcción y consolidación de un espacio académico y profesional, donde se sistematice y consolide el conocimiento de lo administrativo público peruano, permitiendo la reflexión y consejo sobre el hecho público nacional.

I

NECESIDADES DE PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL EN EL SECTOR PUBLICO

1. NECESIDADES DE PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL EN EL SECTOR PUBLICO

1.1. Perfil Educacional de los Directivos y Profesionales del Sector Público: 1967 - 1973

Para conocer las tendencias de las características socioeducativas, el Proyecto de Gestión Pública ha recuperado y procesado información existente, que se encontraba a la espera de un tratamiento adecuado. El Sector Público realizó las primeras encuestas de empleados y servidores públicos en los años 1967 y 1973. Estas muestras de cobertura censal se realizaron en las mismas entidades públicas y constituyen una valiosa información que permite, con relativamente poco esfuerzo, cubrir un gran vacío existente en cuanto al conocimiento de los servidores públicos del Sector Público Peruano.

El desarrollo del perfil educacional que se encuentra en esta sección se basa fundamentalmente en las Encuestas de Empleados y Servidores Públicos, 1967 y 1973, procesadas y almacenadas en el Banco de Datos del Proyecto de Gestión Pública efectuado en ESAN.

El perfil educacional de los empleados en el Sector Público es ingrediente básico en el conocimiento de las necesidades de capacitación. El proceso de la educación para el cambio o mejoramiento de una situación tan compleja como es la administración pública peruana, requiere de un conocimiento preciso de las características educativas de quienes serán los gestores y conductores de la acción renovadora.

a. Cargos que tienen como responsabilidad y función dirigir y administrar gerencialmente a las entidades. En 1973 la clasificación de cargos consideró que los niveles de dirección comprendían a todos los cargos directivos.

Directores, Sub-Directores, Directores Adjuntos	**64.7 o/o**
Asesores, Expertos, Consultores	**11.9 o/o**
Prefectos, Sub-Prefectos	**0.9 o/o**
Gerentes, Sub-Gerentes	**4.2 o/o**
Directores, Sub-Directores de Centros Educativos	**0.5 o/o**
Asesores Jurídicos	**3.9 o/o**
Superintendentes, Intendentes	**2.6 o/o**
Staff	**0.4 o/o**
Otros Cargos Directivos	**10.9 o/o**
Total en 1973	**100.0 o/o**
	6,372 directivos

b. El nivel de instrucción de los directivos y gerentes del sector público. En 1973, el nivel de instrucción de los empleados públicos que ocupaban los cargos Directivos, Gerenciales, Asesores, Staff y otros incluídos en este segmento tenía las siguientes características:

1.	**Educación Superior y Post-Grado**	**74 o/o**
2.	**Técnica Superior y otros no Superior Univ.**	**10 o/o**
3.	**Superior Incompleta**	**1 o/o**
4.	**Secundarias: Común, Técnica, Comercial**	**12 o/o**
5.	**Secundaria Incompleta, Primaria**	**3 o/o**
Total en 1973		**100 o/o**
		6,372 directivos

c. La estructura ocupacional en el Sector Público estaba constituída por las siguientes proporciones, en 1973:

1.	Directivos	3.3 o/o	
2.	Jefes	12.6 o/o	
3.	Profesionales	18.9 o/o	
4.	Técnicos	9.7 o/o	
5.	Oficinistas y Secretarias	35.9 o/o	
6.	Operativo	16.6 o/o	
	Sin respuesta	2.8 o/o	
		100.0 o/o	
	Total	192,300	Trabajadores Públicos

El segmento ocupacional que interesa estudiar por la función que ejerce y la incidencia que tiene en la gestión de las entidades, es el nivel Directivos. Sin embargo, una apreciación más certera revela que el nivel inmediato inferior, Jefes, ejerce también responsabilidades y funciones de dirección y administración. Se incluyen en este segmento (Jefes), a los jefes y subjefes, a los administradores y subadministradores, a los supervisores, inspectores, y revisores, a los coordinadores, encargados, a los capataces y a otros que denoten jefatura.

d. Establecido el grado de instrucción en el nivel de Educación Superior, las carreras o profesiones más frecuentes en el segmento Directivos y Jefes van demostrando las opciones individuales de las personas que ocuparon esos cargos y, también, las características del personal que es reclutado por las entidades del sector público (ver Cuadro No. 1-1: Especialidades Profesionales más Frecuentes (1973) de los Directivos y Jefes del Sector Público Peruano).

En orden descendente son las siguientes:

—	Ingenierías	24.1 o/o
—	Derecho	12.8 o/o
—	Contabilidad	9.8 o/o
—	Economía	8.8 o/o
—	Agronomías	6.3 o/o
—	Administración	4.1 o/o
	Otras Especialidades con menores o/o	34.1 o/o
		100.0 o/o

e. Los cambios ocurridos entre 1967 y 1973, en la composición de las Especialidades Profesionales más frecuentes de los Directivos y Jefes, permiten identificar las tendencias prevalecientes en los requerimientos de las entidades públicas para esos cargos (ver Cuadro No. 1-2: Directivos y Jefes del Sector Público: Especialidades más Frecuentes entre 1967 y 1973).

CUADRO No. 1-1

ESPECIALIDADES PROFESIONALES MAS FRECUENTES (1973) DE LOS DIRECTIVOS Y JEFES DEL SECTOR PUBLICO PERUANO

	ESPECIALIDAD		o/o EN ORDEN DESCENDENTE
1.	Ingenierías		24.1
	- Civil	7.5	
	- Mecánica	3.0	
	- Química	2.2	
	- Minas	2.1	
	- Industrial	2.0	
	- Otras Ingenierías	7.6	
2.	Derecho		12.8
3.	Contabilidad		9.8
4.	Educación Primaria		9.3
5.	Economía		8.8
6.	Agronomías		6.3
7.	Administración		4.1
8.	Medicina y Afines		4.1
9.	Otras Especialidades (cerca de 60)		20.7
			100.0
	Total de Directivos y Jefes con Educación Superior y Profesión Declarada: 1973		13,571

FUENTE: Encuesta Nacional de Servidores Públicos Civiles 1973.
Procesada por el Proyecto de Gestión Pública, ESAN, 1984.

CUADRO No. 1-2

CAMBIOS EN LAS ESPECIALIDADES PROFESIONALES MAS FRECUENTES DE LOS DIRECTIVOS Y JEFES DEL SECTOR PUBLICO ENTRE 1967 y 1973

		1967	1973
1.	Ingenierías y Tecnologías	22.4	24.1
2.	Medicina, Tecnologías y Paramédicas	21.7	4.4
3.	Derecho y Ciencias Administrativas	21.6	16.9
4.	Economía y Contabilidad	12.9	18.7
5.	Humanidades, Ciencias Sociales y Artes	7.8	7.2
6.	Ciencias Agropecuarias	6.1	6.2
7.	Educación	4.5	20.5*
8.	Ciencias Exactas y Naturales	3.0	2.0
		100.0	100.0
	Total de Directivos y Jefes con Educación Superior y Profesión Declarada	5,935	13,571

*/ Formalmente los Directores de Centros Educativos son Directivos y Jefes, sin embargo, para los fines del diagnóstico de necesidades de perfeccionamiento para la gestión pública y dada la realidad de muchos centros educativos con uno o dos docentes, los directivos tienen el cargo pero no exactamente la función de gerencia o de gestión; no representan el objeto principal de estudio.

FUENTE: Encuesta Nacional de Servidores Públicos Civiles 1967 y 1973
Procesada por el Proyecto de Gestión Pública, ESAN, 1984.

	1967	1973
- Ingeniería y Tecnologías	22.4 o/o	24.1 o/o
- Medicinas y Afines	21.7 o/o	4.4 o/o
- Derecho y Administración	21.6 o/o	16.9 o/o
- Economía y Contabilidad	12.9 o/o	18.6 o/o
- Ciencias Agropecuarias	6.1 o/o	6.2 o/o
Total Directivos y Jefes con Especialidades	84.7 o/o	70.2 o/o

Entre los años 1967 y 1973 el número de Directivos y Jefes con Educación Superior y especialidades declaradas, se duplicó (de 5,935 a 13,571). Las modificaciones también ocurrieron en la composición del conjunto de Especialidades por las que optaron. En estos años, hay un mayor requerimiento de Economistas y Contadores, así como de Ingenieros, aunque en menor medida. De otro lado, se dejan de requerir algunas otras especialidades, tal es el caso de Derecho y Medicina. Aparentemente, los cargos de dirección requirieron de nuevas especialidades.

f. La creciente profesionalización de los directivos públicos es una tendencia que también se hace evidente en otros segmentos ocupacionales, como lo es el de Profesionales. (Ver Cuadro No. 1-3: Profesionales del Sector Público: Especialidades más Frecuentes).

En 1967, los Profesionales con carreras universitarias constituían el 87 por ciento del total en el segmento. En 1973, seis años después, el porcentaje casi se mantiene en 88 por ciento, sin embargo, en números absolutos casi se triplican. Las especialidades más requeridas en el segmento Profesional han sido las Ingenierías (de 12 por ciento a 21 por ciento), Educación (de 8 por ciento a 38 por ciento) y Economía (de 4 por ciento a 8 por ciento). De otro lado, y al igual que en el segmento directivo, disminuyó el requerimiento de Médicos y Abogados.

g. Los estudios de postgrado en los Directivos y Jefes en el Sector Público se incrementan también; las maestrías pasaron de un 2.0 por ciento a un 3.4 por ciento; en términos absolutos el número se triplicó. (Ver Cuadro No. 1-4: Maestrías de los Directivos y Jefes en el Sector Público: 1967 - 1973).

h. Las Especialidades en los estudios de postgrado de los Directivos y Jefes también tuvieron cambios en cuanto a su peso relativo en el conjunto total. Las Especialidades cuyos requerimientos se incrementaron en el periodo 1967-1973, fueron las siguientes:

- **Administración** de 2 por ciento a 25 por ciento
- **Economía y Contabilidad** de 10 por ciento a 19 por ciento
- **Matemáticas y Computación** de 0 por ciento a 4 por ciento

CUADRO No. 1-3

PROFESIONALES DEL SECTOR PUBLICO: ESPECIALIDADES MAS FRECUENTES

(Porcentajes)

		1967		1973	
1.	Derecho y Ciencias Administrativas		8.7		6.2*
2.	Ingenierías y Tecnologías		12.3		21.6
3.	Especialidades de Educación		8.1***		38.3
4.	Economías y Contabilidad		9.7		8.1**
5.	Humanidades, CCSS y Artes		7.2		6.7
6.	Ciencias Agropecuarias		8.9		4.8
7.	Medicina, Tecnologías y Paramédicas		40.8		10.6
8.	Ciencias Exactas y Naturales		4.3		3.7
	Total de Profesionales con Educación y Profesión Declarada	9,008	100.0	25,718	100.0

FUENTE: Encuesta Nacional de Servidores Públicos 1967 y 1973.
Procesada por el Proyecto de Gestión Pública, ESAN, 1984.

* En 1973 incluye a Contabilidad
** En 1973 sólo considera a Economía
*** En 1967, las muestras para la Encuesta de Servidores incluyeron al Ministerio de Educación.

CUADRO No. 1-4

MAESTRIAS DE LOS DIRECTIVOS Y JEFES EN EL SECTOR PUBLICO: 1967 y 1973

	1967		1973	
		o/o		o/o
- En Ciencias, Biología, Química, Física, Producción Animal, Mejoramiento Genético de Plantas y afines.	40	(12.4)	28	(2.8)
- En Economía, Economía Agrícola, Contabilidad y afines.	34	(10.6)	187	(19.0)
- En Planeamiento Urbano, Planificación Regional, y Recursos Humanos	22	(6.8)	56	(5.7)
- En Administración Pública, Ciencias Administrativas, Administración de Empresas, Ciencias de la Comunicación	6	(1.9)	250	(25.4)
- En Ingeniería, Ingeniería Industrial, Pesquería y afines.	91	(28.2)	139	(14.1)
- En Matemáticas, Estadística, Estadística Económica, Investigación Operativa, Computación y afines	----	---------	39	(4.0)
- En Medicina, Odontología, Administración de Hospitales	68	(21.1)	61	(6.2)
- En Educación, en Psicología y afines	15	(4.7)	30	(3.0)
- Otros	46	(14.3)	194	(19.8)
Total de Directivos y Jefes en Postgrado	322	(100.0)	984	(100.0)
o/o de Directivos y Jefes con Postgrado.	(2.0)		(3.4)	

Los que indicaron tener la Maestría o Magister sólo representaron el 2.0 por ciento y el 3.4 por ciento del total Jefe-Directivo para 1967 y 1973 respectivamente.

FUENTE : Encuesta de Servidores Civiles del Sector Público 1967 y 1973.
ELABORACION: Proyecto de Gestión Pública, ESAN, 1984.

De otro lado, decrecieron los requerimientos en otras Especialidades de las Maestrías:

- **Medicinas y afines** **(de 21 por ciento a 6 por ciento)**
- **Ingenierías** **(de 28 por ciento a 14 por ciento)**
- **Ciencias Biológicas, Física, Química** **(de 12 por ciento a 3 por ciento)**

En estos años se mantuvo un requerimiento más o menos estable en la Especialidad de Planeamiento.

i. También es de importancia para configurar el Perfil Educativo de los Directivos y Jefes en el Sector Público, la información referida a su experiencia laboral acumulada. (Ver Cuadro No. 1-5: Directivos y Jefes: Experiencia-Tiempo de Servicios en el Sector Público 1967 a 1973).

	1967	1973
- De 0 a 5 años de experiencia	19 o/o	33 o/o
- De 5 a 10 años de experiencia	17 o/o	20 o/o
- De 10 a más años	64 o/o	47 o/o

El promedio de tiempo de servicios en el Sector Público disminuyó de 14.5 años a 11.7 años, lo que nos indica que quienes ocupan los cargos de alta responsabilidad son cada vez más jóvenes. Dado que la experiencia es un factor que predomina en la Educación de Adultos, ésta es tomada en cuenta en la Propuesta de Perfeccionamiento, tanto en sus aspectos positivos como negativos.

CUADRO No. 1-5

DIRECTIVOS Y JEFES: EXPERIENCIA-TIEMPO DE SERVICIO EN EL SECTOR PUBLICO PERUANO

(Porcentaje)

		1967		1973
- De 0 a 5 años		19.4		33.2
- De 5 a 10 años		16.5		19.6
- De 10 a 15 años		17.5		12.9
- De 15 a 20 años		15.6		11.1
- De 20 a 25 años		14.1		10.2
- De 25 a más		16.9		13.0
Directivos y Jefes:	13,472	100.0	28,701	100.0
Promedios:		14.5 años		11.7 años

FUENTE: Encuesta Nacional de Servidores Públicos Civiles 1967 y 1973.
Procesado por el Proyecto de Gestión Pública, ESAN, 1984.

1.2. Situación Actual de los Gerentes y Directivos

Uno de los instrumentos utilizados para obtener información básica sobre los actuales Gerentes y Directivos, necesaria para diseñar el programa de perfeccionamiento profesional, fue el Sondeo. Para su elaboración se efectuaron 446 entrevistas a Directivos y Gerentes de 62 entidades públicas, relacionadas entre sí por las funciones que cumplen. En los aspectos metodológicos de los Problemas de Gestión, que más adelante explicamos (acápite 1.3), se describen las características que permitieron la selección de la muestra. El centro de interés fue la observación e indagación de las características sociales y educativas de los actuales gerentes y directivos, su trayectoria laboral, sus necesidades de capacitación, así como las situaciones y problemas de gestión que confrontan. Esta sección se desarrolla a base de la información recopilada por el Sondeo y sistematizada en el Banco de Datos del Proyecto de Gestión Pública de ESAN.

1.2.1. Características Sociales y Educativas

a) La aspiración a ser profesional se configura a edad temprana, vía la familia y la educación formal. En ese sentido, la información obtenida indica que el 37 por ciento de los padres de los actuales directivos y gerentes eran profesionales y que en un 30 por ciento participaron en los colegios profesionales, mientras que un 60 por ciento lo hizo en las instituciones gremiales. Hoy el porcentaje de directivos y gerentes con profesión es de 98 por ciento, de los cuales el 68 por ciento participa en los colegios profesionales y el 32 por ciento en instituciones gremiales.

b) Como ya se señaló en acápites anteriores, el Sector Público Peruano ha ido incorporando gradualmente, personal con mayor nivel de instrucción. En ese sentido, la muestra seleccionada confirma esta tendencia, pues indica que el 98 por ciento de los gerentes y directores tiene estudios superiores universitarios.

c) El segmento ocupacional, objeto de nuestro estudio, presenta también otras características sociales que es pertinente presentar para configurar un marco más completo. El 50 por ciento de los actuales directivos y gerentes tiene entre 31 y 40 años de edad. Al hacer una observación desagregada, según entidades, se detecta que el 50 por ciento de los gerentes de empresas públicas es menor de 40 años, mientras que el 67 por ciento de los directivos del Gobierno Central es mayor de 40.

d) Los años en que los actuales gerentes y directivos culminaron sus estudios universitarios son los siguientes:

Entre 1950 y 1959	14.3 por ciento
Entre 1960 y 1969	34.7 por ciento
Entre 1970 y 1979	39.0 por ciento
Entre 1980 y 1982	3.5 por ciento

Los tipos de universidades en las que participaron fueron:

Universidades Nacionales	76.2 por ciento
Universidades Particulares	15.1 por ciento
Universidades Extranjeras	2.2 por ciento

e) Mientras realizaron los estudios universitarios tuvieron experiencias de trabajo (por lo menos durante el último año de estudios) las 2/3 partes de los actuales directivos y gerentes.

f) Es de especial interés para realizar el diagnóstico de necesidades y obtener el perfil educativo de los directivos, el conocimiento de las especializaciones que seleccionaron para cursar estudios universitarios porque no sólo pone de manifiesto la vocación, el sentido de la profesionalización, sino la apreciación que se tiene del mercado de trabajo. De otro lado, también revela, junto a otras informaciones comparables, las tendencias en los requerimientos de personal calificado de las entidades de la Administración Pública.

Se ha encontrado en las 446 entrevistas del sondeo, un dato que al parecer anecdótico es también muy ilustrativo. Algunos de los actuales directivos y gerentes estudiaron 2 y hasta 3 profesiones (Ver Cuadro 1-7); en las cuales estudiaron nuevamente, con el nivel de pregrado, otras especialidades. Es decir, "cambiaron" de línea de carrera, al no poder profundizar sus estudios, o tal vez se preparaban para ser gerentes y directivos, y "complementaron" su formación profesional.

DIRECTIVOS Y GERENTES:

Con Educación Superior Completa		**98 o/o**
Con una profesión	**84 o/o**	
Con dos profesiones	**12 o/o**	
Con tres profesiones	**2 o/o**	
Sin Educación Superior Completa		**2 o/o**
Total Muestra 446		**100 o/o**

g) Las especialidades más frecuentes optadas por los directivos y gerentes en su primera profesión fueron las del Cuadro No. 1-6, que se resume así:

Ingenierías	**46 por ciento**
Economía	**17 por ciento**
Agronomía	**10 por ciento**
Contabilidad	**9 por ciento**
Derecho	**7 por ciento**
Administración	**4 por ciento**

h) Los estudios de la primera profesión fueron complementados con una segunda y tercera profesión (Cuadro No. 1-7), los que se distribuyen en las siguientes especialidades:

Economía	34.0 por ciento
Derecho	20.0 por ciento
Administración	15.5 por ciento
Ingenierías	15.5 por ciento
Contabilidad	12.0 por ciento
Agronomías	2.0 por ciento
	100.0 por ciento

TOTAL: 58 carreras posteriores (13.2 por ciento de los 437).

i) El incremento cualitativo en el nivel de instrucción de los directivos y gerentes también se expresa en la profundización de los conocimientos académicos y profesionales a través de los estudios de post-grado.

DIRECTIVOS Y GERENTES:

Con	Post Grados Completos		49 o/o
	Con un Post Grado	31 o/o	
	Con dos Post Grados	14 o/o	
	Con tres Post Grados	4 o/o	
Sin	Post Grados Completos		51 o/o
	TOTAL MUESTRA 446		100 o/o

CARACTER DE LOS ESTUDIOS:

Con	Post Grados Completos	49 o/o
	Con nivel de Maestrías	15 o/o
	Con diplomas varios	34 o/o

j) Los directivos realizaron estudios de post-grado en diversas instituciones:

En Universidades Extranjeras	20.8 o/o
ESAN	14.5 o/o
Entidades Gubernamentales Peruanas	13.2 o/o
Instituciones Educativas Gubernamentales	11.7 o/o
Universidad Nacional de Ingeniería	6.0 o/o
Organismos Internacionales	5.7 o/o
Entidades Privadas	5.7 o/o
Universidad Nacional Agraria	4.4 o/o
Universidad Nacional Mayor de San Marcos	3.8 o/o
Universidad Particular Cayetano Heredia	3.5 o/o
Pontificia Universidad Católica	2.2 o/o
IPAE	2.2 o/o
Otros	6.2 o/o
	100.0 o/o

Total de Estudios de Post-Grado: 319, realizados por 219 entrevistados.

CUADRO No. 1-6

ESPECIALIDADES MAS FRECUENTES (1984) ENTRE LOS DIRECTIVOS Y JEFES DEL SECTOR PUBLICO PERUANO

	ESPECIALIDAD		o/o (*) EN ORDEN DESCENDENTE	(**)
1)	Ingenierías		46 o/o	(42 o/o)
	Civil	16.0		
	Agrícola y Forestal	9.2		
	Mecánica y Eléctrica	6.9		
	Industrial	6.6		
	Minas - Metal	5.3		
	Pesquería	2.0		
2)	Economía		17.2 o/o	(19 o/o)
3)	Agronomías		10.3 o/o	(9.0 o/o)
4)	Contabilidad		9.2 o/o	(9 o/o)
5)	Derecho y Ciencias Sociales		7.1 o/o	(8.5 o/o)
6)	Administración		3.9 o/o	(5 o/o)
7)	Otras Especialidades		6.3 o/o	(7.5 o/o)
	TOTAL		100.0 o/o	(100 o/o)
	TOTAL DIRECTIVOS, GERENTES EN MUESTRA		437	
	TOTAL PROFESIONES ESTUDIADAS			503

(*) Especialidad de primera profesión.

(**) Se presenta en esta columna los porcentajes del total de profesiones estudiadas (503) por los 437 directivos y gerentes con estudios superiores universitarios.

FUENTE. Sondeo 1984. Proyecto de Gestión Pública - ESAN.

CUADRO No. 1-7

ESPECIALIDADES OPTADAS POR LOS ACTUALES DIRECTIVOS Y GERENTES EN LA 1era. PROFESION, EN LA 2da. PROFESION Y EN LA 3era. PROFESION

	ESPECIALIDAD	1era. PROFESION	2da. PROFESION	3era. PROFESION
—	Ingenierías	46.0 o/o	17.6 o/o	
—	Economía	17.2 o/o	39.1 o/o	
—	Agronomías	10.3 o/o	2.0 o/o	
—	Contabilidad	9.2 o/o	9.8 o/o	28.6 o/o
—	Derecho y Ciencias Sociales	7.1 o/o	17.6 o/o	42.8 o/o
—	Administración	3.9 o/o	13.7 o/o	28.6 o/o
—	Otras	6.3 o/o		
		100 o/o	100.0 o/o	100.0 o/o
	TOTAL DE PROFESIONES	437	51	7
	PORCENTAJE DEL TOTAL DE DIRECTIVOS Y GERENTES ENTREVISTADOS (446)	(98 o/o)	(11.4 o/o)	(1.6 o/o)

FUENTE: Sondeo 1984. Proyecto de Gestión Pública ESAN.

k) Las especialidades optadas por los gerentes y directivos en los estudios de Maestría fueron:

Administración	**34.0 o/o**
Técnico-Profesionales	**28.6 o/o**
Economía	**21.4 o/o**
Finanzas	**5.0 o/o**
Planificación	**4.4 o/o**
Administración Pública	**3.3 o/o**
Proyectos	**2.2 o/o**
Tributaciones	**1.1 o/o**
	100.0 o/o
TOTAL DE MAESTRIAS	**91 (15 o/o de entrevistados)**

l) Las especialidades optadas por los gerentes y directivos en los otros estudios de Post Grado fueron:

Técnico Profesionales	**39.1 o/o**
Administración	**19.7 o/o**
Planificación	**14.1 o/o**
Proyectos	**9.9 o/o**
Economía	**4.2 o/o**
Administración Pública	**3.7 o/o**
Finanzas	**3.3 o/o**
Contabilidad y Presupuesto	**2.3 o/o**
Mercadotecnia y Sistemas	**1.4 o/o**
Otros	**2.3 o/o**
	100.0 o/o
TOTAL DE ESTUDIOS DE DIPLOMA	**213 (34 o/o de entrevistados)**

m) Se han considerado dentro de las actividades educativas, no sólo a los estudios formales: secundarios, pregrados y post-grados, sino también a los cursos y eventos. Se ha llamado cursos a aquellas actividades cuya duración es mayor de una semana y menor a los 6 meses, y eventos, a aquellas cuya duración es menor a una semana. La muestra estudiada consigna gran cantidad de estas actividades.

DIRECTIVOS Y GERENTES

I.	**Asistieron a algún Curso**		**87 o/o**
	A un curso	**19.8 o/o**	
	A dos cursos	**43.3 o/o**	
	A tres cursos	**14.6 o/o**	
	A cuatro cursos	**22.3 o/o**	
	No asistieron a ningún curso		**13 o/o**
	TOTAL MUESTRA 446		**100 o/o**
II.	**Asistieron a algún Evento**		**84 o/o**
	A un evento	**20.6 o/o**	
	A dos eventos	**32.6 o/o**	
	A tres eventos	**46.8 o/o**	
	No asistieron a ningún Evento		**16 o/o**
	TOTAL MUESTRA 446		**100 o/o**

Es ya claro y evidente que el segmento en estudio, los gerentes y directivos, con función y responsabilidad de dirigir y administrar, tienen en su trayectoria la asistencia y participación a una multiplicidad de actividades educacionales, donde se han formado, especializado, actualizado, perfeccionado y comunicado, y probablemente también, relacionado. El gerente y directivo del Sector Público Peruano tiene motivación y predisposición para relacionarse y participar en actividades vinculadas al estudio, a la profesión y a las responsabilidades de su función.

n) Las opciones educacionales que conforman el perfil educativo, no sólo muestran la participación, sino también el sentido de la búsqueda educativa. A ellas se les ha denominado estrategias individuales de profesionalización. Pero al mismo tiempo existen las estrategias de perfeccionamiento para el mejoramiento de la función, de acuerdo a los requerimientos de la unidad y del sistema organizacional, cuya finalidad es lograr el desarrollo estratégico de la entidad y del sistema estatal en su conjunto. No se trata de producir innecesarias diferenciaciones, aparentemente contrapuestas y alternativas; es presiso reconocer los puntos de partida diferenciados. Será la estrategia educacional, el programa y los métodos de enseñanza-aprendizaje, los que producirán la verdadera simbiosis y conjugación, de ambos factores. Ha sido la experiencia de los subestudios del Proyecto el detectar más bien la carencia de requerimientos de perfeccionamiento de parte de las entidades públicas y del sector público. Esta recién se está planteando la necesidad de identificar los problemas que enfrenta y en consecuencia, elaborar las soluciones y las estrategias que permitan su mayor eficacia y eficiencia.

ñ) Los cursos a los que asistieron los directivos y gerentes según el contenido temático fueron clasificados del siguiente modo:

Cursos	:	**INSTRUMENTALES** (Contabilidad, Mercadotecnia, Producción, Sistemas, Presupuesto)	**18.2 o/o**
Cursos	:	**PROYECTOS** (Proyectos, Proyectos de Inversión Pública)	**10.6 o/o**
Cursos	:	**FINANZAS** (Finanzas, Finanzas Públicas, Sistemas Financieros)	**9.3 o/o**
Cursos	:	**ORGANIZACION** (Administración, Administración Pública, Municipal, Regional)	**16.2 o/o**
Cursos	:	**ESTRATEGICOS**	**9.9 o/o**
Cursos	:	**TECNICO-PROFESIONALES**	**35.8 o/o**
TOTAL 925 Cursos		**TOTAL**	**100.0 o/o**

o) El contenido temático de los eventos a los que asistieron los directivos y gerentes, se distribuyó de la siguiente manera:

— **De carácter técnico**	**71.3 o/o**
— **Relacionados a la Función Pública**	**27.1 o/o**
— **Sin dato**	**1.6 o/o**
TOTAL: 849 EVENTOS	**100.0 o/o**

1.2.2. Trayectoria Laboral en el Sector Público

a) En el perfil socioeducativo se presentó información sobre los inicios de la trayectoria laboral de los directivos y gerentes que actualmente desempeñan funciones en la administración pública. Según la muestra del sondeo, el 66.6 por ciento por lo menos trabajó durante el último año de estudios universitarios de pre-grado.

b) La experiencia laboral de los directivos y gerentes, acumulada tanto en la actividad Pública como Privada, se distribuye de la siguiente forma:

· De 0 a 2 años	1 o/o
· De 3 a 5 años	4 o/o
· De 6 a 10 años	20 o/o
· De 11 a más años	75 o/o
Total 446 directivos y gerentes	100 o/o

c) Cuando sólo se considera la experiencia de trabajo en la actividad pública, ésta tiene la siguiente distribución:

· De 0 a 2 años	6 o/o
· De 3 a 5 años	13 o/o
· De 6 a 10 años	26 o/o
· De 11 a más años	55 o/o
Total 446 directivos y gerentes	100 o/o

Manifiestan no haber trabajado nunca fuera del sector público el 66.3 por ciento de los directivos.

d) La procedencia laboral (el último trabajo anterior) de los actuales directivos y gerentes fue:

· Un trabajo en el sector privado	17.5 o/o
· Trabajo en Universidad, Organismo Internacional, Gobierno Local y otros	8.2 o/o
· El trabajo actual es el 1er. trabajo	7.1 o/o
· Un trabajo en otra entidad del sector público	31.6 o/o
· Un trabajo en la misma entidad Pública	35.6 o/o
Total 446 entrevistas	100.0 o/o

e) Cuando las entrevistas a los directivos y gerentes del sector público abordaron el grado de satisfacción o insatisfacción respecto a su trabajo actual, los resultados fueron (porcentajes de las 446 entrevistas):

· Satisfacción con las relaciones personales en el trabajo	74 o/o
· Satisfacción con el respeto y conocimiento de superiores	70 o/o
· Satisfacción con el enriquecimiento profesional	52 o/o
· Insatisfacción con las remuneraciones	75 o/o
· Insatisfacción con los beneficios especiales	58 o/o

f) Sobre sus perspectivas futuras y la identificación con su labor en el sector público, respondieron del siguiente modo (porcentajes de los 446 entrevistados):

- **¿Desean trasladarse al sector privado?** **el 52 o/o dijo que si**
- **¿Desean permanecer en el sector público?** **el 39 o/o dijo que si**
- **¿Desearía que su hijo se desarrolle en el sector público?** **el 19 o/o dijo que si**

g) De los actuales directivos y gerentes que desean trasladarse al sector privado, el 25 por ciento lo haría para trabajar independientemente. Si se desagregan las respuestas referidas al traslado hacia el sector privado, se detecta que la mayor parte de ellos -el 54 por ciento- proviene de quienes trabajan en las entidades del gobierno central. De otro lado, entre los que desean permanecer en el sector público, el mayor número relativo proviene de los que laboran en las empresas públicas,42 por ciento.

Esta información es fundamental en cuanto a la determinación de las perspectivas estratégicas para las entidades públicas (donde laboran los actuales directivos y gerentes), ya que en la mayoría de los casos, quienes tienen la responsabilidad de precisar e identificar la misión de estas entidades, cualquiera sea su función, han manifestado que personalmente desearían trasladarse al sector privado.

Profundizando esta observación vemos que el área de trabajo a la cual pertenecen los directivos y gerentes que quieren trasladarse al sector privado - en mayor número relativo, es la de administración.

1.2.3. Requerimientos de Perfeccionamiento

La identificación de las necesidades de perfeccionamiento se ha realizado a través de dos vertientes: de un lado por medio de las apreciaciones de los propios directivos y gerentes y de otro a través del conocimiento de los problemas existentes en las entidades públicas y en el sistema estatal en su conjunto. El objetivo es plantear alternativas de solución o estrategias de acción para enfrentar los problemas eficientemente.

Estas necesidades así detectadas se han incorporado a la propuesta educativa, la que, a su vez, parte del perfil educativo de los actuales directivos y gerentes. La propuesta deberá reducir los vacíos que la formación profesional, base para los estudios de postgrado, presente.

Se conoce el perfil educativo y algo se ha avanzado en la identificación de la trayectoria laboral y en el conocimiento de las aspiraciones profesionales. A continuación presentamos las observaciones e interpretaciones de los directivos y gerentes de las entidades públicas estudiadas, sobre la capacitación de su sector.

a) Los gerentes y directivos manifiestan que en general el personal está lo suficientemente capacitado para desempeñar el trabajo que realiza:

- Sí esta capacitado	65.8 o/o
- No esta capacitado	30.2 o/o
- No podría decir	4.0 o/o
Total 404 entrevistados	100.0 o/o

Sin embargo, el desagregar esta información, vemos que existe mayor satisfacción por el nivel de capacitación del personal que labora en áreas funcionales de línea (73 por ciento) y en las empresas públicas (72.4 por ciento), que por el que trabaja en las Corporaciones Departamentales (41 por ciento) y en las áreas funcionales de administración (47 por ciento).

b) Los directivos y gerentes del sector público entrevistados, expresan que sí se necesita capacitación para el personal profesional (96.6 por ciento). En cuanto al tipo de capacitación señalaron lo siguiente:

Tipo de Capacitación requerida:

- Tëcnico profesional	50.3 o/o
- Administración	24.9 o/o
- Administración pública	24.8 o/o

El tipo de capacitación, según áreas temáticas, varía de acuerdo a la función principal de la entidad (Gobierno Central, Corporación Departamental - de Desarrollo, Institución Pública, Empresa Pública) y al área funcional dentro de la organización (Administración, Planeamiento, Finanzas, Línea). Estas diferenciaciones deberán tomarse en cuenta al momento de diseñar los programas de perfeccionamiento, concretamente la estructura curricular.

c) Durante las entrevistas con los directivos y gerentes se identificó preferencias de temas al interior de las áreas de administración y administración pública:

— **Administración:**
1. **Evaluación de Proyectos**
2. **Finanzas**
3. **Administración**
4. **Mercadotecnia**
5. **Economía**

— **Administración Pública:**
1. **Planificación**
2. **Proyectos de Inversión Pública**
3. **Política Económica**
4. **Finanzas Públicas**
5. **Sistemas Financieros**

d) Antes de continuar, se requiere reseñar lo desarrollado hasta aquí:

— Los directivos y gerentes reconocen los beneficios institucionales y personales de la educación.

- Las necesidades de perfeccionamiento para la función pública parten de una formación técnico-profesional previa, que se complementa y desarrolla con especializaciones de profundización o actualización en administración pública, necesarias para poder ejercer la función directiva en el sector estatal.

- El nivel académico al que se quiere llegar, parte de la formación profesional y de los estudios de post-grado.

- Los directivos y gerentes reconocen diferencias o particularidades, tanto en la administración general como en la administración pública. - Sin embargo, señalan también que éstos no son disyuntivas o contrapuestas, sino complementos diferenciables.

- Las preferencias temáticas tienen relación con: la entidad pública, el nivel jerárquico en los cargos de dirección y el área funcional en la organización en la entidad.

e) A través de los directivos y gerentes entrevistados se ha establecido que las diferencias jerárquicas en la organización, determinan distintos tipos de perfeccionamiento. Es decir, quienes ejercen la función directriz o la función gerencial requieren para sí mismos un conjunto de temas diferente en prioridad, acentuación u orientación, al que ellos recomiendan para otros servidores públicos sin la función directriz. Esta revelación tiene consecuencias impactantes en el diseño de programas de perfeccionamiento dirigidos a directivos, funcionarios y personal con nivel de gerencia.

Los temas se han clasificado en instrumentales y estratégicos. Los instrumentales son aquellos que plantean el perfeccionamiento en habilidades técnicas, mecanismos, modos y medios para solucionar problemas específicos en la operación y funcionamiento regular de las entidades. Los temas estratégicos se orientan al desarrollo de habilidades conceptuales necesarias para la formulación de objetivos, estrategias, políticas, etc., que garanticen la consecuencia de los fines de la entidad, así como su respuesta y adaptación a los cambios en el medio.

Los directivos y gerentes han preferido la temática instrumental para el personal no directivo y la estratégia para los directivos.

f) Las limitaciones para la asistencia a los programas de perfeccionamiento - que señalaron los directivos y gerentes, fueron las siguientes:

- Alto costo de los cursos	**35.4 o/o**
- Poco tiempo disponible	**32.3 o/o**
- No hay reemplazante	**14.8 o/o**
- Trámites internos	**6.7 o/o**
- Ninguna restricción	**5.5 o/o**
- Otros	**5.3 o/o**
Total de Respuestas Recibidas (582)	**100.0 o/o**

CUADRO No. 1-8

DIFERENCIACIONES EN LOS REQUERIMIENTOS DE CAPACITACION

PARA DIRECTIVOS Y NO DIRECTIVOS

REQUERIMIENTOS EN EL AREA DE ADMINISTRACION	PARA DIRECTIVOS	PARA NO DIRECTIVOS
— Temática Instrumental	—	+
— Temática Estratégica	+	—
REQUERIMIENTOS EN EL AREA DE ADMINISTRACION PUBLICA	**PARA DIRECTIVOS**	**PARA NO DIRECTIVOS**
— Temática Instrumental	—	+
— Temática Estratégica	+	—

1.3. Problemas Gerenciales del Sector Público

1.3.1. Tratamiento de los Problemas de Gestión: El Enfoque *

Para delimitar el papel y las características del perfeccionamiento es preciso examinar los problemas de gestión y organización del sector público que se denominarán problemas gerenciales. Se entiende que es en términos de éstos que se deben formular las necesidades de capacitación.

En el Perú se han realizado escasos esfuerzos por estudiar a las organizaciones públicas y privadas; y se puede decir que en no pocos casos los modelos han sustituido el análisis. De esta suerte, los diagnósticos han terminado convirtiéndose en un inventario de ausencias y carencias respecto de una organización ideal.

En muchas oportunidades, el sector público ha sido enfocado a partir de modelos organizacionales utilizados en relación a las instituciones privadas; lo que ha centrado las conclusiones y recomendaciones en aquéllo que se debe hacer para aumentar la eficiencia de cada organización tomada individualmente.

Comúnmente se relaciona la eficiencia con la aplicación de técnicas; y se olvida que en el caso del sector público 'la búsqueda de la eficiencia no consiste tan sólo en el esfuerzo por encontrar soluciones técnicamente óptimas; constituye también un proceso político' 1/

---

* Giesecke, A. "Investigando la Organización del Sector Público Peruano". Selección de párrafos textuales.

1/ Informe sobre el Desarrollo Mundial 1983, Banco Mundial, p. 50.

Además, las entidades que conforman el sector público están vinculadas al desarrollo de las diversas funciones del Estado, tanto aquéllas relativas a la determinación y gestión de políticas como la ejecución de obras, servicios y actividades productivas. En este marco, la interrelación de entes para gestionar las actividades estatales es inevitable y fundamental.

Los análisis que no consideran la complejidad estratégica y organizacional del sector público, toman a la entidad individual como foco de análisis y como el eje para los correctivos y los problemas de gerencia pública.

El enfoque que ha guiado el trabajo realizado en ESAN ha consistido en dar tratamiento al problema del perfeccionamiento en función de los de la organización. Ahora bien, se ha constatado que los modelos de análisis y los estudios disponibles no permiten una aproximación adecuada a los problemas de organización y gestión del sector público, en la medida en que orientan la búsqueda hacia los problemas de gestión internos a la unidad operativa, y obvian factores inherentes a la operación del sistema estatal.

Es sólo en una perspectiva de cambio de la situación existente que se puede plantear el perfeccionamiento. Pero es precisamente esta situación la que merece la atención de un esfuerzo de investigación. Se entenderá en este documento que cambios significan la solución de los problemas gerenciales del sistema estatal peruano mediante el diseño de esquemas organizacionales y de gestión alternativos.

Es teniendo en cuenta estas consideraciones que se han orientado los trabajos de investigación y diagnóstico realizados. De un lado, es necesario conocer la realidad de la administración pública y de otro que ésta es la base para proponer el cambio, y más precisamente para proponer una estrategia de perfeccionamiento acorde con la solución y el tratamiento de los problemas gerenciales".

1.3.2. La Metodología

La metodología empleada para identificar los problemas de gestión, centró su atención en la interrelación que existe entre la misión o tarea de la entidad y las formas organizacionales que adopta para cumplirla. Pero al mismo tiempo también establece vínculos con otros organismos públicos, a fin de conseguir el logro de su misión.

Para dar cuenta de estas relaciones y poder descubrir los problemas gerenciales, se han realizado estudios sobre situaciones de gestión actualmente existentes.

Se utilizaron cuatro fuentes: a) un sondeo sobre la gestión pública y sus cuadros gerenciales, b) estudios en profundidad de los problemas de gestión privativos del sector público, c) estudio de tipologías organizacionales y d) estudios de base sobre áreas problema claves de la gestión.

En el sondeo, el interés se centró en la observación de las características sociales y educacionales de los gerentes y directivos, su trayectoria en el sector público, sus requerimientos de perfeccionamiento y los problemas gerenciales de sus entidades. Estos últimos fueron identificados a través de un conjunto de preguntas. Este documento da cuenta de las respuestas dadas a una de ellas: ¿qué dificulta el trabajo con las entidades vinculadas a la función de su entidad?

Los estudios en profundidad fueron entrevistas no estructuradas, realizadas a una pequeña muestra de directivos a los cuales se les preguntó: "Desde su punto de vista, ¿cuáles son los problemas gerenciales y administrativos que confronta en la dirección de su entidad, en aquello privativo del sector público?"

La metodología para obtener la muestra del sondeo partió de construir un sistema estatal que se constituyese en el objeto de investigación. Había que buscar un procedimiento que permitiese conjugar estructura y funciones (éstas están determinadas por ley). Por tanto, se hizo un inventario de las funciones, clasificando e identificando las instituciones vinculadas a ellas.

Se obtuvo así un funcionagrama que contenía, en el eje horizontal, las funciones y, en el eje vertical, las instituciones del ejecutivo del Estado peruano.

Con esto se pudo captar un universo de funciones y órganos, distinto al proporcionado por el organigrama: se estableció la existencia de 150 funciones realizadas por 505 entidades.

Como el interés del estudio era captar los problemas de organización y gestión en relación a las tareas del Estado, el procedimiento de ordenar el sistema estatal en base a funciones resultaba fundado. El siguiente paso fue determinar áreas de política importantes para el desarrollo nacional. Se escogieron la minería, agricultura, industria, vivienda, bienestar social, salud, transportes, comunicaciones, comercio y finanzas.

Cada entidad y cada área de política debería ser examinada en términos de funciones.

Dada la envergadura del Estado, lo importante era llegar a una muestra manejable que permitiese observar a los cuadros gerenciales en la gestión de las funciones encomendadas a su entidad y en la relación con las entidades vinculadas a la ejecución de esas funciones.

Las funciones seleccionadas fueron las de regulación, control y normatividad.

Luego se establecieron redes de instituciones relacionadas a estas funciones y áreas de política específicas. Con estas premisas se seleccionaron 72 entidades - que constituyeron la muestra, no pudiéndose entrevistar a los funcionarios de diez de ellas.

Los entrevistados de cada entidad, un total de 446, fueron todos los directivos y gerentes relacionados con la función escogida; no se tomaron en cuenta a los miembros de los directorios ni a los de la alta dirección de las entidades del gobierno central, salvo en un caso.

1.3.3. Problemas de Gestión Identificados por Directivos y Gerentes

Para tratar sobre la identificación de los problemas de gestión de las entidades públicas y del sistema estatal, a partir de las expresiones vertidas por los directivos y gerentes, es conveniente diferenciar el ámbito institucional al que hacen referencia. Las manifestaciones responden a las interrogantes sobre las dificultades en el logro de los objetivos de la entidad.

Es evidente que existe una diferencia significativa entre las dificultades en una entidad y las dificultades en el conjunto del sistema estatal. Constituye un mayor grado de abstracción el referirse a los problemas del conjunto del sistema estatal. Los problemas de gestión presentados a continuación, no están referidos a una entidad o a una red de entidades en particular, sino al ámbito agregado del sector público. Las diferencias aludidas inciden en el mayor o menor grado de abstracción y de generalidad en la temática a tratarse en los programas de perfeccionamiento. En el ámbito institucional del conjunto del sistema estatal, el de mayor generalidad, es donde se construye la base del cuerpo teórico de la Administración y Gestión Pública.

De otro lado, la sistematización de las experiencias de gestión de las entidades y del sistema estatal en su conjunto, constituye un ingrediente fundamental para el diseño de los programas de perfeccionamiento a ser desarrollados.

La interpretación y el análisis de los problemas de gestión del sistema estatal es una de las fases prioritarias para la realización de los mayores esfuerzos académicos de teorización; siempre partiendo de la observación y registro de los problemas concretos de gestión.

Cuando se trabaja con expresiones vertidas directamente por los propios directivos y gerentes de las entidades, se está procesando el punto de vista y la visión del mundo de cada uno de ellos, y, por lo tanto, lo que se tiene entre manos son los criterios que inciden en la toma de decisiones de quienes conducen las entidades públicas. El lenguaje que se utiliza en la descripción de los problemas de gestión, es el mismo que se desarrolla en los ambientes culturales de los directivos y gerentes del sector público, y este acercamiento permite la apreciación directa de los fenómenos que transcurren en la realidad de la gestión pública, lográndose una comunicación muy fructífera. La riqueza de estas expresiones de los directivos y gerentes, representa el entendimiento directo de los problemas de gestión, alejado de las disquisiciones académicas, y permite reducir las distancias que surgen cuando las teorías se desvinculan de la práctica o cuando la práctica no enriquece la construcción teórica.

Toda gestión exitosa tiene en los gerentes y directivos a los generadores de la dinámica institucional, y son ellos los impulsores de las nuevas soluciones. He aquí la importancia de interpretar y analizar los problemas conjuntamente con los gerentes y directivos, en los programas de perfeccionamiento. De otro lado, cuando las entrevistas versan sobre el tema de las dificultades y los problemas en la gestión están permitiendo al gerente y directivo el distanciamiento necesario para observar, reflexionar e idear nuevos planteamientos. No es por lo tanto, una interacción pasiva y concluída, muy por el contrario, se establecen las relaciones con los gerentes y directivos como fuente de consulta, reflexión e información, que de continuarse en el tiempo conduciría al mejoramiento de la gestión y de la educación para la gestión. Al recolectarse las manifestaciones de los directivos y gerentes se estaría incorporando activamente a estos elementos de gestión en el diseño de los programas de perfeccionamiento, lo que asegura la relevancia de los temas a tratarse y garantiza el papel de la capacitación en la mejora de la gestión pública.

La conceptualización de los problemas de gestión identificados por los directivos y gerentes entrevistados, se encuentra en el nivel de reflexión y sistematización y será un gran aporte como punto de partida del programa de perfeccionamiento. El listado de problemas que se presenta no tiene todavía un carácter exhaustivo ya que no comprende el total de las informaciones recopiladas ni el nivel de frecuencia encontrado en las diversas entidades y cargos consultados.

Para diseñar los programas de perfeccionamiento, el tratamiento a darse a los problemas de gestión identificados por los directivos es el de analizarlos desde diferentes puntos de vista, relacionarlos con diversas etapas del proceso de gestión y reconsiderarlos en función del descubrimiento de los contenidos temáticos a ser desarrollados. Se trata entonces de abordar cada problema encontrando su esencia para plantear su superación, reafirmando el papel del directivo y gerente que los ha identificado.

Es en esta línea de reflexión que se descubren tres dimensiones en el conjunto de problemas de gestión pública identificados, en las situaciones y condiciones existentes en el sector público peruano:

a) Dimensión de Identificación con lo Público

Se refiere a la identificación del directivo y gerente con el propósito y los fines establecicos para el sector público y la entidad que dirige. En el diagnóstico de necesidades se detectó que algunos directivos y gerentes no se consideran parte del sector público, otros provienen directamente de una experiencia de trabajo en otro sector y otros desean trasladarse al sector privado. Aquí se postula que para que la gestión pública se desarrolle es necesario que el directivo asuma su función identificándose con los propósitos de la entidad y del sistema estatal; de no ser así, la orientación, misión y estrategia de las entidades no corresponderían a las definiciones legales establecidas.

b) Dimensión de Definiciones Estratégicas

Se refiere a la vinculación entre la estrategia y la organización, ya sea del sistema estatal en su conjunto, de una entidad en particular o de ambas en relación con el medio. Las definiciones estratégicas relacionan a la organización de la entidad y del sistema estatal con las misiones preestablecidas o en proceso de determinación, y asimilan y adaptan la organización a la dinámica del medio.

Lo estratégico, entre otras cosas, tiene que ver con: objetivos vitales para la entidad y el sistema estatal, evaluaciones del medio, adaptaciones de la organización, planes y controles estratégicos, etc.

c) Dimensión Instrumental de la Gestión Pública

Se refiere a aquellos aspectos de los problemas de gestión relacionados al manejo y uso de técnicas, mecanismos, modos y medios para ejecutar actividades específicas en la operación de una entidad.

La clasificación de los problemas no trata de corroborar una hipótesis para dar curso a una investigación o para elaborar una propuesta teórica. Tampoco se clasifican los problemas para llegar a una toma de decisión inmediata. El objetivo es resaltar sus dimensiones y orientar el desarrollo de programas de perfeccionamiento hacia su solución. En otras palabras, dada la situación actual de la gestión pública en el Perú, este acercamiento a la identificación de los problemas de gestión permite diseñar programas de perfeccionamiento que en su desarrollo contribuirían, junto al proceso de investigación, a su tratamiento científico y al avance de la gestión pública.

A continuación se presenta el listado de problemas de gestión tal como fueron descritos por los directivos que respondieron al sondeo y a las entrevistas en profundidad. En el cuadro adjunto se encuentran señaladas las dimensiones dominantes en cada problema. De esta clasificación se derivan las siguientes orientaciones para el programa de perfeccionamiento:

a. Que el tratamiento de los problemas de gestión en los programas de perfeccionamiento deberá incluir las tres dimensiones mencionadas, aún cuando en ellos predomine uno u otro de estos aspectos.

b. En el mayor de los problemas identificados por los gerentes entrevistados predomina la dimensión estratégico-instrumental, lo que indicaría que la oferta de perfeccionamiento debería responder a esta apreciación, con programas que combinen contenidos estratégicos e instrumentales.

c. Los problemas que contienen predominantemente la dimensión "identificación con lo público", tambien han sido percibidos por los directivos como importantes, por lo que los programas de perfeccionamiento deben considerar contenidos relacionados con esta dimensión.

Siguiendo la búsqueda de pistas que alimenten la propuesta de perfeccionamiento, se abordan los problemas de gestión mencionados por los gerentes y directivos públicos, tratando de diferenciar aquellos problemas que se encuentran en el interfaz de aquéllos que no lo están.

Una de las ideas de partida de la investigación realizada afirma que: "Es en el interfaz entre la unidad operativa y el resto del sector público donde se encuentran los problemas gerenciales y administrativos privativos del sector público".1/

La investigación permitió recoger datos sobre los problemas de gestión de conjuntos de unidades o redes del sector público, que estaban involucrados en la realización de algunas funciones públicas; este enfoque posibilitó el estudio del sistema estatal en su conjunto y es en esos términos globales que trataremos de discernir entre problemas internos y del interfaz, aunque queda abierta la posibilidad de hacer el mismo ejercicio en cada una de las redes estudiadas o en los diferentes niveles de gobierno.

El realizar el ejercicio de clasificación también nos permitirá avanzar en la determinación del factor de pertenencia al sistema estatal como origen de problemas en la fijación de objetivos, en la realización de tareas y en la operación interna de la entidad, como son la gestión de tesorería, el presupuesto, etc.

En el develamiento del interfaz como concepto clave para entender los problemas de gestión pública, estamos utilizando dos fuentes de datos:

a. El listado de problemas presentado en el análisis de las tres dimensiones; y

b. La distribución de frecuencias de factores que dificultan el trabajo, recogida a través del sondeo realizado.

La clasificación que se ensaya a continuación no pretende ser definitiva, ya que en la discrepancia de la ubicación como problema interno o del interfaz, está una de las razones de realizarla: motivar la discusión y análisis a partir de los problemas identificados.

Por ejemplo, clasificamos el problema de gestión "Demasiados controles, poca autonomía", como un problema de interfaz, ya que este problema se ubica en las relaciones que tiene que establecer la entidad con otras instancias del sector público respecto al control. (Es sintomático que la Contraloría General de la República aparezca, así con nombre propio, como un "problema de gestión" en un gran número de directivos entrevistados; pero no sólo se refieren a ella, el control se refiere básicamente a los organismos del gobierno central, llámense ministerios, que son los órganos normativos y de control del sector).

1/ Giesecke, A. Op. cit.

Por otro lado, el problema "Pérdida de motivación al trabajo" lo clasificamos como un problema interno, ya que la motivación es un papel gerencial que el directivo debe asumir como su tarea, independientemente de donde esté ubicado y de las trabas que tenga para asumirla. Pero si se interpreta este problema como consecuencia de la pérdida de ingresos por trabajar en el sector público, también se podrá clasificar como problema del interfaz.

Como ilustración se presentan algunos problemas clasificados como del interfaz:

- **"Demasiados controles, poca autonomía"**
- **"Competencia sobre recursos presupuestales"**
- **"La planificación se ha ritualizado"**
- **"Exceso de normas y trámites que retardan la acción"**
- **"No se concerta entre unidad del sector público"**
- **"Los objetivos son fijados desde fuera"**

Y algunos problemas internos:

- **"Pérdida de motivación al trabajo"**
- **"Prevalencia de intereses personales"**
- **"Imagen de mala gerencia"**
- **"Falta de conocimiento del usuario, no hay coordinación con ellos"**
- **"Poca identificación concreta de necesidades"**

A manera de conclusión en el tratamiento de los problemas internos y del interfaz se presentan las siguientes apreciaciones:

a. Los problemas de gestión presentados, la mayoría de ellos expresados por los directivos y gerentes entrevistados, se refieren a factores inherentes a la operación del sistema estatal, ubicados en el interfaz. En este grupo de problemas se alude, principalmente, a problemas de autonomía, de fijación de objetivos y de trabas para el desarrollo de la entidad.

   También se mencionan unos cuantos problemas que se relacionan sólo a la gestión interna de la unidad operativa, pero son una cantidad muy pequeña.

   Este resultado confirma la idea de que es necesario estudiar y profundizar más en el conocimiento del interfaz, para buscar allí alternativas de solución a los problemas presentados.

   La programación resultante de la propuesta de perfeccionamiento deberá privilegiar temas específicos referidos a problemas en el interfaz.

b) En el sondeo realizado, al preguntarse a los directivos por los factores que dificultan el trabajo, también se ratifica que los tres principales problemas están situados en las relaciones con el sistema estatal.

   En primer lugar se ubican los procedimientos largos y engorrosos (incluyen rendición de cuentas, controles, etc.) que representa el 35.2 por ciento del total de dificultades mencionadas; en segundo lugar aparece el financiamiento que llega al 23.1 por ciento y en tercer lugar se encuentra la falta de coordinación y/o comunicación entre entidades con 22.4 por ciento del total.

LISTADO DE PROBLEMAS DE GESTION
IDENTIFICADOS POR LOS DIRECTIVOS ENTREVISTADOS

PROBLEMAS DE GESTION IDENTIFICADOS POR DIRECTIVOS	IDENTI.	ESTRAT.	INSTR.
1. No hay dirección, falta conducción	x	x	
2. Falta de propietario	x		
3. Los funcionarios no se identifican con el Sector Público	x		
4. Competencia sobre los recursos presupuestales del Estado		x	x
5. Celo institucional	x	x	
6. "Cortoplacismo"		x	x
7. La planificación se ha ritualizado		x	x
8. No se tiene objetivos precisos		x	x
9. Demasiados controles-poca autonomía		x	x
10. No se coordina entre unidades del Sector Público	x	x	
11. Injerencia gubernamental en el manejo		x	
12. Injerencia del directorio sobrepasando la gerencia: presión sobre decisiones y selección de personal		x	x
13. Se legisla contra la autonomía		x	
14. Los objetivos son definidos desde fuera: imposición de objetivos	x	x	x
15. Carencia de estímulos a la gestión	x	x	x
16. Tendencia a la burocratización en las relaciones institucionales	x		x
17. Impresición en la definición de funciones y duplicidad de acciones con pérdida de capacidad gerencial		x	x
18. Personal inadecuado			x
19. Imagen de mala gerencia		x	x
20. Pérdida de credibilidad (fama de mal pagador)	x		
21. Cambio constante de normas			x
22. No se informan las prioridades		x	x
23. Subestimación de la función		x	x
24. Pérdida de motivación al trabajo	x		x
25. Corrupción y libertinaje	x		
26. Prevalencia de intereses personales y grupales	x		
27. Alta rotación de personal y falta de continuidad en las tareas		x	
28. Necesidad de una ética y asunción de responsabilidades	x		
29. Idiosincracia prevalente en el medio, no estimula valores de orden, largo plazo, planificación, prioridad, transición, desarrollo, los que inciden en la organización y gestión.	x		
30. Existencia de estereotipos sobre: Empresas Públicas - Empresas Privadas, Administración Pública, Funcionarios, Rol del Estado, Parlamentarios, en el sentido de inducir tratamientos fatalistas sobre el Sector Publico	x		
31. Desconocimiento de la organización global del Sistema Estatal Peruano		x	x
32. Percepciones diferenciadas sobre la complejidad y los problemas del Sector Público	x		
33. Falta de recursos humanos y económicos		x	x
34. Falta de fondos			x
35. Excesiva concentración en la toma de decisiones por la Alta Dirección		x	x
36. Exceso de normas y de trámites que retardan la acción			x
37. Falta de conocimiento sobre los usuarios, no hay coordinación con usuarios		x	
38. Falta de capacidad gerencial		x	x
39. Trámite y aprobación de tarifas sin diagnóstico		x	x
40. Interferencia política limita función reguladora	x		
41. Falta de acción mancomunada en la red de entidades	x	x	
42. Duplicidad de funciones e invasión del ámbito de funcionespor otras entidades públicas		x	x
43. Problemas de comportamiento organizacional	x		
44. La cantidad de entidades que deben dar pase dificulta la rapidez de la gestión		x	
45. Poco conocimiento de finanzas en los representantes de las entidades			x
46. Cambios en los directivos motiva nuevas resoluciones (nuevas políticas)		x	
47. Lentitud en las licitaciones y concursos.			x
48. Las grandes funciones de las entidades se transfieren de una a otras		x	
49. Pocos ingresos en los gobiernos locales			x
50. Incremento en las exigencias económicas del personal y demoras en los trabajos		x	
51. Poca identificación concreta de necesidades. No todas las entidades presentan solicitudes o proyectos			x

FUENTE: Entrevistas de la Muestra: 446 directivos, y entrevista en profundidad.

c) Los problemas mencionados indican que algunos directivos perciben a su entidad individual al margen del sistema estatal y por ello buscan la eficiencia como si fuera una empresa privada; reclaman más autonomía y mejores técnicas administrativas, olvidándose del sistema estatal al cual pertenece.

Es claro que el factor de pertenencia al sistema estatal puede originar problemas tanto al interior de la entidad como al exterior, afectando el desarrollo de la función e impidiendo el logro de objetivos, misiones o tareas; pero encontramos gerentes y directivos que no se escudan en este factor como única razón de sus problemas, y, por el contrario, lo superan y gestionan su entidad exitosamente.

1.4. La Oferta Educacional para Gerentes y Directivos del Sector Público

Las oportunidades educacionales al alcance de los actuales directivos y gerentes del sector público están circunscritas y delimitadas por la oferta nacional de formación y perfeccionamiento existente en el Perú. Así, las aspiraciones y las estrategias de capacitación que los directivos y gerentes demuestran y manifiestan, en el perfil educativo y en los Requerimientos de Perfeccionamiento, han sido y son las elecciones que parten de los programas de estudio ofertados.

Es más sencillo y plausible que un directivo o gerente evalúe la relevancia y utilidad de las acciones educativas en las que participó, que este directivo o gerente diseñe y genere el programa de estudios que responda a sus necesidades de perfeccionamiento. El rol predominante de la oferta educativa frente a la demanda es evidente, en tanto no se desarrollen instituciones que busquen responder a las necesidades específicas de perfeccionamiento de los directivos y gerentes.

La evaluación de la oferta existente es una tarea compleja en el sentido que se dan por lo menos dos perspectivas de perfeccionamiento: una, con fines personales y, otra, para desempeñar las funciones y responsabilidades de los cargos directivos de una entidad pública. El enfoque general del diagnóstico de necesidades considera que las principales funciones y responsabilidades del directivo y gerente son la generación de alternativas estratégicas y la conducción de las soluciones a los problemas de sus entidades y del sector público en su conjunto, en las condiciones y situaciones existentes.

La propuesta de perfeccionamiento profesional obligatoriamente reconoce la formación y perfeccionamiento recibido por los directivos y gerentes, y tratará de superar las limitaciones y vacíos que en estos antecedentes se pudiesen detectar. Es necesario efectuar el análisis de las oportunidades accesibles a los trabajadores públicos: oportunidades existentes antes de ingresar al servicio (de formación profesional) y las oportunidades accesibles durante su ejercicio laboral en el sistema estatal (perfeccionamiento en servicio).

El perfil socioeducativo de los directivos y gerentes del sector público demuestra que el nivel de instrucción en este segmento ocupacional se esta incrementando a través de los años, y se observa una marcada tendencia hacia la profesionalización.

En el sondeo realizado por el Proyecto de Gestión Pública, el nivel de instrucción del 98 por ciento de los actuales directivos y gerentes corresponde a la Educación Superior Universitaria Completa. Por lo tanto, las acciones de perfeccionamiento que requeriría un gerente o un directivo corresponden al nivel de post-grado en la Educación Superior. Este reconocimiento tiene claras implicancias pedagógicas, tanto en los contenidos como en la infraestructura didáctica. Asimismo, el análisis de la oferta educativa existente y accesible corresponde al nivel de Educación Superior en los estudios de la formación profesional (pre-grado) y del perfeccionamiento (post-grado).

El análisis de la formación profesional y el perfeccionamiento tiene el propósito de describir las características de los programas de estudio que mejor contribuyen al ejercicio de la función pública, y de detectar los vacíos o deficiencias que pudiesen existir. Pero no solamente se trata de formar y perfeccionar para la función pública, también se trata de vincular la formación y perfeccionamiento profesional a las funciones y requerimientos en la gestión pública en el Perú.

a. Un primer nivel de análisis de la oferta existente se plantea en torno a la selección de los estudios necesarios para el desempeño laboral en la función pública ¿Qué especialidades deberían cubrirse para trabajar en el servicio público, cuáles deberían ser los programas de estudios? Asímismo, si se tiene la aspiración a ser directivo y gerente en alguna entidad pública ¿Qué especialización, qué perfeccionamiento debería seleccionarse para acceder a un cargo directivo?

b. Un segundo nivel de análisis de la oferta existente es el referido a las acciones que el sector público y sus entidades realizan para reducir las diferencias que se encuentran entre la formación y perfeccionamiento profesional anterior al ingreso al servicio público, y las características educacionales que los directivos y gerentes requieren para el ejercicio de sus funciones y la asunción de sus responsabilidades. ¿Qué esfuerzos de capacitación y perfeccionamiento desarrolla el sector público? ¿Qué requisitos de calificación han sido identificados por el sector público como adecuados para el ejercicio público en los procesos de selección e incorporación de personal con proyección de dirección?

c. Un tercer nivel de análisis de la oferta existente es el que surge al identificar las profesiones más frecuentes entre los 446 directivos y gerentes entrevistados en las 62 entidades públicas, seleccionadas por la muestra del sondeo. ¿Cuál fue el curriculum de sus programas de estudios? ¿Qué planes de estudios siguieron? ¿Cuál fue el syllabus de las asignaturas, la orientación del profesor, los temas de investigación, los recursos bibliográficos?

1.4.1. La Oferta de Formación Profesional y Perfeccionamiento Existente

i. Especialidades en la Formación Profesional

Para reconocer las especialidades relevantes, pertinentes o concretamente dirigidas al sector público por la Educación Superior Universitaria, es preciso identificar el conjunto de especialidades ofertadas. En el Perú de 1982, se tuvieron 98 especialidades diferentes, reconocidas por el Consejo Nacional Interuniversitario dictadas a través de diferentes Programas Académicos. A primera vista se podría decir que cualquiera de estas especialidades podría ser desarrollada en el trabajo dentro del sector público, y es perfectamente cierto. Sin embargo, lo que se quiere reconocer es si las universidades ofrecen alguna especialidad, o grupo de especialidades, cuya principal vocación es el servicio y desarrollo de la función pública; si la universidad peruana ofrece especialidades que forman profesionalmente para el desempeño laboral en el sector público, y que, desde luego, podrían desempeñarse en otro sector de la actividad nacional.

ESPECIALIDADES OFERTADAS POR LA UNIVERSIDAD PERUANA

(1982)

GRUPOS	ESPECIALIDADES REAGRUPADAS	NUMERO DE ESPECIALIDADES
1.	Ingenierías (Civil, mecánica, eléctrica, industrial, minas, etc.)	30
2.	Agronomía, Zootecnia, Oceanografía, Dimetología, Hidrología, Recursos Naturales	11
3.	Salud, Medicina, Nutrición, Enfermería, Farmacia, Odontología	10
4*/	Administración, Administración de Empresas, Contabilidad, Investigación Operativa, Teneduría de Libros, Técnicas Bancarias, Relaciones Industriales, Cooperativismo	8
5.	Comunicación, Cine, Literatura, Periodismo, Idiomas, Arte, Arquitectura.	7
6.	Ciencias Básicas, Matemáticas, Estadística, Geología, Geofísica.	7
7.	Educación, Psicopedagogía	7
8*/	Economía, Planificación, Urbanismo, Ciencias Políticas, Derecho	6
9.	Historia, Antropología, Arqueología, Filosofía, Lingüística	5
10.	Sociología, Psicología, Servicio Social	3
11.	Otros (Turismo, Teología, Artes Industriales, Filosofía)	4
Total Especialidades en Universidad Peruana		98

*/ Más directamente relacionadas con la función pública y con la función administrativa.

FUENTE: CONAI, 1981.

Del análisis del cuadro anterior se concluye que no se oferta ninguna especialidad que esté específicamente dirigida a la función pública.

Curiosamente, sí se observa que se oferta una especialidad denominada Cooperativismo, y otra Técnicas Bancarias.

Entre las especialidades que podrían estar dirigidas al sector público se encuentra planificación, en el grupo No. 8. Sin embargo, en este caso especial, se puede verificar que habiendo sido autorizada para la Universidad Nacional de Ingeniería, no ha tenido ninguna promoción de egresados hasta la fecha. Este grupo de Especialidades que sería el más relevante a la función pública agrupa a Economía, Planificación, Urbanismo, Ciencias Políticas y Derecho. En segundo lugar de importancia podríamos ubicar al grupo No. 4, que incluye las especialidades de Administración, Administración de Empresas, Contabilidad, Investigación Operativa, Teneduría de Libros, Técnicas Bancarias, Relaciones Industriales y Cooperativismo.

En este segundo caso es evidente que se trata de atender la formación profesional para la función administrativa, sin embargo, no se llega a explicitar ninguna concentración, salvo la de administración de empresas.

Si las expectativas por realizar estudios vinculados a la función pública y a la gestión pública no se atienden en la formación profesional a nivel de pre-grado, bien podrían atenderse a nivel de post-grado en el perfeccionamiento profesional, en sus variantes peruanas: los estudios de especialización y las maestrías.

ii. Especializaciones con el Perfeccionamiento Profesional

A los estudios de especialización, en el Perú se les denomina de Segunda Especialización y están diseñados como profundizaciones específicas al interior de carreras profesionales, con un campo de ejercicio muy definido. Tienen estos estudios la misma duración que las maestrías, razón por la que tienden a confundirse con ellas. El número de opciones está decreciendo a través de los años.

ESPECIALIZACIONES OFERTADAS POR LA UNIVERSIDAD

CARRERAS	NUMERO DE ESPECIALIZACIONES	o/o
— Medicina	29	50
— Educación	12	20
— Odontología	8	14
— Farmacia	6	10
— Literatura	1	2
— Matemáticas	1	2
— Derecho	1	2
T O T A L	58	100

FUENTE: CONUP, 1979.

La observación evidente es la no relación con las funciones públicas y administrativas. En la carrera de Derecho, sin embargo, la única opción de especialización es la Capacitación Judicial que, en términos muy genéricos, constituye la excepción a la carencia total de estudios dirigidos al sistema estatal.

iii. Maestrías en el Perfeccionamiento Profesional

Los estudios conducentes a títulos de Magister en los programas de perfeccionamiento a nivel de post-grado fueron organizados en el Perú desde 1969, siendo el más antiguo el Programa de Maestría en Administración ofertado por la Escuela de Administración de Negocios para Graduados (ESAN), que se estableció en 1962, y que no es una institución universitaria.

La Universidad Peruana ofertó, hasta 1982, 44 opciones de estudio hacia la maestría, en 11 universidades, todas ellas ubicadas en Lima. Esta fuera de duda la importancia de las maestrías en el desarrollo profesional de quienes asumen funciones directivas y gerenciales en el sistema estatal. Estos estudios representan una profundización de los mismos y un recurso formal invalorable para el ejercicio laboral.

ESPECIALIDADES EN LAS 44 MAESTRIAS OFERTADAS POR LA UNIVERSIDAD PERUANA

32 o/o	Ingenierías y Análisis (14 opciones)	(Geología; Suelos, Hidráulica; Estructuras; Sistemas de Potencia; Ingenierías; Agrícola; Civil; Sistemas: Electrónica; Electrica; Industrial; Petróleo; Química; Recursos Agua y Tierra).
9 o/o	Administración (*) (4 opciones)	(Administración; Administración de Personal; Administración del trabajo; Relaciones Industriales; Cooperativismo, Autogestión y Mutualismo)
7 o/o	Economía (3 opciones)	(Economía; Economía Agrícola; Economía y Métodos Cuantitativos)
9 o/o	Sociales y Educación (4 opciones)	(Ciencias Sociales; Planificación de la Educación; Administración de la Educación y Educación)
23 o/o	Ciencias y Aplicaciones (10 opciones)	(Física, Química; Biofísica; Biología, Bioquímica y Fisiología; Nutrición; Microbiología; Bromatología; Farmacología; Fitopatología)
9 o/o	Agropecuarias y Forestales (4 opciones)	(Producción Agrícola; Producción Animal; Mejoramiento Genético de Plantas; Entomología)
9 o/o	Matemáticas y Estadística (4 opciones)	(Demografía; Estadística, Matemáticas, Matemáticas Puras y Aplicadas).
2 o/o	Arquitectura (1 opción)	(Arquitectura)

(*) Excluye a ESAN.
FUENTE: CONAI, 1984.

Nuevamente, se constata que ninguna especialidad en los Programas de Maestría está específicamente diseñada para los requerimientos del sector público y tampoco, en este caso, para los requerimientos de los cargos directivos y gerenciales de las entidades públicas. En otras palabras, no se ofrece perfeccionamiento para quienes tuvieran interés en ampliar y profundizar sus estudios en campos o niveles superiores, específicos de la función y gestión públicas.

El reconocimiento de la inexistencia de programas de estudio de formación profesional y de perfeccionamiento específicamente orientados para el ejercicio de la función pública no siempre es justificación de la necesidad de desarrollar programas con estas características. Es motivo de debate en el Perú las proposiciones sobre el carácter y el sentido de la función pública en el contexto de los diversos roles o énfasis que se otorga al Estado y a la Administración Pública en la sociedad. Esta controversia a veces se superpone y confunde con la necesidad de generar un espacio académico-profesional para la discusión y la sistematización de la reflexión y la práctica de la gestión pública. El devenir de los estudios en Administración Pública, se debate actualmente, entre quienes la consideran como una especificidad de la administración, y quienes la conceptúan como una conjunción interdisciplinaria de las ciencias sociales.

De otro lado, la constatación de la INEXISTENCIA de especialidades de pregrado y de postgrado, específicamente orientadas a los quehaceres de la función y gestión pública, nos conduce al análisis de la capacitación que desarrolla el propio Sector Público y al análisis de los estudios que realizaron aquéllos que actualmente ejercen los cargos directivos y gerenciales.

1.4.2. La Capacitación del Sector Público

El Sector Público incorpora entre su personal a profesionales, directivos y gerentes, de acuerdo a los requerimientos de personal calificado que identifica en su devenir, según las situaciones y condiciones prevalecientes para todo el Sector Público y para sus entidades. La Trayectoria Laboral 1/ de los directivos y gerentes señaló las siguientes características para el trabajo anterior realizado por ellos:

— Proviene directamente del Sector Privado	17.5 o/o
— Es su primer trabajo	7.0 o/o
— Trabajaba en el Sector Público	67.2 o/o
— Proviene de organismos internacionales, de gobierno local, de universidad, otros.	8.2 o/o

La experiencia de trabajo en el Sector Público de los directivos y gerentes entrevistados es:

— Menos de 3 años	6 por ciento
— Entre 3 y 5 años	13 por ciento
— Más de 5 años	81 por ciento

1/ Ver capítulo I, 1.2.2.

Las observaciones pertinentes para encuadrar la capacitación que ofrece el propio sector público son las que demuestran la experiencia y los años de servicio: 67 por ciento trabajaba en el Sector Público antes de ser directivo o gerente, y tienen más de 5 años de experiencia en un 81 por ciento. Este dato tiene aspectos positivos y negativos, habría que investigar más a fondo antes de ser concluyente en relación a ellos y su efecto en el mejoramiento de la gestión en el Sector Público; sin embargo se plantea la interrogante, ¿en qué capacita el Sector Público?

En un informe a 1980, la Escuela de Administración Pública resume su actividad entre los años 1968 y 1979 de la siguiente manera:

- Cursos Básicos	38 Cursos	1,934	participantes
- Cursos Intermedios	60 Cursos	2,557	participantes
- Cursos Superiores	11 Cursos	284	participantes
- Cursos Avanzados	4 Cursos	119	participantes
- Seminarios	41 Eventos	4,184	participantes
Total en 12 años	154 Actividades	9,078	participantes

De los participantes a estos cursos y seminarios, 284 funcionarios de alto nivel se encontraban desempeñando cargos directivos en 1980.

Los temas de los Cursos Avanzados y Superiores fueron:

- Planificación de Recursos Humanos	(Superior)	24	participantes
- Planificación Regional del Empleo	(Superior)	40	participantes
- Administración del Desarrollo	(Avanzado y Superior)	129	participantes
- Gerencia Administrativa	(Superior)	25	participantes
- Administración Pública	(Superior)	110	participantes
- Personal	(Avanzado)	40	participantes
- Formas de Reforma Agraria	(Avanzado)	35	participantes
Total de Temas en Cursos Avanzados y Superiores:	8 temas	403	participantes

Los esfuerzos realizados por las entidades públicas y los centros de capacitación para los servidores y funcionarios públicos, son significativos e históricamente novedosos para la Administración Pública Peruana. El impacto es grande. En las entrevistas realizadas por el Proyecto de Gestión Pública se detectó que 13 por ciento de los entrevistados mencionó estos cursos y programas, los mismos que representan el 30 por ciento del total de cursos en los que participaron. ESAN, que es la Escuela de Post-Grado que tiene el mayor número de egresados (a nivel de maestrías) ubicados en el Sector Público, ofreció el 18 por ciento del total de cursos a los que asistieron los directivos y gerentes entrevistados.

El Estado ha creado centros de capacitación y ha suscrito convenios con universidades y con organismos internacionales. Visto globalmente, el esfuerzo es importante dadas las condiciones generales de la Administración Pública; sin embargo, el análisis demuestra que este esfuerzo es también errático, discontínuo, carente de perspectivas y prioridades; no es, en suma, parte del planeamiento estratégico de las entidades, ni del sector público en su conjunto.

La reorganización estatal generada por el nuevo gobierno constitucional de 1980 - en particular la del órgano rector de la Administración Pública: el Instituto Nacional de Administración Pública- omitió mención alguna a la capacitación o al desarrollo administrativo (ver Decreto Legislativo No. 111 del 12 de Junio de 1981). La omisión fue posteriormente superada en lo normativo con un Decreto Supremo DS No. 044-82. Esto es una muestra cabal de la desorientación estratégica en la conducción del sistema estatal.

El Plan Integrado Experimental de Capacitación, de 1983, para el Sector Público, fue elaborado recopilando y consolidando las actividades reportadas por un limitado número de entidades públicas (22 por ciento de 179 consultadas). Es conveniente hacer el análisis de esta oferta, aún sea sólo la programada y no la lograda. Estaba dirigida en un 72 por ciento a cargos profesionales y cargos técnicos, incluía a cargos auxiliares en un 27 por ciento, y dedicaba al nivel directivo un 3 por ciento de las 1054 acciones programadas. El nivel académico era Básico o Intermedio en un 71 por ciento. Los temas se clasificaban como técnico – profesionales en un 47 por ciento (referidos a idiomas, salud, técnicas en general, capacitación) y en un 27 o/o como instrumentos de contabilidad, abastecimiento, procedimientos administrativos, presupuesto y estadística.

La oferta de capacitación del propio Sector Público hace frente a las ineludibles diferencias que surgen entre la formación profesional y el perfeccionamiento universitario, y las necesidades de calificación específicas para las entidades del sector público, es decir: a las tareas, situaciones y condiciones para el desarrollo del trabajo en el sector público. Estas diferencias no han sido sistemáticamente abordadas y corresponde a un estudio aparte la evaluación de la labor de la Escuela de Administración Pública (ESAP) y del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM).

En base al conjunto de las observaciones anotadas y sin desmerecer el esfuerzo realizado por el sector público, en condiciones no muy ventajosas, se infiere que la direccionalidad de las acciones de capacitación no está claramente definida y no corresponde a los problemas que afrontan quienes dirigen, conducen y administran las entidades públicas. Las acciones de capacitación se ocupan de la difusión de la frondosa y cambiante normatividad de los sistemas administrativos y responden a las estrategias de profesionalización individuales y personales de los servidores y funcionarios públicos. Así, la oferta de capacitación dirigida a tratar la función pública y promovida por la entidades del propio sector público no logra trascender las condiciones y situaciones de gestión existentes en el Sector Público.

La formación profesional y los programas de perfeccionamiento de la universidad no están específicamente orientados a las necesidades del ejercicio de la función y gestión públicas; y la capacitación que realiza el propio sector público no contribuye a resolver la falta de concordancia entre la formación y el perfeccionamiento, y las calificaciones concretas para asumir los cargos de función directiva y gerencial.

1.4.3. Análisis de las Profesiones más Frecuentes entre Directivos y Gerentes

El perfil profesional de los directivos y gerentes entrevistados registró las carreras profesionales más frecuentes entre ellos. Las Ingenierías representaban un 42 por ciento, predominando las Ingenierías Civil, Agrícola, Mecánica e Industrial. La Economía es otra especialidad significativa con 19 por ciento, siguen las Agronomías (9 por ciento), Contabilidad (9 por ciento), Derecho (8.5 por ciento) y Administración (5 por ciento).

Inicialmente se trató de reconocer las ofertas de formación profesional universitaria más relevantes y mejor orientadas a la función pública, luego se procesaron los requerimientos de los trabajadores públicos y las acciones de capacitación ofertadas y programadas por las mismas entidades públicas analizar las profesiones más frecuentes que actualmente constituyen la formación profesional base de los directivos y gerentes.

Existe una serie de aspectos educacionales que inciden en la formación profesional:

- La institución educativa (la universidad), que es el contexto de la formación profesional.
- La antigüedad del programa académico que promueve la Especialidad, que es la tradición o verdadera 'escuela' desde donde se irradia la disciplina específica.
- La calidad de las acciones en el proceso enseñanza-aprendizaje, que son los procesos de transferencia sustentados en la infraestructura didáctica disponible, las relaciones institucionales y los sistemas de evaluación.
- El nivel académico, que es la expresión de los límites alcanzados, la profundidad y complejidad desarrollada en el transcurso de la formación.

Si bien es cierto que todos los títulos son iguales, es decir, se encontrarían normalizados, la realidad peruana demuestra que no es este el caso y que los aspectos arriba mencionados conjugan y acentúan las diferenciaciones entre dos egresados de una misma Especialidad.

Es necesario evocar las condiciones y situaciones que se desarrollan en las Universidades durante los años en que los directivos y gerentes estudiaban su carrera profesional.

El año de graduación promedio para los directivos y gerentes entrevistados en 1967, esto quiere decir también, que el año promedio de ingreso a la universidad fue en 1963.

Año de graduación de algunas Especialidades más frecuentes:

ESPECIALIDADES	Entre 1950-59	Entre 1960-1969	Entre 1970-1979	OTROS	TOTAL
· Ingeniería Civil	16.0 o/o	48.6 o/o	5.4 o/o	30.0	100 o/o
· Ingeniería Industrial		36.8 o/o	57.8 o/o	5.4	100 o/o
· Economía		18.8 o/o	35.8 o/o	45.4	100 o/o
· Contabilidad	31.0 o/o	31.0 o/o	39.2 o/o	1.2	100 o/o
· Agronomías	33.3 o/o	28.6 o/o	9.5 o/o	28.9	100 o/o
· Administración		35.2 o/o	64.8 o/o	0.1	100 o/o
Total en estas carreras (196)	14.7 o/o	31.6 o/o	29.5 o/o	24.2	100 o/o
Total de Entrevistados (446)	14.3 o/o	34.7 o/o	39.0 o/o	12.0	100 o/o

Las Universidades más frecuentes donde los entrevistados estudiaron sus carreras profesionales fueron:

	UNI (Ingeniería)	UNMSM (San Marcos)	UNA (Agraria)	UNFV (Villarreal)	PUC (Católica)	Otras U. Particulares
Ingeniería Civil	70.2%	–	–	–	–	–
Ingeniería Industrial	73.6%	–	–	–	–	–
Economía	7.5%	18.8%	–	16.9%	9.4%	15.1%
Contabilidad	–	35.7%	–	–	21.4%	21.4%
Agronomías	–	–	73.8%	–	–	–
Administración	–	18.7%	–	31.2%	–	25.0%
Total en estas universidades	23.6%	9.9%	9.5%	7.5%	8.5%	6.5%
Total de Especialidades	(503)					

El análisis de los curricula de las Especialidades más frecuentes entre los directivos y gerentes se ha limitado a los planes de estudio actualmente vigentes en los programas académicos de las Universidades donde recibieron su formación profesional. Los planes de estudio presentan las asignaturas obligatorias y electivas que se consideran imprescindibles (en cuanto a los contenidos y materias) en la formación profesional universitaria. Evidentemente, un siguiente nivel de análisis sería el análisis del programa curricular de la asignatura, el énfasis puesto en el desarrollo del mismo, inclusive la bibliografía básica y los materiales de enseñanza utilizados por los estudiantes.

En el Perú no se ha sistematizado el estudio ni la educación para la Administración Pública o los Asuntos Públicos, sin embargo, en otras latitudes se ha avanzado bastante al respecto. La Asociación Nacional de Escuelas de Asuntos Públicos y Administración (NASPAA) de los Estados Unidos de Norteamérica representa la experiencia educacional de 75 programas de pregrado en Administración Pública, de 191 Maestrías en Administración Pública y Asuntos Públicos, y también 51 Doctorados, de los que 12 son Doctorados en Administración Pública y 39 los más conocidos Doctorados en Filosofía con concentración en Administración Pública o Asuntos Públicos. Esta asociación de 130 Escuelas ha publicado lineamientos y normas para los Programas Profesionales en Administración Pública y Asuntos Públicos en el nivel de Maestría. En reuniones internacionales para el tratamiento de la Administración del Desarrollo se ha reconocido el avance que estas orientaciones representan para el diseño de programas de perfeccionamiento para ejecutivos públicos.

La aplicación de la matriz desarrollada por la NASPAA, produjo interesantes resultados cuando se procesaron los planes de estudio, incluyendo sólo las asignaturas obligatorias de las Especialidades más frecuentes entre los directivos y gerentes del Sector Público Peruano.

El análisis ha comprendido trece planes de estudio entre las seis carreras profesionales más frecuentes; en todos los casos se tiene más de un plan de estudios por carrera. Un indicador para el análisis de los curricula es el grado de dificultad en la recolección de los mismos planes de estudio: en los programas académicos no es costumbre el divulgar ampliamente el plan de estudios y los programas de cada asignatura; existen las excepciones, la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUC) y la Universidad Nacional Agraria.

Uno de los ejes de la matriz de la NASPAA contiene cinco dimensiones que se describen a continuación:

a. El Area Contexto Social, Político y Económico

Donde se comprenden asignaturas que representan al conocimiento de: los factores ambientales: sociales, culturales, políticos, económicos; a nivel nacional, internacional y regional; los elementos históricos; los recursos disponibles; los sistemas económicos; los incentivos y controles económicos; las instituciones de gobierno, los poderes políticos; las relaciones en conflicto; los valores políticos; los procesos sociales; y la incidencia de los factores ambientales en los comportamientos.

b. El Area Formulación y Análisis de Políticas Públicas

Donde se comprende a las asignaturas que contienen: las legislaciones; los procesos de formulación y evaluación de políticas; los cuerpos de normas sectoriales; las políticas relativas a las áreas funcionales: salud, trabajo, transporte, comercio; las herramientas de evaluación de impacto, de solución de problemas públicos; las estrategias de optimización y selección de alternativas en los servicios y funciones públicas, los procesos de control y fiscalización pública.

c. El Area de Procesos Gerenciales y Administrativos

Donde se incluye a las asignaturas que comprenden: los diseños organizacionales; la planificación administrativa, los sistemas gerenciales, el desarrollo organizacional y el cambio, los procesos de administración específicos: financieros, abastecimientos, producción, personal, aduanas, control, presupuestación; los procesos de negociación; el derecho administrativo, los análisis de costos y efectividad.

d. El Area de la Dinámica Individual, Grupal y Organizacional

Donde se incluye a las asignaturas que comprenden: las motivaciones, las dinámicas organizacionales, los procesos de comunicación, el liderazgo y la dirección; la atención de usuarios, los roles, la normalización de servicios, relaciones públicas; la profesionalización del servicio público, la carrera pública; las negociaciones colectivas, el desarrollo del trabajo; la psicología y sociología industrial.

e. El Area de los Instrumentos Analíticos

Donde se comprenden por lo general a las asignaturas básicas formativas que son propias de cada Especialidad: las cuantitativas; las matemáticas, la estadística, las operaciones, las mediciones, el procesamiento de datos; y las no cuantitativas; las ciencias básicas, el diseño, los procesos de producción, los sistemas de información, las teorías económicas, sociales; las bases del derecho; las metodologías de la investigación, la mercadotecnia; la contabilidad.

La aplicación de esta matriz en el caso peruano produjo algunos resultados como los graficados en el Cuadro sobre "Análisis de Planes de Estudio", del cual singularizamos las lecturas siguientes. El propósito del análisis es precisar los posibles vacíos en la formación profesional base. Así se tiene que:

i. En todas las Especialidades, los planes de estudio no tienen más de un 10 o/o de asignaturas obligatorias vinculadas al Area Dinámica Grupal, Individual o Organizacional.

ii. Con la excepción de la Especialidad de Administración, el resto de Especialidades más frecuentes analizadas revelan que los planes de estudio no contienen más de un 10 por ciento de asignaturas obligatorias vinculadas al Area Procesos Gerenciales y Administrativos.

iii. Con la excepción de la Especialidad de Economía, el resto de Especialidades más frecuentes analizadas revelan que los planes de estudio no contienen más de un 10 o/o de asignaturas obligatorias vinculadas al Contexto Político, Social y Económico.

iv. Las Especialidades de Ingeniería (Civil e Industrial), Agronomía y Administración contienen en sus planes de estudio menos del 10 por ciento de asignaturas obligatorias en el Area de Formulación y Análisis de Políticas Públicas.

v. En cuanto al Area Instrumental Analítico todas las especialidades analizadas contienen, según sus propias particularidades, entre un 49 por ciento a 97 por ciento de asignaturas obligatorias ubicables en esta Area.

ANALISIS DE PLANES DE ESTUDIO: PRE-GRADOS

CARRERAS PROFESIONALES MAS FRECUENTES ENTRE DIRECTIVOS Y GERENTES

		A	B	C	D	E
		Contexto Social, Económico y Político	Formulación y Anal de Políticas.	Procesos Gerenciales y Administrativos	Dinámica Organizacional, Grupal, Individual	Instrument. Analítico.
Ingenierías (42 o/o)	%	%	%	%	%	%
1. Ingeniería Civil (UNI)	100	0	1	2	0	97
2. Ingeniería Industrial (UNI)	100	1	3	9	1	86
Economía (19 o/o)						
3. Economía (UNMSM)	100	14	10	4	0	72
4. Economía (PUC)	100	23	3	0	2	72
5. Economía (UNI)	100	8	20	3	2	67
6. Economía (UNFV)	100	13	15	4	0	68
Contabilidad (9 o/o)						
7. Contabilidad (UNMSM)	100	5	18	13	1	63
8. Agronomía (UNA) (9 o/o)	100	7	2	4	0	87
Administración (5 o/o)						
9. Administración (UNMSM)	100	5	8	33	5	49
10. Administración (UPGdLV)	100	2	6	37	9	46
11. Administración (UdL)	100	7	7	24	5	57
Derecho (8.5 o/o)						
12. Derecho (UNMSM)	100	10	14	5	6	65
13. Derecho (PUC)	100	7	6	4	9	74

FUENTE: Subestudio 5, Diagnóstico, Proyecto de Gestión Pública, ESAN, 1985.

1.5. Conclusiones

1. Los problemas de gestión pública en el Perú giran alrededor de tres aspectos:

   a. El propósito e identidad de la gestión del sistema estatal y de sus entidades.

   b. La vinculación entre la estrategia y la organización del sistema estatal y de sus entidades, en relación con el medio.

   c. El instrumental técnico correspondiente a las particularidades de la gestión pública peruana.

2. Los problemas de gestión y organización del sistema estatal se encuentran en la compleja interrelación de las entidades públicas con el conjunto del sistema estatal. El principal objeto de estudio para la gestión pública en el Perú actual son los problemas del manejo de la relación entre lo externo y lo interno en las entidades públicas, tanto en lo global-integral como en los variados aspectos funcionales.

3. La causa específica de los problemas de gestión pública se atribuye al factor de pertenencia al sector público, a la relación de la entidad con el sistema estatal. No es un problema originado por existencias o inexistencias de normatividad legal; ni tampoco es un problema originado por la escasa calificación profesional o la limitada capacidad gerencial de las personas que actualmente ejercen los cargos superiores de gestión.

4. El proceso de identificación de problemas y de planteamiento de soluciones deberá partir del análisis de las relaciones entre las entidades públicas involucradas en el área problema que se intenta abordar. Este proceso necesariamente se nutrirá de las opiniones y manifestaciones de los directivos y gerentes claves en las entidades.

5. Dado el estado actual de los procesos de identificación de los problemas de gestión y de organización del sistema estatal y de sus entidades; en vista de la ausencia de referentes teóricos consensuales entre los medios profesionales y académicos en cuanto a las especificidades de la gestión pública; considerando que en el Perú no existen escuelas y corrientes de formación y reflexión orientadas hacia la administración pública o administración del desarrollo; y dado el avance actual en el análisis específico de las situaciones de gestión detectadas, es necesario el más amplio y riguroso intercambio de experiencias.

6. En la sistematización de las experiencias sobre gestión pública en el Perú, deberán existir intercambios fluidos y sostenidos entre los más altos niveles jerárquicos de la gerencia y dirección del sector público peruano y las entidades educativas que se proponen ofertar perfeccionamiento.

7. Siendo el natural centro de preocupación e interés de los directivos y gerentes del sector público la solución de problemas y el mejoramiento de su capacidad de dirigir y administrar, el diseño de las acciones educativas debe contemplar la reproducción de las fases de gestión: problematización y análisis, elaboración de alternativas, decisión e implementación de acciones. De otro lado, también se deberán insertar, las especificaciones que corresponden a las diferentes funciones del sector público:

entre ellas, la gestión de políticas, la operacionalización de las mismas y la gestión de actividades productivas o de servicios públicos.

8. La determinación de los núcleos y ejes temáticos de los Programas de Perfeccionamiento deberá partir de los problemas de gestión y organización que enfrenta el Sector Público Peruano y sus entidades. Por otro lado, el desarrollo y tratamiento de estos temas, deberá tomar en cuenta las experiencias de los gerentes y directivos, cuyo bagaje de conocimientos sobre gestión no ha sido todavía sistematizado y podría constituirse en referente teórico de la administración pública peruana y de América Latina.

9. En los programas de perfeccionamiento es necesario ofrecer conocimientos, reflexiones y planteamientos sobre las especificaciones inherentes a la gestión del sistema estatal, y a la organización y gestión de sus entidades.

10. La situación de nuestro medio en cuanto a la producción de conocimientos, técnicas, enfoques, métodos e informaciones sobre gestión pública, hace necesario un proceso permanente de conocimientos y adaptación de los avances alcanzados en otros contextos (sociales, políticos y económicos). Pero estas adaptaciones deberán favorecer y no sofocar, la futura generación y creación de prácticas y conceptualizaciones propias.

11. Por las condiciones generales existentes en el Perú es necesario y vital para el mejoramiento de la administración pública, que se construya y consolide un espacio académico y profesional donde el conocimiento y el tratamiento de lo público sea una expectativa positiva en lo personal y social, un factor de prestigio profesional, y un foro permanente de contrastación entre corrientes de pensamiento y planteamientos en lo administrativo público.

12. Para producir los nuevos conocimientos, para procesar las adaptaciones, para construir el espacio académico y profesional de lo público, para captar y resolver los problemas del sector público peruano; en síntesis para incidir en los cambios en la administración pública, es necesario conocer sus particularidades y especificidades. En la situación prevaleciente, el proceso de investigación no sólo es un insumo de la actividad educativa sino un complemento imprescindible a la elaboración teórica.

13. Es necesario crear una oferta de perfeccionamiento profesional elaborada de tal manera que acompañe y apoye la conducción del proceso de desarrollo del sector público peruano, y que parte de la formación y experiencia profesional de los gerentes y directivos en servicio.

14. Se constata que la formación profesional base de los gerentes y directivos de las entidades públicas no estuvo orientada al desempeño de funciones vinculadas al servicio o la actividad pública. Tampoco sus estudios de post-grado, realizados en el Perú respondieron a los requerimientos específicos del desempeño de funciones de dirección en la gestión y administración pública; más bien estuvieron orientados a la profundización de los conocimientos en las carreras técnico-profesionales o especialidades de línea.

Las estrategias individuales de perfeccionamiento de los gerentes y directivos, demuestran una preferencia por la temática administrativa y económica cuando se desempeñan funciones de administración y/o se proyectan a asumir responsabilidades de dirección y gerencia.

15. La oferta de perfeccionamiento y de profesionalización existente en el Perú no ha sido concebida para atender las necesidades de gestión de las entidades del sector público. No se ha ofertado opciones de formación profesional para quienes iban a ingresar a la administración pública ni opciones de perfeccionamiento para el personal directivo en servicio.

16. De otro lado, la administración pública peruana no ha establecido los requerimientos de personal calificado para la gestión de las entidades públicas y tampoco ha determinado las necesidades y características de los programas de estudio, necesarios para el eficaz desempeño de las responsabilidades de dirección y gerencia. No hay elementos de una carrera pública en las políticas de desarrollo de personal de la Administración Pública.

17. La demanda educativa agregada de los gerentes y directivos en ejercicio es ambivalente. Se encuentran demandas por una mayor calificación y actualización en relación al desempeño de los cargos de gestión pública, y se encuentran también demandas que aspiran a un futuro traslado al sector privado de la actividad nacional.

18. El Programa de Perfeccionamiento de los actuales gerentes y directivos debe asumir los déficits o desniveles en la formación profesional de base y en los estudios de post-grado (detectados en el análisis de los planes de estudio de las carreras profesionales a nivel de pregrado y a nivel de maestría más frecuentes, y pertinentes o relevantes en el sondeo realizado por el diagnóstico):

    a. En los planes de estudio de las carreras profesionales y maestrías 1/ más frecuentes y pertinentes sólo se encuentra un 10 por ciento de asignaturas obligatorias vinculadas a la Dinámica Individual, Grupal y Organizacional. (Compréndase aquí a : motivación, dinámica organizacional, liderazgo, comunicaciones, estrategias y decisiones organizacionales, profesionalización del servicio público, roles y normalización de la atención de usuarios).

    b. Con la sola excepción de la carrera en Administración, las otras carreras profesionales y maestrías no tienen más de 10 por ciento de asignaturas obligatorias en los planes de estudio vinculadas a los Procesos Gerenciales y Administrativos. (Diseño organizacional, planeamiento administrativo, sistemas gerenciales, desarrollo organizacional y cambio, administración de personal, recursos humanos, negociaciones, evaluación y control, financiamiento y presupuestación).

1/ Las carreras profesionales más frecuentes entre los directivos y gerentes detectadas en el sondeo son: Ingenierías (Civil, Industrial), Economía, Contabilidad, Agronomía, Administración, Derecho. Las maestrías pertinentes son: Economía Agrícola, Administración, Métodos Cuantitativos de la Economía.

c. Con la sola excepción de los pre-grados en Economía los planes de estudios no contemplan más de un 10 por ciento de asignaturas obligatorias vinculadas al Contexto Político, Social y Económico. (Factores sociales, culturales, políticos, recursos disponibles, sistemas económicos, incentivos y controles, instituciones gubernamentales, poderes políticos y relaciones, valores políticos y procesos sociales, incidencia de los factores culturales, sociales y económicos en la realidad).

d. En las carreras de ingeniería (civil e industrial), agronomía y administración y a nivel de pre-grado no se tiene más de un 10 por ciento de asignaturas obligatorias en los planes de estudio, vinculadas a Formulación y Análisis de Políticas Públicas. Derecho, Economía y Contabilidad llegan a tener hasta 20 por ciento de asignaturas obligatorias y las maestrías en Economía y Administración, no tienen ninguna asignatura obligatoria. (Se incluye aquí a: Formulación de Políticas; implementación y evaluación; análisis y herramientas para soluciones de problemas públicos; estrategias para la optimización y selección de alternativas; y atribuciones específicas de las políticas relativas a áreas funcionales: salud, trabajo, transporte, comercio).

e. En cuanto a las asignaturas obligatorias vinculadas al Instrumental Analítico, todas las carreras profesionales y maestrías, según sus propias especificidades, tienen desde un 49 por ciento hasta un 97 por ciento. (Análisis de procesos y sistemas; metodologías para decisiones-contables; estadísticas; sistemas de información; en las materias específicas: mediciones, controles, diseños; lógica, matemáticas y lenguaje).

II

LA EXPERIENCIA DEL PROYECTO DE GESTION PUBLICA EN ESAN

2. LA EXPERIENCIA DEL PROYECTO DE GESTION PUBLICA EN ESAN

Las actividades de perfeccionamiento consistieron, por un lado, en la experimentación de nuevas modalidades pedagógicas y, por otro, en la adaptación de las ya existentes, ofrecidas por ESAN. En ellas se realizó un permanente proceso de evaluación que permitió que, por aproximaciones sucesivas, se fuera diseñando una oferta cada vez más ajustada a las necesidades específicas del sector público. Toda esta experiencia sirvió para nutrir el producto final del proyecto: el Programa de Perfeccionamiento Profesional.

Las premisas básicas para este proceso fueron:

a. Aprovechar la experiencia de ESAN en aspectos instrumentales de la administración de negocios, que la ha convertido en una entidad académica de gran aceptación entre los funcionarios públicos. En los últimos años, casi un 50 por ciento de los alumnos de la Escuela, considerando las diferentes modalidades de cursos, han provenido de algún organismo público (incluyendo a las empresas del Estado).

b. Responder a las necesidades urgentes de capacitación del sector público en áreas problema claves. Se eligieron los temas de Finanzas, Inversión, Administración y Organización Públicas, privilegiándose en este primer momento los instrumentos de gestión privativos del sector público.

c. Recibir los aportes de la investigación para proponer nuevos temas, modalidades y metodologías. En esta línea se diseñaron Programas Modulares, Cursos-Taller Experienciales y Programas Intensivos para la Alta Dirección.

2.1. Los Resultados

El Proyecto realizó 27 actividades de perfeccionamiento, 19 en Lima y 8 en el interior del país.

Del total, 19 fueron programas nuevos, propuestos por el proyecto, y 8 fueron programas regulares de ESAN (2 seminarios, 5 cursos y 1 programa avanzado), en los cuales se otorgó becas a algunos funcionarios del sector público que así lo solicitaron. De esta manera se evaluaron las opiniones de los participantes, tanto del sector privado como público, respecto a la utilidad de los temas tratados para la función que desempeñaban en ese momento.

En el cuadro 2-1 se presenta el recuento de los programas ofertados, así como el lugar donde se realizaron. En ellos se destaca una clara línea de acción del Proyecto: alimentar los programas regulares de ESAN, con temas sobre gestión pública y así asegurar la permanencia de estos asuntos en las actividades académicas de la Escuela, aún después de terminado el Proyecto.

De esta manera, se ha creado la Mención en Gestión Pública en el Programa Magister, única en el país, habiendo egresado la primera promoción en marzo de este año. También se instituyó el Programa de Economía para la Gestión Pública como uno de los Programas Avanzados de Dirección de Empresas que oferta la Escuela ; este programa termina a mediados de 1985.

Del mismo modo se diseñaron Seminarios Gerenciales con temas muy relacionados a la función pública. Por ejemplo: Aspectos Jurídicos y Financieros del Endeudamiento de Proyectos de Inversión Pública, Priorización de Proyectos de Inversión y Gerencia Estratégica en el Sector Público. En el total de la programación efectuada se nota un mayor énfasis en temas instrumentales de la administración pública frente a temas estratégicos.

Se han realizado 675 evaluaciones a participantes de los diferentes cursos del proyecto; el nivel jerárquico más frecuente fue la gerencia intermedia (62 por ciento), habiéndose cubierto el total de niveles de gobierno predominando participantes del Gobierno Central 26 por ciento, el Gobierno Regional 25 por ciento y las Empresas del Estado 23 por ciento; como se puede ver en el cuadro adjunto.

La acogida a nuestra convocatoria fue muy variada. Participaron 107 entidades públicas, de las cuales 29 eran empresas; 23 municipios y 13 corporaciones.

Asistieron alrededor del 50 por ciento del total de los invitados. Al respecto, es oportuno señalar que a pesar de que el financiamiento de los cursos o seminarios estuvo asegurado por medio de becas, se observaron los siguientes problemas: de oportunidad, de calendario, escaso tiempo disponible para la capacitación del personal directivo y falta de confianza en la utilidad de los cursos y seminarios existentes.

Se puede mencionar, además, que los funcionarios nuevos en sus cargos son los que mostraron mayor interés en acudir a ESAN (un 60 por ciento tenía dos años o menos de experiencia en el puesto).

La convocatoria fue realizada de acuerdo al cargo o por la relación de la función desempeñada con el tema del evento. Esto originó una gran heterogeneidad en los participantes que, en algunos casos, fue obstáculo para el logro de los objetivos previstos en el curso. (Es necesario exigir prerrequisitos).

Las opiniones recogidas en el proceso de evaluación se han agrupado en dos tópicos: sobre contenidos, y sobre metodología de enseñanza y material didáctico. En cuanto a contenidos:

a. Los contenidos estratégicos y de políticas públicas son altamente valorados por el directivo de mayor nivel.

b. Es opinión unánime que los contenidos de los cursos se adapten a la problemática del sector público nacional. Por lo tanto sugieren que ESAN refuerce su investigación en el área de la gestión pública.

c. El 100 por ciento de los participantes percibió la utilidad de los temas tratados en los cursos instrumentlaes ofertados.

CUADRO No. 2.1

PROGRAMAS OFERTADOS POR EL PROYECTO DE GESTION PUBLICA

I. SEMINARIOS GERENCIALES

- Evaluación de Proyectos de Inversión - Puno
- Programación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública
- Aspectos Jurídicos y Financieros del Endeudamiento Externo de los Proyectos de Inversión Pública
- Política de Préstamos para Bancos Comerciales*
- Juego de Negocios*
- Prácticas Gerenciales para Directivos del Sector Público
- Aspectos Jurídicos y Financieros del Endeudamiento de los Proyectos de Inversión Pública.
- Gerencia Estratégica en el Sector Público

Total: 8 Seminarios

II. PROGRAMAS MODULARES

1. Gestión de Presupuesto Gubernamental para Corporaciones:
   - Administración y Organización
   - Macroeconomía
   - Contabilidad Gubernamental
   - Evaluación de Proyectos
   - Presupuesto Público

2. Gestión de Presupuesto Gubernamental para Gobiernos Locales:
   - Administración y Organización
   - Macroeconomía
   - Presupuesto Público
   - Contabilidad Gubernamental
   - Seminario: Generación, Tratamiento y Recuperación de Ingresos de Carácter Tributario

3. Gestión Financiera Gubernamental para Gobierno Central (Ministerio de Salud)
   - Presupuesto Público
   - Contabilidad Gubernamental
   - Control de Proyectos de Inversión
   - Tesorería Gubernamental

Total: 3 Programas Modulares

III. PROGRAMA MAGISTER: MENCION EN GESTION PUBLICA

- Política Económica
- Gestión de Proyectos de Inversión Pública
- Finanzas Públicas
- Administración de Instituciones Financieras
- Seminario de Administración Pública

Total: 1 Mención en el Programa Magister

*/ Cursos regulares de la Escuela donde el Proyecto de Gestión Pùblica ofreció becas de estudios a funcionarios públicos.

Programas Ofertados por el Proyecto de Gestión Publica (Continuación . . .)

IV. PROGRAMAS AVANZADOS DE DIRECCION DE EMPRESAS (PADE)

1. PADE de Economía en la Gestión Pública:

- Macroeconomía
- Microeconomía
- Gestión Financiera I
- Gestión Financiera II
- Finanzas Públicas
- Gestión de Proyectos

2. PADE de Contabilidad y Finanzas*:

- Comercio y Desarrollo Económico
- Política Económica
- Fijación de Precios y Regulaciones
- Estrategia Financiera e Inflación
- Seminario de Empresas Públicas

Total: 2 Programas Avanzados

V. PROGRAMAS INSTITUCIONALES

- Administración y Organización - Huánuco
- Priorización de Proyectos de Inversión - Huánuco
- Evaluación de Proyectos - Piura
- Gestión de Administración para Directores y Supervisores de CIPAS (INIPA)*
- Administración y Evaluación de Proyectos - Puno

Total: 5 Programas Institucionales

VI. CURSOS

- Administración de Personal
- Administración Financiera Básica
- PEE de Gerencia Financiera Avanzada*
- PEE de Administración y Organización*
- PEE de Administración Gerencial*
- PEE de Computación y Sistemas de Información*

Total: 6 Cursos Cortos

VII. CURSOS - TALLER EXPERIMENTALES

- Curso - Taller de Organización y Gestión de Programas de Desarrollo Microregional - Puno
- Curso - Taller de Procesamiento de Censos y Encuestas (Ministerio de Salud)

Total: 2 Cursos-Taller

Total General: 27 Actividades

*/ Cursos regulares de la Escuela donde el Proyecto de Gestión Pública ofreció becas de estudios a funcionarios públicos.

CUADRO No 2.2

PARTICIPANTES EVALUADOS EN LOS CURSOS Y PROGRAMAS

DEL PROYECTO DE GESTION PUBLICA HASTA FEBRERO DE 1985*

Frecuencias y Porcentajes Marginales

	Alta Gerencia	Gerencia Intermedia	Profesionales y Técnicos Administrativos	TOTAL
· Gobierno Central	22	101	50	173 (26)
· Instituciones	5	64	16	85 (13)
· Empresas Públicas	4	120	40	164 (23)
· Organismos Autónomos	1	21	9	31 (5)
· Gobierno Regional	5	73	89	167 (25)
· Gobierno Local	8	38	9	55 (8)
· TOTAL	45 (7)	417 (62)	213 (31)	675 (100)

*/ No incluye a alumnos de la mención en Gestión Pública del Programa Magister.

En cuanto a metodología de enseñanza y material didáctico:

a. Los funcionarios de alta dirección prefieren metodologías activas de perfeccionamiento como talleres, trabajos grupales, simulaciones.

b. Los cursos deben estar orientados a la acción, al intercambio de experiencias y a la discusión de problemas concretos del sector público, y, de ser posible, establecer planteamientos de solución.

c. Los profesores con experiencia de gestión en la actividad pública son los más apreciados por los participantes. Los profesores extranjeros han abordado de una manera muy general la realidad del sector público peruano

d. Es necesario preparar casos y material de referencia a partir de la experiencia de los funcionarios públicos con amplia trayectoria.

2.2. Experiencia de Nuevos Problemas

El proyecto también se propuso buscar nuevas formas de perfeccionamiento ajustadas al perfil de los funcionarios públicos en servicio.

En esta búsqueda se han creado los Programa Modulares y los Cursos-Taller Experienciales los cuales analizaremos en esta sección. También se están diseñando los programas intensivos para la alta gerencia cuya implementación se ha programado para una fecha posterior a la redacción del presente informe*.

2.2.1. Programas Modulares

Los Programas Modulares se diseñaron teniendo como factor básico la experiencia del participante, ya que, siendo los alumnos funcionarios públicos, podrían aplicar los conocimientos adquiridos a situaciones particulares y concretas y aprender en un proceso de reflexión de su propia práctica profesional.

Se buscó dar a conocer las reglas del juego en determinadas áreas o tópicos instrumentales claves de la gestión pública. Para ello era necesario examinar los instrumentos de gestión tal como funcionan en la realidad y así reflexionar sobre los problemas que surgen en su aplicación cotidiana.

Ante la inexistencia de una teoría actualizada que enlace tales instrumentos, se optó por diseñar los Programas Modulares como un conjunto de cursos integrados alrededor de un tema. Por ejemplo, el Programa Modular de Gestión de Presupuesto Gubernamental articuló los cursos de Contabilidad Pública, Presupuesto Público, Proyectos de Inversión y dos cursos Introductorios de Macroeconomía y Administración y Organización. Se esperaba que el conjunto le presentara al participante una visión completa de la gestión presupuestal.

---

*/ Ni esta modalidad, ni los resultados del Programa Avanzado de Economía en Gestión Pública -cuyo dictado terminará en setiembre de 1985- serán analizados en este documento.

Producto de las evaluaciones se fue adaptando el programa, dejándose de lado los cursos introductorios, sustituyendose por el curso de Tesorería Gubernamental y transformándose en el Programa de Gestión Financiera Gubernamental.

Si bien cada uno de los cursos que integran el Programa Modular podría ser dictado aisladamente, el conjunto proporciona más que la suma de las partes al presentar una visión globalizante del sistema. Inclusive, por la flexibilidad que tienen, estos programas podrían originar-al agrupar 3 diferentes- un programa más largo del tipo de los Programas Avanzados en Administración que constan de 12 cursos, de 12 sesiones cada uno.

El programa de Gestión Financiera Gubernamental se realizó para tres niveles de gobierno, adaptando en cada caso los contenidos a las peculiaridades del grupo de participantes. Para ello se contó con el aporte de profesores con amplia experiencia en cada uno de los temas y en el sector público. Para cubrir las necesidades de perfeccionamiento específicas se introdujeron cursos electivos que dependían de la organización de origen.

Para el gobierno local, representado por los Municipios de Lima, se incluyó el seminario de Generación y Recuperación de Ingresos Tributarios· para el gobierno regional, representado por las Corporaciones de Desarrollo, se dio Programación y Evaluación de Proyectos, y para el Gobierno Central, representado por Directores Regionales del ministerio de Salud, se incluyó un curso de Control de Inversiones y otro de Tesorería Gubernamental.

Siendo los Programas modulares dirigidos a funcionarios públicos en servicio, se trato de adecuar su duración e intensidad al poco tiempo de que disponían, así como a la imposibilidad de dejar sus labores por un lapso prolongado, en especial si se trataba de directivos de provincias. Para ello se utilizó el siguiente esquema:

EN SU CENTRO DE TRABAJO	EN ESAN	EN SU CENTRO DE TRABAJO	EN ESAN
15 días **Lectura Previa (Material A)**	**1 semana A**	**30 días** **Lectura Previa (Material B) y Trabajo Encargado**	**1 semana B**

Se envió el material con 15 días de anticipación y sólo se tuvieron dos semanas de clases (intensivas y a tiempo completo), separadas por un periodo de 4 semanas en el cual se realizó un trabajo encargado.

Esta modalidad permitió obtener grupos de participantes bastante representativos, a pesar de venir de provincias. Por ejemplo, se congregó representantes de once Corporaciones de Desarrollo, trece Direcciones Regionales del Ministerio de Salud y veinte Concejos Distritales, en cada uno de los 3 programas desarrollados.

De esta manera se logró otro de los objetivos de los programas modulares , permitir el intercambio de experiencia entre personas que desempeñan funciones semejantes para aprender de la discusión de estas experiencias, tanto como de las sesiones de clase.

La convocatoria a estos programas se realizó de acuerdo al cargo desempeñado por los funcionarios o por la vinculación de la función con el tema del seminario, reuniendo en cada grupo un nivel de gobierno específico (Gobierno Central, Corporaciones o Municipalidades). Esta forma de convocatoria originó un grupo heterogéneo de participantes, ya que para el mismo cargo, el nivel académico y la experiencia profesional es muy variada. En el caso de las Municipalidades se conformó un grupo mixto de técnicos (Directores de Presupuesto y Planificación) y políticos (Regidores y Alcaldes); con lo cual se ganó en riqueza en el debate y en la discusión de puntos específicos de la Gestión Financiera, a pesar de los puntos de vista bastantes dispares que retrasaron a veces el avance normal del programa.

A manera de conclusiones, respecto a los programas desarrollados, se podrían anotar las siguientes:

a. El desarrollo de temas afines alrededor de un tópico o área demostró una acogida favorable de parte del participante, puesto que le permitió conocer el manejo instrumental con una perspectiva de conjunto.

b. Se comprobó que es necesario, previo al desarrollo del programa, adaptar la profundidad y amplitud de los temas, al nivel promedio del participante y al ámbito en que desarrolló sus funciones.

   Asímismo, la intensidad en el tratamiento de los problemas deberá estar condicionada por la mayor representatividad del ámbito de procedencia.

c. El reunir en los programas modulares a los funcionarios políticos y técnicos, permitió una mayor comunicación entre los mismos, definiéndose más nítidamente los roles de cada cual.

2.2.2. Programas Experienciales

Una de las convicciones más importantes que sustentan la propuesta de perfeccionamiento es la de la necesidad de articular la capacitación al cambio organizacional.

El análisis de problemas de organización y gestión permite comprobar que muchas entidades que presentan limitaciones y restricciones son capaces de delinear gestiones distintas en función al manejo de dichas restricciones y a los ajustes de su organización a tales circunstancias. Este hecho indica que los cambios en busca de una mayor eficiencia se encuentran en la dinámica de las organizaciones y en el adecuado manejo de su contexto o medio ambiente.

Esta experiencia de manejo se va acumulando, constituyéndose en fuente de conocimientos. Pero para que la experiencia sirva de base para el diseño de un programa de perfeccionamiento no basta reconocerla como fuente de conocimientos, se requiere también una voluntad de cambio de las instituciones estatales. Sólo así una institución académica puede acompañar y apoyar el cambio organizacional

Debemos señalar que la experiencia ya es usada como recurso para el perfeccionamiento. Las pasantías o"stages"son frecuentes en algunos programas de perfeccionamiento institucional pero son usados en forma individual.

En la experiencia desarrollada por el Proyecto de Gestión Pública se ha tomado como base una institución, la Corporación de Fomento y Promoción Social y Económica de Puno.

Esta entidad se planteó el problema del cambio organizacional para el mejor cumplimiento de su misión. Manifestó la necesidad de estudiar el conjunto de proyectos estratégicos, sectoriales y microrregionales, en marcha, como instrumentos de gestión, y a partir de ello definir alternativas de organización y gestión. Esto último debería hacerse considerando dos momentos: la situación actual y el nuevo contexto, que se derivará del proceso de descentralización y regionalización.

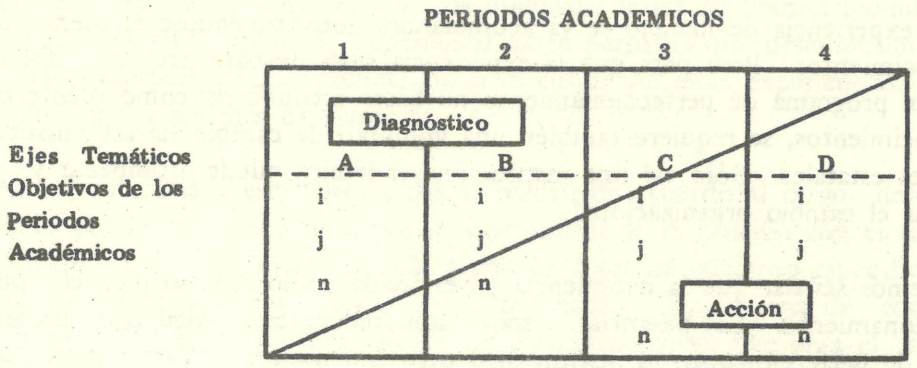
Para usar la experiencia como fuente de conocimiento ha sido necesario partir de problemas reales y actuales y, en función de ellos, desarrollar la capacidad de percibir e identificar los problemas de organización y gestión, y definir y aplicar alternativas de solución.

En ese contexto, el rol de la entidad académica, acompañando al proceso de cambios deseados, aparece más como un catalizador que como una fuente de transmisión de métodos y técnicas para el análisis de la organización y gestión.

Por ello es que, en el programa experimental para Puno, se ha utilizado el método de aprendizaje acción, que combina, permanentemente y en proporciones variables, el diagnóstico y la acción.

Este método, que tuvo gran éxito en los programas de perfeccionamiento de la General Electric de Inglaterra, fue sistematizado por David Casey y David Pearse.

He aquí, en forma esquematizada, la estructura del curso experiencial de Puno:



Para aplicar el método ha sido necesaria la organización de un conjunto de actividades y procesos.

a. Se han identificado problemas de organización y gestión en la esfera de acción de la Corporación de Puno.

b. Se han establecido relaciones de trabajo, en la zona para definir el área problema materia de atención y vincular el análisis de los problemas - con el diseño de soluciones.

c. Se han diseñado y ejecutado estudios de base sobre problemas de organización y gestión y sobre otros temas. También se constituyó un Comité Académico conformado por gestores públicos y académicos de la Universidad, con amplia experiencia en programas de desarrollo, cuya misión fue sistematizar la problemática de Puno en relación a la administración pública.

d. Se ha diseñado el programa de perfeccionamiento adaptando la metodología de aprendizaje-acción.

Para la preparación del material didáctico ha sido necesario el desarrollo de tres líneas de trabajo: a. estudios básicos, b. estudios de problemas de organización y gestión, y c. reforzamiento institucional a los sistemas de información.

a. En el campo de estudios básicos se han realizado estudios sobre los programas y proyectos de desarrollo y promoción en Puno entre 1950 y 1984; sobre el comportamiento de la inversión pública, en dicho departamento de 1969 a 1980; y sobre las principales acciones de inversión en Puno, entre 1964-1984, en base a las memorias institucionales. Ello ha permitido identificar las principales líneas y tendencias en la actividad del sector público en el departamento.

b. En los estudios sobre organización y gestión se han analizado los programas microrregionales como instrumentos de gestión, y sus problemas de formulación y ejecución.

En el caso de la ejecución se han estudiado los problemas de organización interna, interinstitucional y de relación con la población beneficiaria. También se analizaron los problemas de los programas de desarrollo, que consideraron la variable socio-cultural, en el diseño y ejecución de los mismos, y su relación con la organización y gestión. Similar tratamiento recibieron los servicios que tuvieron a su cargo programas de desarrollo rural. También se han establecido estudios sobre problemas de organización y gestión de programas microregionales en otras zonas del país (Cuzco, sierra de la Libertad y Huancavelica) y en el extranjero (Proyecto Fumageira de Brasil), para contrastar las experiencias de gestión.

c. En el campo del reforzamiento institucional, para el manejo de la información, se ha constituido un Centro de Referencia para el Curso-Taller, fichándose la información relevante y ofreciendo servicios de información a través de boletines y servicios de alerta.

Debe destacarse que para la preparación de los estudios de base que dieron cuenta de los problemas de organización y gestión se han desarrollado instrumentos de análisis -Guía de Observación-, los mismos que han sido usados por los participantes en sus trabajo aplicados.

La metodología y los trabajos preparatorios han permitido que las actividades académicas acompañen las siguientes etapas del proceso de gestión: análisis del contexto, diagnóstico organizacional y diseño estratégico y organizacional.

III

PROPUESTA DE PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL PARA LOS CUADROS DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO

3. PROPUESTA DE PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL PARA LOS CUADROS DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO

3.1. Algunas Premisas sobre el Perfeccionamiento a partir del Diagnóstico y la Experiencia del Proyecto de Gestión Pública

De las demandas de perfeccionamiento de los cuadros directivos del sector público y del estudio de los problemas gerenciales, se desprende que la oferta de perfeccionamiento profesional no puede limitarse a la difusión del instrumental analítico, para resolver problemas o a la adopción de modelos organizacionales clásicos. Son los propios directivos quienes expresan su interés por participar en programas de perfeccionamiento que aborden temas estratégicos, reservando el contenido instrumental para los cuadros de dirección intermedia.

De otro lado, el estudio de los problemas gerenciales del sector público peruano revela que éstos se ubican principalmente en el interfaz y, aún a nivel de hipótesis, que muchas de las organizaciones del Estado son disociadas. Disociadas porque "la estrategia o misión de la organización es inapropiada para afrontar las situaciones que se presentan en su medio, sus procesos administrativos internos son rígidos, sus objetivos tienen una escasa relación con otras funciones administrativas, su estructura impide tanto las relaciones de trabajo laterales como las verticales y su responsabilidad para el desarrollo de sus recursos humanos es reducida . . . " (Wooton, 1984, p. 897).

Por lo tanto, se vislumbran problemas a nivel organizacional, además de a nivel estratégico, para los cuales hay que buscar salidas adecuadas. Estos indicios van consolidando la premisa de que el perfeccionamiento que no aborde el tratamiento de problemas organizacionales y estratégicos, no estará aportando al desarrollo y cambio en las condiciones de gestión actuales en el sector público peruano. No proponemos abandonar el perfeccionamiento instrumental, sino darle el lugar que le corresponde en el cuadro de necesidades de perfeccionamiento del personal directivo. No debe ser el contenido exclusivo ni excluyente, sino el complemento necesario del perfeccionamiento en gestión.

Optar por responder a las necesidades actuales de la gerencia pública peruana implica generar una oferta que presente oportunidades para que los cuadros directivos y gerenciales discutan e intercambien las experiencias acumuladas en el ejercicio de la función pública. A partir de este intercambio, los propios directivos generarán nuevas estrategias y modelos organizacionales adecuados a las restricciones y posibilidades de la realidad nacional, regional o local, tarea consustancial a la gerencia. Reducir el perfeccionamiento al ejercicio de técnicas, implica reducir el rol del directorio a seleccionar e implementar técnicas y diseños organizacionales elaborados por otros.

En lo referente a la metodología del perfeccionamiento, son nuevamente los propios directivos quienes sugieren la necesidad de un cambio al afirmar que la mejor forma de aprender es compartir experiencias. Despierta interés en ellos la alternativa de perfeccionarse en gestión pública a través de la interacción con otros gerentes o directivos especialmente aquéllos con los que están vinculados por función.

Es evidente que en programas cuyo propósito es el perfeccinamiento profesional las disertaciones magistrales de los académicos deben complementarse con el análisis de la experiencia de los propios protagonistas de la gestión en el sector público.

3.2. La Estrategia de Perfeccionamiento

La oferta de perfeccionamiento debe inscribirse dentro de una estrategia de perfeccionamiento global para el sector público, con objetivos de corto, mediano y largo plazo. La estrategia que aquí se esboza se asienta sobre dos pilares fundamentales la investigación del sector público peruano y la experiencia de ESAN descrita en el acápite anterior. Refleja la comprensión que se tiene, en el momento actual, de la prioridades en el sector público y las características de nuestro segmento objetivo.

En este sentido, sabemos que hay problemas que atraviesan todo el sector público y otros que son peculiares a determinado segmento de dirección. Se advierte que los problemas claves ubicados en el interfaz afectan al conjunto del sector público pero que adquieren rasgos particulares, que hay que conocer, al enfocarlos desde una red o institución. La estrategia de perfeccionamiento toma en consideración tanto lo genérico como lo particular de la función pública directa y señala medios y formas de atender esta diversidad de necesidades y problemas gerenciales. La diversidad de problemas y neeesidades del sector público y la heterogeneidad de antecedentes socioeducativos de su personal directivo, sugieren las principales características de la estrategia: ser flexible y diversificada. Flexible para que se adapte constantemente a las nuevas necesidades y problemas que enfrenta la gerencia pública; diversificada para poder ofrecer diferentes alternativas de perfeccionamiento según la función pública, el nivel del gobierno, el nivel jerárquico en la organización, el problema gerencial, la disponibilidad de los cuadros directivos.

Una tercera característica de la estrategia es que se planteen objetivos de corto, mediano y largo plazo. Esto significa que las instituciones educativas que asuman como tarea el perfeccionamiento en gestión pública deberán abandonar la tradicional perspectiva de corto plazo, relegar las soluciones preestablecidas y arriesgarse a buscar nuevas soluciones a los problemas: intentar innovaciones pedagógicas y elaborar nuevo material didáctico (ya que el actual aparece como insuficiente y hasta inadecuado para algunos de los problemas que debe enfrentar el funcionario público).

Finalmente, esta estrategia considera como ingrediente indispensable la investigación, porque posibilita esa aproximación constante y necesaria a los problemas de gestión en el sector público peruano. Son la investigación y el intercambio con los funcionarios públicos más experimentados, los que permitirán encontrar alternativas a las prácticas tradicionales y a las recetas técnicas que no se ajustan a la realidad de la administración pública nacional.

La estrategia de perfeccionamiento requiere de una condición para ser implementada: un genuino interés de las instituciones educativas, que deseen participar en ella, por el desarrollo de los recursos humanos en el sector público.

Si ese es el punto de partida, se entenderá que el problema de desarrollo de recursos humanos en el sistema estatal y, específicamente, de sus cuadros directivos debe afrontarse integralmente, a través de un conjunto de actividades institucionales que vayan consolidando lo peculiar de la gestión pública, fortaleciéndolo como campo de estudio, y creando nuevos conocimientos.

La estrategia debe contemplar las siguientes líneas de acción:

a. Diseñar, implementar y evaluar una oferta de perfeccionamiento que considere la diversidad de problemas de las organizaciones del sector público peruano y las características y necesidades de sus diferentes niveles de dirección. En esta oferta, lo característico de la gestión pública deberá ser prioritario ya que la razón de ser de estos programas es ofrecer oportunidades a los funcionarios públicos para desarrollar habilidades, conocimientos y actitudes ESPECIFICAS para la conducción de entidades del Estado. También se deberá dar prioridad a los programas que se inscriben dentro de una perspectiva de cambio organizacional, sin descuidar la oferta de programas que incidan en el perfeccionamiento técnico, en los conocimientos y actividades básicas para la gestión.

b. Generar condiciones permanentes para que funcionarios y académicos, en mutua colaboración, desarrollen y sistematicen un conjunto de habilidades y conocimientos sobre gestión pública en el país. Ello podrá realizarse: incorporando a la institución académica , como profesores, directivos del sector público, organizando foros en los que se discutan temas vinculados con la gestión en el Estado, reclutando ejecutivos experimentados para la elaboración de material didáctico o como asesores en el diseño de programas,etc.

c. Formar a profesores para el área de gestión pública, conformando un equipo que desarrolle nuevos conocimientos y vaya creando escuela.

d. Crear condiciones institucionales que hagan posible identificar nuevas necesidades y problemas, adecuar el perfeccionamiento a ellos, experimentar nuevos enfoques pedagógicos, continuar con la investigación del sector público peruano y constituir centros de información y documentación sobre gestión pública.

En las siguientes secciones de este capítulo se presentan las propuestas al ítem (a) de la estrategia: el diseño e implementación de la oferta de perfeccionamiento , en respuesta al encargo hecho a ESAN, dentro del convenio de Participación Complementaria.

3.3. La Oferta de Perfeccionamiento

La experiencia del proyecto de Gestión Pública en ESAN ha permitido advertir que es necesario introducir cambios en el proceso de diseño de cursos o programas educativos. No es esta una sugerencia de segundo orden, sino, por el contrario, esencial para el logro de los resultados a que aspiramos, en lo que al perfeccionamiento se refiere.

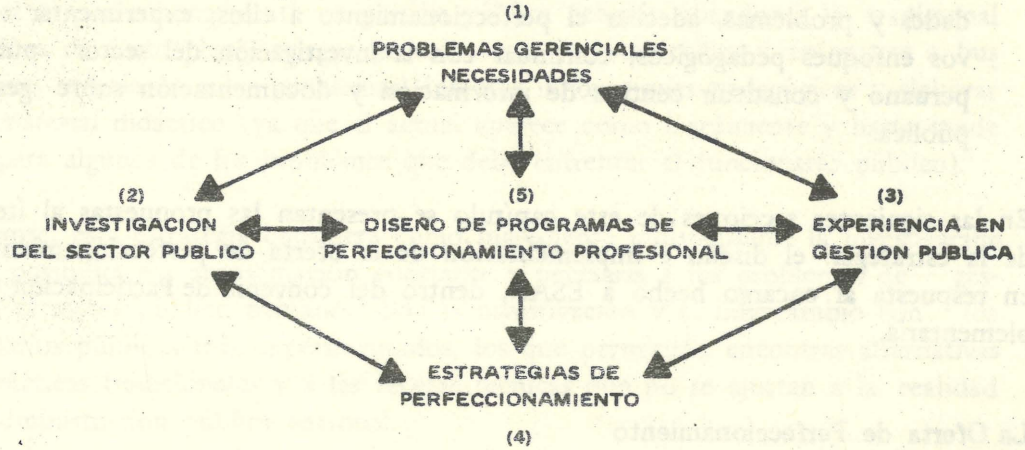
3.3.1. Propuestas sobre el Proceso de Diseño de la Oferta de Perfeccionamiento para el Sector Público.

Muchas veces se inicia o renueva la oferta de programas de perfeccionamiento sin un examen previo de las necesidades de desarrollo de las organizaciones a las que se dirige. Pocas veces los programas son el complemento de una tendencia de cambio generada al interior de una organización o grupo de organizaciones. En principio, la oferta es a individuos no a organizaciones; por lo tanto,sostienen más las aspiraciones individuales que el desarrollo organizacional. Por otra parte, los que diseñan los programas son académicos que imprimen al programa sólo su propia perspectiva y prioridades y no la de los participantes, cuyas necesidades de perfeccionamiento pretenden atender.

Son estas constataciones las que conducen a proponer un proceso diferente para el diseño y conducción de programas para los directivos del sector público. En el Cuadro No. 3-1 se intenta ilustrar el dinamismo de dicho proceso. Los programas se diseñan y rediseñan a partir de la información que viene de la realidad del Sector Público.

De ésta nos interesan los problemas gerenciales (1) y las situaciones y condiciones de gestión. Estas son estudiadas a través de un proceso de investigación permanente (2) y de la experiencia de los propios directivos del sector público (3). Son estos mismos elementos los que intervienen en la configuración de la estrategia (4) y en la redefinición de la misma cuando surgen nuevos problemas y situaciones. Estos cuatro elementos colaboran a su vez en el diseño de los objetivos y contenidos de los programas (5) así como en la seleccion de la metodologia más adecuada para el nivel del usuario y para el tratamiento del problema gerencial.

CUADRO No. 3-1



Es la interacción continua de estos cuatro elementos la que orienta el diseño de los programas de perfeccionamiento. Se hace evidente que la investigación debe siempre acompañar este proceso si el perfeccionamiento aspira a adecuarse a las características de una realidad que recién empieza a estudiarse en el país y que está en cambio constante. La característica central de esta propuesta es que se va ajustando permanentemente a las nuevas necesidades y problemas que van surgiendo de la realidad. Así habrán programas que respondan a necesidades coyunturales, otros a problemas específicos de una organización o red de organizaciones, unos replicables, otros no.

Hasta aquí se ha presentado el enfoque general del proceso, veamos qué pasos se propone para implementarlo.

El Cuadro No. 3-2 presenta en forma lineal todos los pasos del proceso de diseño.

A. La Investigación.- Es la continuación de los estudios de los problemas de gestión privativos del sector público y de sus características organizacionales. La finalidad de la investigación es proporcionar conocimientos objetivos sobre la problemática pública, que permitan plantear alternativas de solución junto a las proporcionadas por los propios cuadros directivos en el proceso del perfeccionamiento.

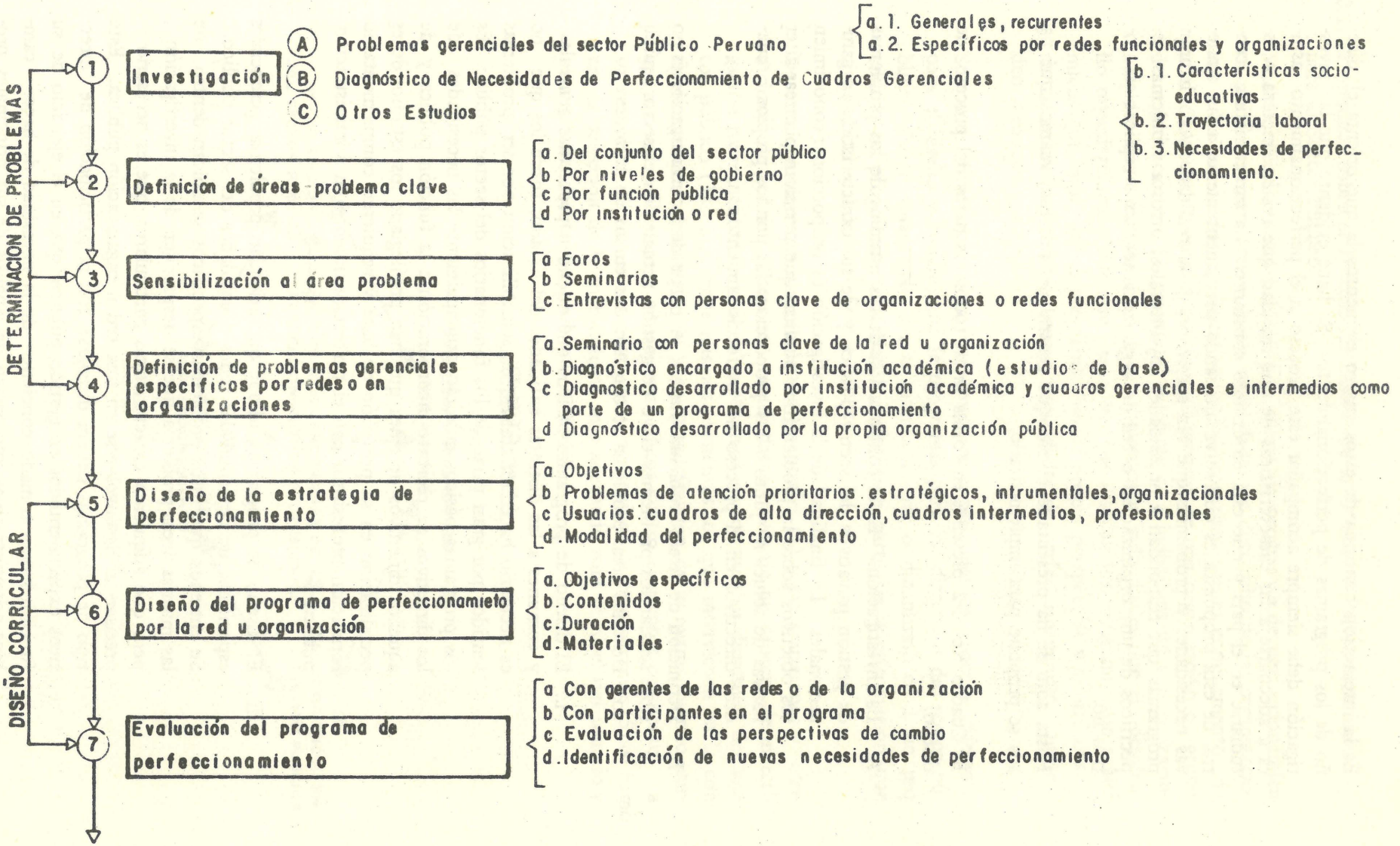
B. Definición de Areas-Problema Clave.- A partir de la investigación es posible señalar los problemas clave de gestión actuales en el sector público. De estas áreas-problema se originan dos cursos de acción:

   i. El diseño de programas básicos que atienden problemas generales y comunes a las distintas entidades del Estado, sobre los que no es necesario hacer un trabajo de sensibilización por ser problemas sentidos por gran parte de los funcionarios del sector público. Estos programas básicos cubrirán principalmente las necesidades de los directivos de reciente incorporación a la función pública y de aquellos directivos de línea que han privilegiado los estudios de especialización en su profesión de base y requieren complementar su formación profesional con el perfeccionamiento en administración pública.

   ii. El diseño de programas ad-hoc que atiendan problemas gerenciales específicos de determinadas redes o entidades del sector público. Se entiende que estos problemas específicos se ubican dentro de las mismas áreas-problema que se desprenden de la investigación, pero que adquieren características particulares -que es necesario precisar- al desenvolverse en una red u organización pública. Este tipo de programas deberá diseñarse con la participación de directivos experimentados en gestión pública, que en el ejercicio de su función hayan tomado conciencia de la necesidad de hacer cambios administrativos que partan del análisis de sus principales pro-

Cuadro Nº 3-2

PROCESO DE DISEÑO DE PROGRAMAS DE PERFECCIONAMIENTO EN SERVICIO



blemas estratégicos y organizacionales, para luego plantear nuevas alternativas de gestión que superen las condiciones actuales.

C. **Sensibilización a las Areas-Problema.-** Esta acción se hace necesaria en los casos de organizaciones cuyos cuadros de dirección no perciben aún los problemas gerenciales que afrontan y que han sido vislumbrados por los investigadores. En estos casos, antes de plantear cualquier evento de perfeccionamiento es preciso sensibilizar a los funcionarios involucrados en torno al problema. Foros en los que se discuta los resultados de la investigación o seminarios para debatir la problemática pública pueden ser excelentes recursos para iniciar la reflexión sobre las áreas-problema detectadas por la investigación. Conversatorios con personas clave de las redes vinculadas con el problema gerencial, pueden también ayudar a este propósito.

D. **Definición de Problemas Gerenciales Específicos de Determinadas Redes u Organizaciones.-** Para definir los problemas particulares de una red funcional u organización se pueden elegir cualquiera de los siguientes cursos alternativos de acción:

i. Entrevistar a personas claves de las redes funcionales o de la organización; esta alternativa es recomendable cuando los directivos de la red u organización tienen una percepción precisa de sus principales problemas de gerencia. Es el caso de los actuales cuadros gerenciales de la red minera, con quienes fácilmente puede llegarse a la identificación de problemas centrales. Esta es la alternativa que optó ESAN para el diseño del Programa Intensivo de Alta Dirección: Aspectos financieros del Manejo de Holdings en la Empresa del Estado. Estos mismos gerentes conforman, con los responsables académicos, un Comité que se encarga del diseño y conducción del Programa.

ii. La realización de un diagnóstico que las propias organizaciones públicas podrían encargar a las instituciones académicas, para que identifiquen sus problemas de organización y gestión, y que sirva como insumo para iniciar un programa de perfeccionamiento. La experiencia de ESAN en esta alternativa indica que este tipo de estudios son un excelente incitador a la discusión y al intercambio de perspectivas sobre la realidad de la gestión, entre los investigadores y el personal directivo. Esto nos lleva a sugerir a las instituciones académicas que tomen la iniciativa en el desarrollo de este tipo de estudios.

iii. La realización de un diagnóstico llevado a cabo conjuntamente por los propios cuadros directivos de la organización y la institución académica, como parte de un programa de perfeccionamiento; esto es posible cuando existe alta motivación en la organización o grupo de organizaciones, por identificar con precisión sus problemas de gerencia y así plantear alternativas de solución.

Supone un acercamiento previo de los investigadores académicos a la realidad de la organización u organizaciones.. El Curso-Taller de Organización y Gestión de Programas de Desarrollo Microrregional, desarrollado en Puno, representa una experiencia de esta naturaleza. Los participantes profundizaron el análisis e identificación de sus problemas organizacionales y estratégicos a partir de un estudio de base, previamente elaborado por un equipo de investigadores de ESAN.

iv. La realización de un diagnóstico por las propias organizaciones del sector público u otras instituciones no educativas, publicas o privadas. Todo estudio o información existente sobre el sector público debe ser aprovechado por la institución de perfeccionamiento. De modo que si existiesen estudios realizados sobre los problemas gerenciales de alguna organización, éstos también podrían ser punto de partida para el diseño del perfeccionamiento.

E. Diseño de la Estrategia de Perfeccionamiento Ad-Hoc.- A partir de los problemas detectados por el diagnóstico es posible diseñar una estrategia de perfeccionamiento para la red o para la organización pública que lo solicite. Esta estrategia establecerá cómo el perfeccionamiento puede coadyuvar al proceso de búsqueda de alternativas a los problemas de la organización, cuáles son las prioridades y cuál es el personal directivo que intervendrá en las acciones de perfeccionamiento. Estas decisiones se tomarán con los más altos responsables de la organización o grupo de entidades. Incluye la decisión sobre la modalidad del perfeccionamiento.

F. Diseño del Programa o Programas Ad-Hoc de Perfeccionamiento.- Es en este momento que se estará en condiciones de determinar qué programas de perfeccionamiento, dentro de la modalidad o modalidades elegidas, se ofrecerá a los funcionarios. Los objetivos, contenidos, metodología del programa o programas serán también consultados con la alta dirección de las entidades públicas comprometidas. De allí la importancia de establecer Comités Académicos conformados por representantes de la institución de perfeccionamiento y de las organizaciones públicas involucradas. La función de este Comité Académico es asegurar que el proceso de perfeccionamiento atienda los intereses de la institución, a saber, la búsqueda de las soluciones a sus problemas gerenciales.

G. Evaluación de los Programas de Perfeccionamiento.- La evaluación es el proceso por el cual se analiza y juzga si el perfeccionamiento logró los propósitos establecidos. Identifica los factores que facilitaron u obstaculizaron el logro y plantea finalmente los reajustes que es necesario hacer para responder mejor a las necesidades y condiciones de la realidad.

3.3.2. La Necesidad de Diferentes Modalidades de Perfeccionamiento en Servicio

Los resultados del diagnóstico aconsejan pensar en nuevas y diversas modalidades o alternativas de perfeccionamiento en servicio para el sector público. De un lado, los diferentes niveles de experiencia de los funcionarios, de otro, el tipo de problemas y situaciones que enfrentan, indican la necesidad de una oferta diversa.

En relación al primer aspecto:

- Existe un contingente importante de funcionarios de reciente incorporación al sector público. Hay que diseñar programas para ellos.

- Existe otro segmento de funcionarios con experiencia que debe constituirse en el punto clave de relación entre la institución académica y el sector público, con el propósito de conocer mejor los problemas gerenciales y estructurar programas de perfeccionamiento y acción adecuados.

- Hay una buena proporción de directivos y profesionales de línea que no se capacitan en administración y gestión, sino que privilegian el perfeccionamiento en su profesión de base. Hay que desplegar un esfuerzo especial para llegar a ellos a través de más programas.

De otro lado, el diagnóstico ha permitido conocer la heterogeneidad de títulos y cargos existentes en el segmento directivo del sector público. Es necesario hacer un esfuerzo por clasificarlos para fines de perfeccionamiento, aunque el criterio principal para decidir la convocatoria a los programas sea su vinculación -por función- con el problema o tema del perfeccionamiento. Así, los participantes podrán ser convocados: i, por nivel de responsabilidad - en la función pública, y ii. por su pertenencia y ubicación en las redes funcionales.

En el primer caso se consideran tres niveles jerárquicos o de responsabilidad en la función pública:

Nivel 1: Cuadros Políticos: Incluye a ministros y a dirigentes de partidos políticos con poder de convocatoria. A parlamentarios: diputados, senadores, asesores de comisiones parlamentarias. A alcaldes y regidores de gobiernos locales.

Nivel 2: Cuadros de Alta Dirección: Incluye a viceministros, directores generales, gerentes generales, presidentes de directorios, presidentes de corporaciones departamentales de desarrollo, asesores y personal de staff.

Nivel 3: Cuadros de Dirección Intermedia: En organismos de línea, incluye a todo funcionario con nivel jerárquico y a supervisores. En organismos de apoyo incluye a funcionarios con mando sobre un nivel jerárquico, es decir, con mando sobre jefaturas o supervisores.

La estrategia propuesta privilegia el perfeccionamiento que apoye el cambio organizacional y la solución de problemas. Si los principales problemas de gestión pública están relacionados con el manejo del interfaz, la convocatoria al perfeccionamiento deberá ser, preferentemente, por redes funcionales. Estas se configuran según el problema a resolver.

El Cuadro No. 3-3 ilustra la red a convocar si el problema a tratar estuviese vinculado con la función de construcción de infraestructura que desarrolla el INAF.

El Programa Intensivo de Aspectos Financieros del Manejo de Holdings en Empresas del Estado convocará a la red de gerentes y directivos que están vinculados con las decisiones financieras en empresas mineras.

Obviamente, los problemas de las redes o de las organizaciones en una red son diversos en naturaleza, alcance y complejidad. Es esta diversidad la que trae aparejada una diferenciación de la oferta de perfeccionamiento. Los principales criterios de diferenciación de estas formas alternativas de perfeccionamiento que llamaremos MODALIDADES, se resumen en el Cuadro No. 3-4.

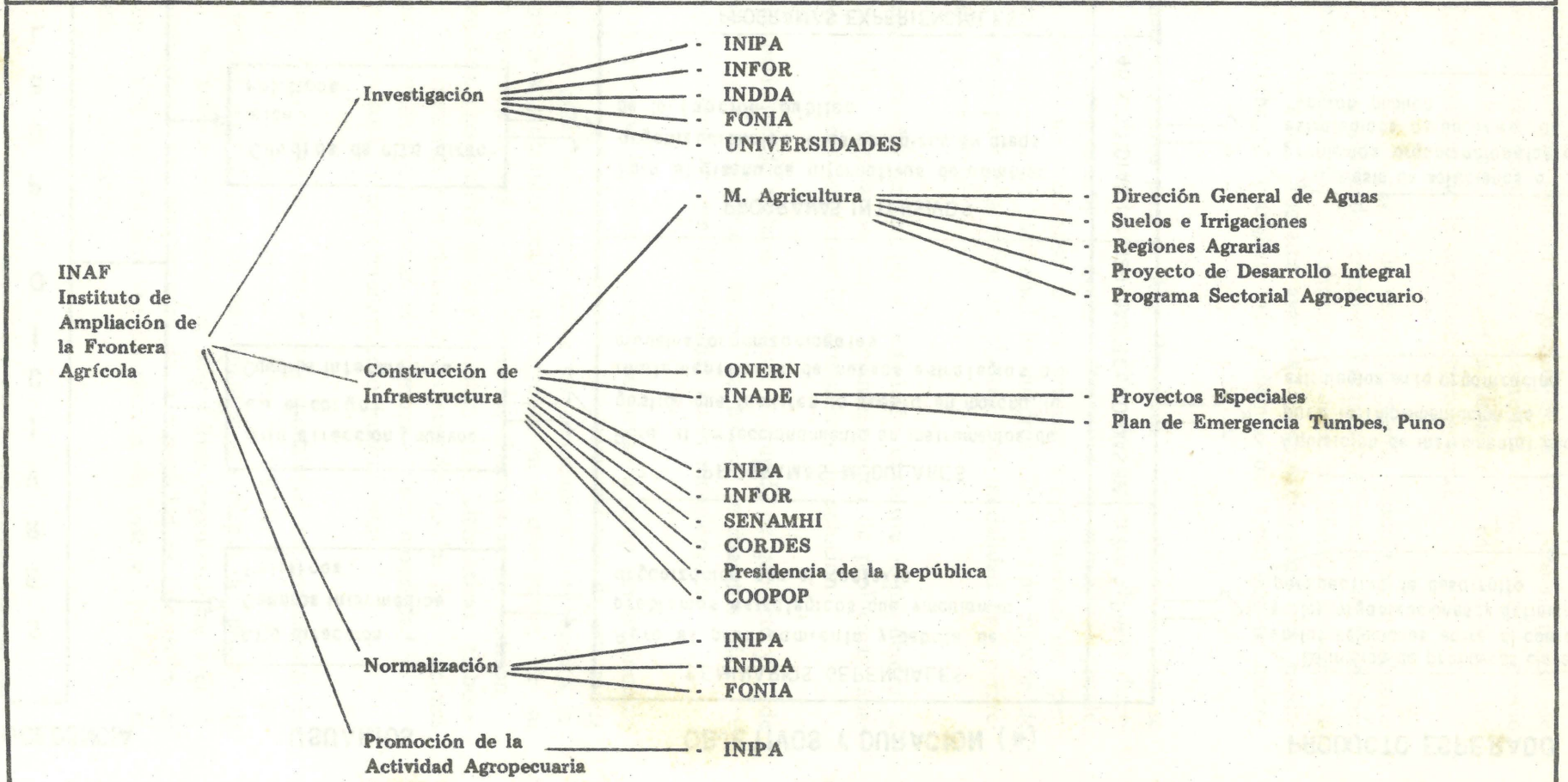
A. Los Seminarios Gerenciales.- Los seminarios son eventos que reúnen a un grupo de personas para examinar un problema o problemas específicos de interés común. Lo característico de ellos es que dedican un tiempo considerable a sesiones de discusión e intercambio entre los participantes, quienes son a su vez los que deciden los puntos centrales a debatir.

   Por su corta duración -un mínimo de dos días- los seminarios constituyen una modalidad que se adapta a las restricciones de tiempo de los cuadros de la alta dirección del sector público y de los políticos. Los reúne para intercambiar ideas sobre temas coyunturales o problemas estratégicos del sector público así como para el examen de perspectivas de desarrollo, procesos de implementación o políticas públicas. Es indispensable que el seminario se base en problemas de los asistentes, que las disertaciones sean reducidas al mínimo y que provengan, en lo posible, de los propios participantes en el seminario.

B. Programas Modulares.- Son programas creados para atender necesidades de perfeccionamiento de naturaleza instrumental. Surgen de la necesidad de actualizar a cuadros intermedios, con déficits en su desempeño, o familiarizar a funcionarios de reciente incorporación al sector público con técnicas vinculadas al ejercicio de la función pública. Lo peculiar de esta modalidad es que está organizada alrededor de un área de la función pública: finanzas, planificación, gestión de proyectos de inversión, y que complementa el contenido instrumental con otros aspectos de la gestión como son el tratamiento de problemas organizacionales, procesos de la administración o el análisis de políticas públicas. La combinación de las unidades temáticas o módulos que conforman el programa es diversa y se decide en función de las necesidades.

CUADRO No. 3-3

ESQUEMA DE LAS FUNCIONES DEL INAF Y LAS ENTIDADES RELACIONADAS A SU FUNCION DE CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA

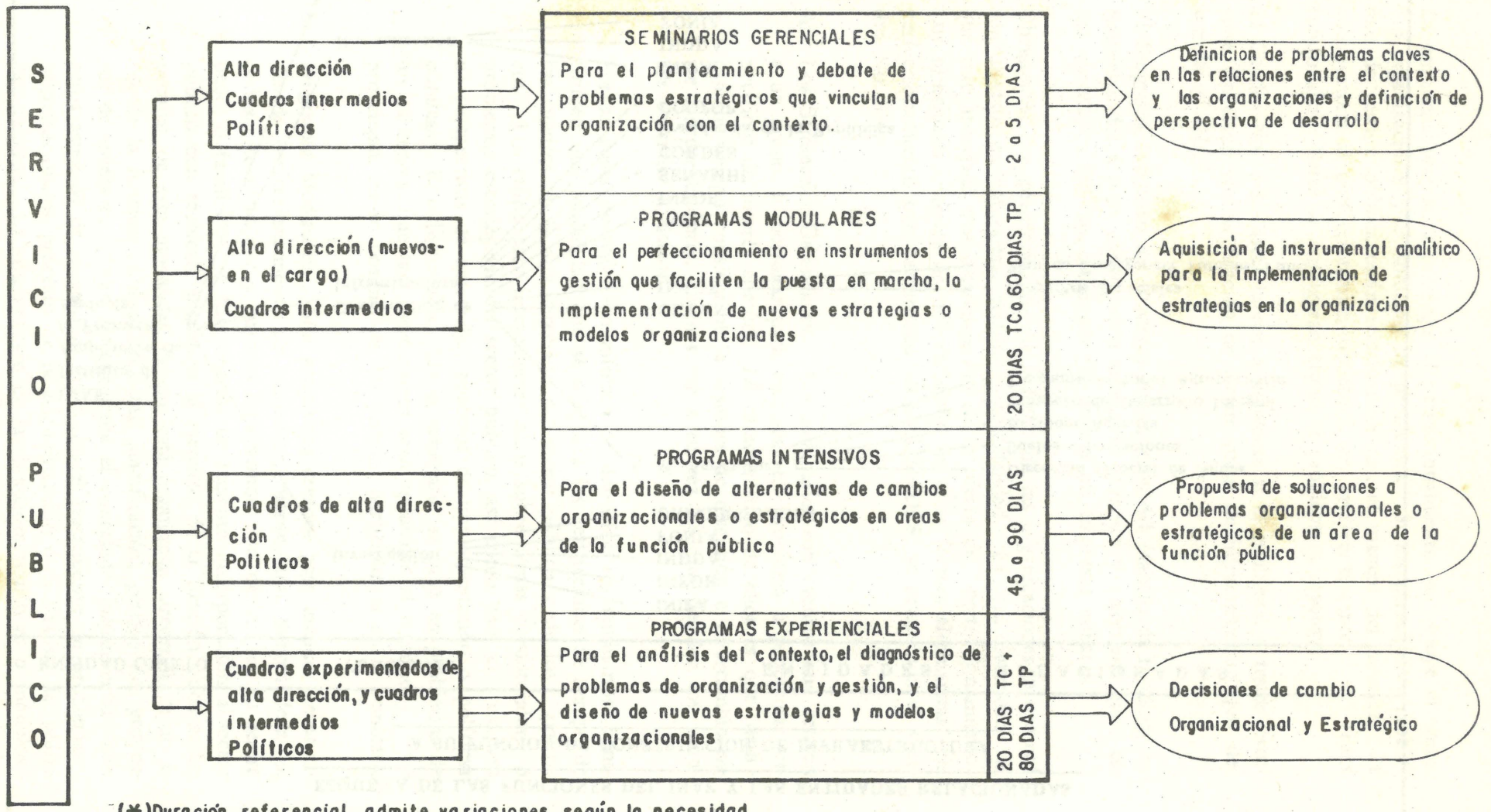


NOTA : Entidades señaladas por encuestados como relacionadas a la función del INAF y entidades con las cuales trabajan (preguntas 1.1 y 1.2, Sondeo Sondeo P.G.P. — ESAN, 1984)

ELABORACION : Laura Acosta.

Cuadro N° 3-4

CARACTERISTICAS DE LAS MODALIDADES DE PERFECCIONAMIENTO EN SERVICIO



(*)Duración referencial, admite variaciones, según la necesidad

TC=Tiempo completo

TP=Tiempo parcial

La duración de este tipo de programas es variable pero no mayor de tres meses, a tiempo parcial. Da preferencia al instrumental propio del sector público pero no excluye la habilitación en el uso de herramientas analíticas de la administración general.

Una modalidad importante de estos programas modulares lo constituye un programa avanzado, como el Programa Avanzado de Economía en Gestión Pública que actualmente se dicta en ESAN. En este caso se constituye un programa avanzado interrelacionando tres módulos, lo que permite el análisis más profundo del tema que se quiere tratar.

C. **Programas Intensivos para la Alta Dirección.-** Con esta modalidad se intenta responder a problemas de gestión de segmentos de alta dirección que quieren analizar y diseñar alternativas de solución a problemas de gestión ya precisados, o por precisar, en el proceso de perfeccionamiento. Como este nivel de cuadros directivos no dispone de mucho tiempo para esta tarea, se plantea una modalidad de perfeccionamiento que prevé:

a. Cinco jornadas de trabajo a dedicación exclusiva -equivalentes a cinco días calendarios- para el planteamiento de problemas, análisis y discusión colectiva de alternativas de solución.

b. Dos periodos de trabajo individual o grupal, de gabinete y de campo, que en conjunto suman no menos de cuarenta días y que se intercalan con las jornadas antes mencionadas.

Las actividades de gabinete y campo se llevan a cabo sin desvincularse del trabajo, son a tiempo parcial. Lo característico de esta modalidad es que cada participante aplica los conocimientos adquiridos en el programa a problemas reales que afronta en el desempeño de su función directiva y para el cual diseña las alternativas de solución que considera más viables de implementar. Las alternativas elaboradas por los asistentes son expuestas y discutidas en las dos últimas jornadas de trabajo que cierran el programa. Esta modalidad se presenta también para el perfeccionamiento instrumental.

D. **Programas Experienciales.-** Esta es una modalidad experimentada con éxito por el Proyecto de Gestión Pública en ESAN. Es de larga duración porque recorre con los participantes tres etapas del proceso de gestión: el análisis del entorno, el diagnóstico organizacional y el diseño estratégico. Lo característico de la modalidad es que parte de problemas reales identificados por un estudio de base y combina el diagnóstico con la acción.

En la fase denominada de diagnóstico los participantes profundizan el análisis de sus problemas de organización y gestión y discuten sus percepciones individuales de tales problemas. El diagnóstico se realiza en periodos de trabajo de campo en los que los participantes observan y describen la realidad de la gestión y organización de sus propias entidades y de otras con funciones similares, sin apartarse de sus actividades normales de trabajo. Los resultados del diagnóstico se discuten en periodos de concentración breves, a dedicación exclusiva, no mayores de cinco días calendarios. En la fase de acción, los participantes diseñan soluciones o propuestas de cambio, las discuten, toman decisiones o sugieren medidas en relación al proceso de cambio organizacional. La modalidad se basa en el método de aprendizaje-acción que, en palabras de uno de sus creadores, mantiene a los participantes "firmemente en contacto con la realidad, no solamente como observadores de ella sino como responsables de cambiarla en cierta dirección preferida". 1/

3.4. Estructura de la Propuesta de Perfeccionamiento Profesional

En el Cuadro 3-5 se presenta la estructura de la propuesta de perfeccionamiento profesional para directivos del Sector Público. Como se observa, ésta incluye tres tipos de programas de perfeccionamiento:

A. Los Programas Básicos

B. Los Programas Ad-Hoc

C. La Opción de Gestión Pública en el Programa de Magister en Administración

A. **Programas Básicos.-** Son programas que introducen o familiarizan a directivos de reciente ingreso al Sector Público, con técnicas instrumentales para el ejercicio de la gerencia o dirección en entidades del Estado. También están dirigidos a funcionarios de organismos de línea, que se han perfeccionado en su profesión de base, pero no así en la función de gestión. Estos programas básicos lo habilitan en el uso de instrumental propio de la administración pública, complementado con instrumental de la administración general. Programas Modulares como los ya experimentados por ESAN en Gestión Financiera Gubernamental o Gestión de Presupuesto Gubernamental, confirman la importancia de este tipo de esfuerzo.

Las modalidades que más se adaptan a estos objetivos, son los programas modulares y los programas intensivos en menor medida.

Es importante destacar que este tipo de programas se orienta a atender los requerimientos técnico-instrumentales para el ejercicio de una función pública, no a la solución de problemas de la gerencia pública.

1/ Casey, David y Pearce, David . . More than Management Development. Action Learning at GEC. Inglaterra, 1977, p. 4.

B. **Programas Ad-Hoc.-** Se ha planteado que una estrategia de perfeccionamiento para el segmento directivo debería dar prioridad a este tipo de programas, porque apoyan el proceso de cambio organizacional hacia niveles de mayor eficiencia. Estos, como se observa en el Cuadro No. 3-5 acompañan las etapas del proceso de gestión: i. el análisis de las condiciones y restricciones del medio o entorno, ii. el diagnóstico de la estructura y funcionamiento de la organización, iii. el diseño de nuevas estrategias y iv. la implementación de las estrategias. No siempre los directivos tendrán la disponibilidad necesaria para pasar por este proceso con la modalidad de Programa Experiencial, aunque ésta sería la alternativa de perfeccionamiento más adecuada para organizaciones disociadas. Por ello se plantea utilizar las cuatro modalidades de perfeccionamiento en servicio y se indica cuál se adapta mejor a cada etapa del proceso. Así, los seminarios que son la modalidad más flexible, pueden usarse en todas las etapas, pero con fines de presentación y debate de problemas identificados o alternativas previamente esbozadas y que se definen más en el transcurso del seminario. Los Programas Intensivos apoyan en un lapso más corto que el Programa Experiencial los procesos de diagnóstico organizacional y diseño estratégico. Inclusive, cada etapa puede dar lugar a un Programa Intensivo, uno cuyo producto sea el diagnóstico realizado con los participantes y otro que ponga énfasis en la elaboración de sus alternativas de solución. El Programa Intensivo de Aspectos Financieros del Manejo de Holdings en Empresas del Estado, es un ejemplo de este último caso: parte de un estudio previo, realizado por ESAN 1/, que a su vez servirá de punto de partida para un breve diagnóstico, y luego se ingresará al planteamiento de alternativas de solución. Los Programas Modulares son los más adecuados para apoyar el proceso de implementación estratégica, cuando la alta gerencia desea crear las condiciones dentro de la organización para el logro de los nuevos objetivos estratégicos.

Es posible también hacer un prediagnóstico de la organización para determinar sus características organizacionales y elaborar, de acuerdo a ellas, una estrategia de perfeccionamiento ad-hoc. En el Cuadro No. 3-6, a modo de ilustración, se señala las modalidades más adecuadas según el estado de la organización.

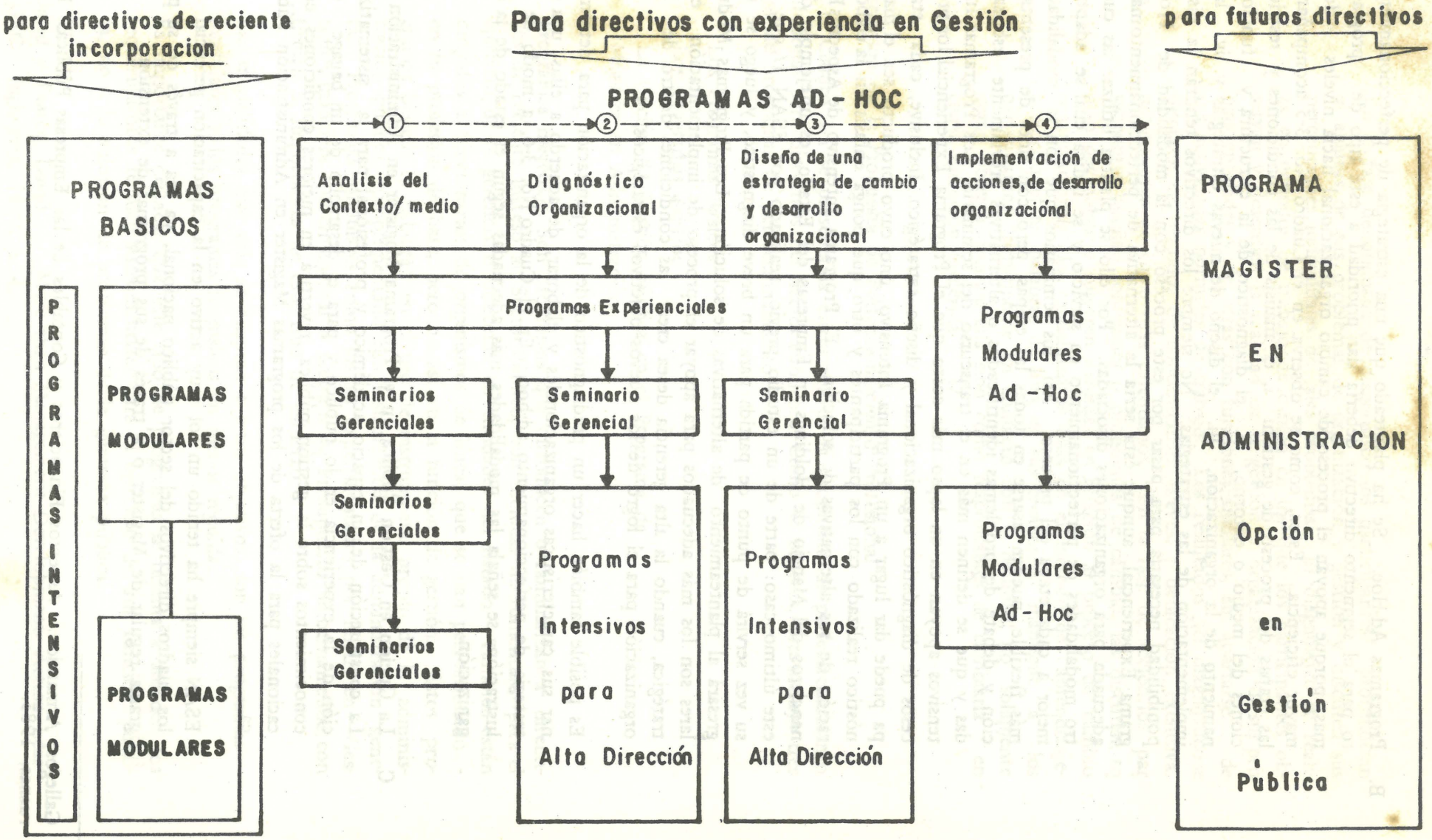
C. **La Opción en Gestión Pública en el Programa Magister en Administración.-** La construcción de un espacio académico y profesional para la sistematización de la experiencia en lo público y para el desarrollo de un bagage de conocimientos sobre la gestión pública, revertirá en mejores condiciones educacionales para la oferta de los programas Magister en Administración Pública.

ESAN siempre ha tenido un rol muy activo en la capacitación gerencial de los cuadros directivos del sector público nacional, ya sea a través de su programa regular de Magister o a través de sus programas de extensión.

1/ Gallegos, Armando... Aspectos Financieros y Contables de las Empresas Públicas Peruanas, 1985.

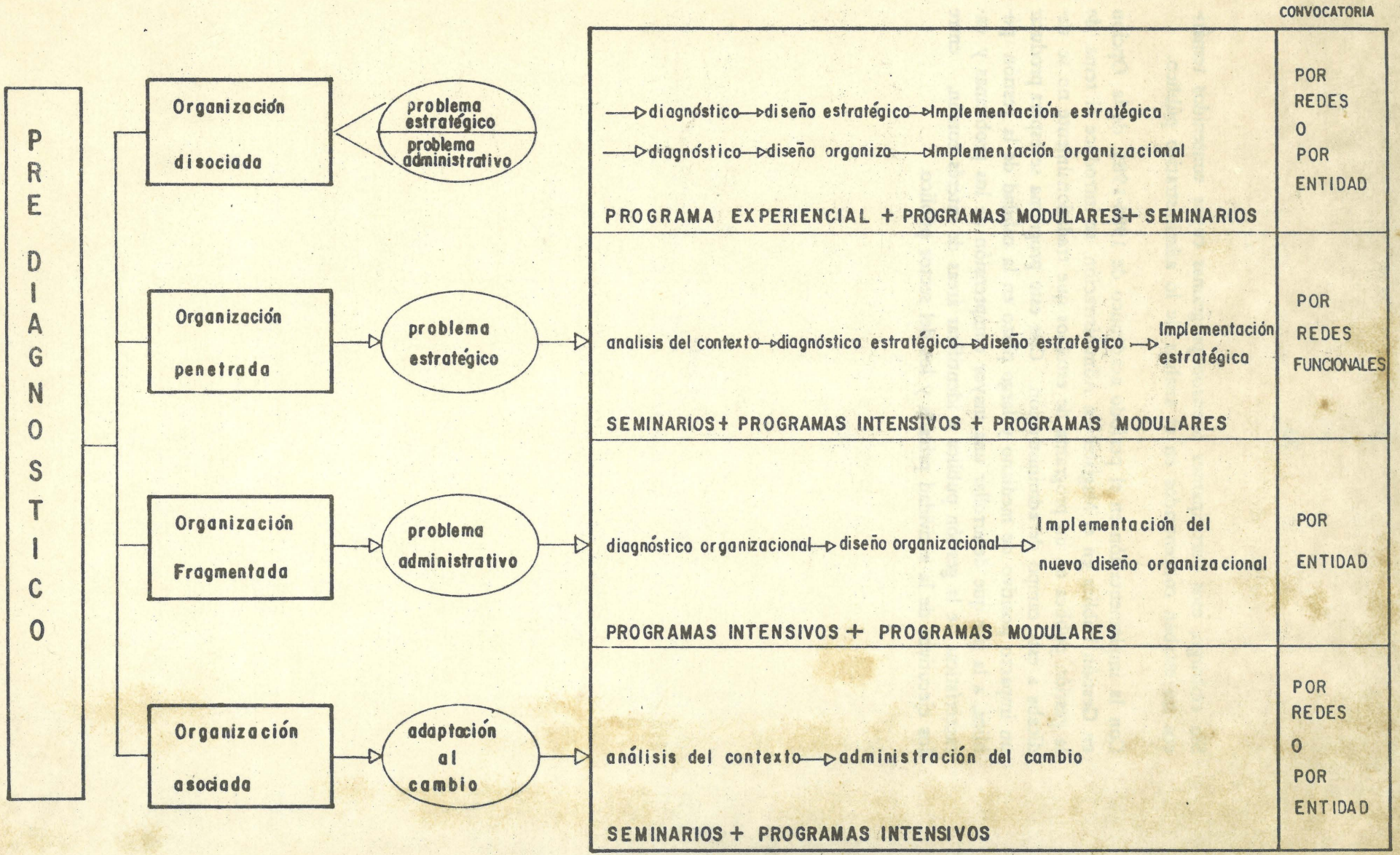
Cuadro Nº 3-5

ESTRUCTURA CURRICULAR DE LA PROPUESTA DE PERFECCIONAMIENTO



Cuadro Nº 3-6

ESTRATEGIAS DE PERFECIONAMIENTO AD-HOC



Sin embargo, esos participantes tomaron programas cuyos contenidos temáticos no estaban concentrados en el análisis de lo administrativo público.

Con la implementación en el período académico de 1984-1985, de la Opción en Gestión Pública en el Magister en Administración, se introduce el tema de la gestión pública en un programa de estudios que tradicionalmente no se dedicaba a este campo de administración. Con este programa se espera producir un impacto positivo de mediano y largo plazo en la calidad de la gestión pública, a la par que desarrollar una mayor comprensión de los problemas y características de la gestión pública e identificar áreas de interés común, entre los ejecutivos de la actividad privada y los del sector público.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 1986
en los Talleres Gráficos de ESAN, Alonso de Molina 1698
Monterrico Chico - Surco
Apartado Postal 1846
Teléfono: 35-1760
Lima-Perú

PUBLICACIONES
DEL PROYECTO DE GESTION PUBLICA

1. **El Perfeccionamiento Profesional del Sector Público: Diagnóstico y Propuesta.**
2. **Mapa Económico Financiero de la Actividad Empresarial del Estado Peruano.** Gallegos - Lozano - Pacheco.
3. **Agricultura, Política Agraria y Administración Pública.** Raúl Hopkins.
4. **Gestión Pública de los Proyectos de Inversión: El Caso SIDERPERU.** Luis Ponce.
5. **Perfeccionamiento en Esan: Perfil del Participante 1977 - 1982.** Ana Rosa Adaniya.
6. **Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano.** Hurtado - Robles.
7. **El Rol del Estado, la Gestión Pública y el Entrenamiento.**
8. **Gestión del Presupuesto Gubernamental: Estudio de Caso.** Arturo Alba.
9. **Reporte de Investigación: La Organización del Sector Público Peruano.** Giesecke - Robles - Hurtado - Vallenas - Bolaños - Rospigliosi - Acosta - Calvo - Masana - Alvarado - Villavicencio - Ampuero.
10. **Estudiando el Cambio Organizacional.** Cáceres - Gonzáles - Mendoza.
11. **Problemática de Organización y Gestión en Atención Primaria de Salud.** De Arregui-Monzón - Aguilar.
12. **El Rol y la Gestión Empresarial del Estado.** Foro.
13. **Programas Experienciales de Perfeccionamiento Profesional: Curso Taller de Puno.** Guillermo Dávila Rosazza
14. **Cambio Organizacional en la Administración Pública Regional; Propuesta para Puno.**
15. **Organización y Gestión de Programas Microregionales: La experiencia de Puno.** Alberto Paniagua – Ricardo Chuquín.

esan
Alonso de Molina 1698
Monterrico Chico - Surco
Apartado Postal 1846
Lima, 100
Teléfono: 351760 – 364007