

**PANEL: “DIFERENTES PERSPECTIVAS DE DESARROLLO DE LA
GESTION LOCAL: EXPERIENCIAS Y RETOS.”**

**Tema: “La formación de recursos humanos como soporte del perfeccionamiento
de la gestión local”.**

**Autores: Dr. Antonio Iglesias Morell.
Dra. Lourdes Tabares Neyra.
Universidad de la Habana.**

**Ponencia presentada al XXIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios
Latinoamericanos – LASA 2001, Washington DC,
6-8 de septiembre de 2001.**

“LA FORMACION DE RECURSOS HUMANOS COMO SOPORTE DEL PERFECCIONAMIENTO DE LA GESTION LOCAL.”

**Dr. Antonio Iglesias Morell.
Dra. Lourdes Tabares Neyra.**

Introducción.

La Administración Pública de muchos países del mundo se encuentra inmersa en nuestros días en un proceso de cambio. Los procesos de modernización y reforma del aparato del Estado para dar respuesta a las nuevas necesidades económicas y sociales, requieren simultáneamente la adopción de acciones encaminadas al desarrollo de la capacidad gerencial, a tenor con las nuevas circunstancias. La reforma del Estado implica modificar el comportamiento de sus instituciones y del personal que realiza sus funciones para dar respuesta a los retos de la vida social, política y económica en medio de conflictos y carencias.

Este es un hecho reconocido internacionalmente, y en los países latinoamericanos se vienen desarrollando desde hace algunos años importantes esfuerzos que han conducido al establecimiento de numerosas instituciones, muchas de ellas de nivel universitario, que trabajan en la formación de servidores públicos. Es decir, la formación en Administración Pública se ha convertido en un campo incuestionable de desarrollo profesional que se ha extendido en nuestro continente, ya sea a través de Instituciones de Educación Superior o adscriptas a órganos del Estado o Gobierno.

Sin embargo, según un estudio auspiciado por la Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública (RIGEP), se ha identificado un grupo de problemas significativos vinculados con la formación para este sector en América Latina, entre los que se destacan:¹

- Rezago y obsolescencia de los planes y programas de estudio con relación a los problemas actuales. Se subrayan las dificultades de muchas instituciones universitarias para instrumentar mecanismos de actualización de los contenidos de sus programas de estudio a partir de su propia realidad y necesidades.
- Debilidad de los programas gubernamentales de capacitación. Se asocia a la falta de Centros de capacitación y a la ausencia o limitado empleo de estadías o prácticas profesionales.

¹ Guerrero, O. Políticas y criterios técnicos para la modernización curricular de la formación de gerentes públicos en Iberoamérica. RIGEP. Serie Documentos técnicos. No. 3. CLAD. Octubre, 1992.

- Disociación entre enseñanza y capacitación, es decir. La falta de vínculo Universidad-Gobierno a fin de articular la enseñanza con la práctica profesional y las necesidades reales de este sector.
- Ausencia de educación continua. Esta, a través de cursos de perfeccionamiento o actualización de los recursos humanos de este sector, no constituye una práctica habitual, lo que pudiera ser un medio muy propicio para relacionar enseñanza-capacitación, como parte esencial del trabajo de extensión universitaria
- Uso excepcional de la enseñanza a distancia. Como en el caso anterior, su empleo es insuficiente en la preparación de funcionarios y directivos públicos en su puesto de trabajo
- Carencia de una formación profesional progresiva, lo que impide preparar los funcionarios públicos en función de sus capacidades, aptitudes, vocación y desarrollo profesional.
- Desarticulación docencia-investigación. A este problema se aducen muchas insuficiencias, tales como el desconocimiento de la realidad administrativa de los países y de las necesidades reales de formación; carencia de bibliografía, estudio de casos y otros materiales docentes propios; transmisión de conocimientos a partir de otras realidades, etc.
- Predominio de la cátedra magistral e insuficiente sistema tutorial. La cátedra magistral, es decir, el sistema de enseñanza tradicional a través de conferencias, continúa siendo el método fundamental utilizado en muchos programas, donde están ausentes los métodos activos de enseñanza y el trabajo de tutoría, basado en la educación programada y el autoaprendizaje.
- Insuficiencia de profesores de carrera, es decir, a tiempo completo, y su conocida repercusión en todo el proceso de enseñanza-aprendizaje.
- Escasez de insumos bibliográficos nacionales. La producción bibliográfica y de materiales docentes propios es muy limitada, tanto para programas de carácter presencial como para la enseñanza a distancia.

Muchos de estos problemas mantienen plena vigencia en la actualidad y han estado también presentes en la enseñanza de la Administración Pública y en la formación de servidores públicos en Cuba. Las investigaciones desarrolladas en este campo son aún escasas y los programas diseñados por algunas universidades cubanas han sido concebidos con frecuencia para dar respuesta fundamentalmente a necesidades de tipo técnico y al desarrollo de habilidades gerenciales. Los planes de formación orientados específicamente hacia este sector son aún limitados a escala nacional.

Para nuestro país, la necesidad de formar directivos y especialistas en este campo se refuerza con los bruscos cambios que se han producido en la arena internacional en la pasada década, la consecuente desarticulación de su sistema de relaciones económicas exteriores y el recrudecimiento del bloqueo económico, comercial y financiero de los Estados Unidos. Su repercusión inmediata en la economía interna condujo al aplazamiento de muchos planes de desarrollo social y a la reorientación de la economía hacia sectores vitales. En estas nuevas condiciones, la administración efectiva de los recursos humanos,

materiales y financieros constituye un factor primordial para rebasar la crisis y continuar avanzando desde el punto de vista económico y social.

El peso del sector público en nuestra sociedad y la complejidad de las tareas que debe afrontar el Estado para dar respuesta a esta nueva realidad y a las crecientes necesidades del país, determinan la conveniencia de preparar cuadros y especialistas de alto nivel para este sector que, además de desarrollar capacidades técnicas de gestión de los recursos humanos, materiales y financieros a su disposición, contribuyan a la concepción e instrumentación de políticas públicas, a tenor con los cambios que se experimentan en la sociedad.²

Sin embargo, en este análisis merece una atención especial el trabajo de formación y capacitación de cuadros y funcionarios locales del Estado y el Gobierno, tanto los administrativos como los electos. En Cuba, las Universidades tienen el encargo estatal de asumir la preparación y superación de los cuadros del Estado y el Gobierno en todo el territorio nacional, fundamentalmente en los componentes económico, técnico profesional y en administración.

Formación de Recursos Humanos para la gestión en la capital.

La Universidad de la Habana, la más antigua del país, con 273 años de fundada, ha venido desempeñando un papel esencial en este trabajo. En particular, se destaca la experiencia desarrollada en la formación de gerentes y funcionarios de la Administración Local de la capital.

A partir de las premisas generales antes expuestas, se concibió, a principios de la pasada década, una línea de trabajo e investigación con los objetivos básicos siguientes:

- Contribuir a la elevación de la eficiencia y eficacia de las entidades de la administración pública en la capital, mediante la capacitación de directivos y especialistas y la realización de procesos de consultoría o asesoría, teniendo en cuenta las necesidades actuales y futuras que demandan los cambios que se vienen produciendo en el país y la asimilación, en forma creativa, de las mejores experiencias de otros países.
- Propiciar el desarrollo de una cultura que contribuya a la profesionalización del servicio público y, con ello, a una mayor efectividad y eficiencia en el funcionamiento de estas entidades, así como a un mayor nivel de los cuadros que ocupan posiciones directivas en esta esfera.

De los objetivos anteriores se derivó un conjunto de tareas como la realización de una D.N.A. (Determinación de Necesidades de Aprendizaje) en los Consejos de Administración

² Ver: Iglesias, A.; Tabares, L. "Problemas y perspectivas de la formación de directivos para la Administración Pública: experiencias de la Universidad de la Habana". Ponencia presentada al V Congreso Internacional del CLAD. Santo Domingo, 24-27 de octubre del 2000.

Municipal (CAM) de la capital; el diseño e impartición de programas de formación de entrenadores, el desarrollo de consultorías o asesorías en entidades de la administración local; el estudio y sistematización de tendencias y experiencias internacionales sobre el perfeccionamiento de la Administración Pública y la formación de directivos; el estudio y difusión de las mejores experiencias cubanas, entre otras.

En una primera etapa el trabajo se centró en el estudio y satisfacción de necesidades de la Administración Local en la capital y en la realización de la D.N.A. se utilizaron diferentes métodos y técnicas como la aplicación en tres municipios de guías de observación de sesiones de trabajo de los Consejos, entrevistas no estructuradas y técnicas de “brainstorming” para identificar problemas que están afectando el desempeño. En otra muestra más amplia de ocho municipios se aplicaron encuestas para determinar necesidades, lo que se complementó con un estudio de documentación normativa acerca de los CAM.

Como resultado del procesamiento de los datos obtenidos, se identificaron 33 problemas principales que estaban afectando el desempeño en los CAM, de ellos, un grupo importante era susceptible de resolverse a través de la capacitación. Por otro lado, a través de la encuesta se identificó la necesidad de desarrollar conocimientos y habilidades en materias como Contabilidad y Finanzas Públicas, Control de Gestión, Administración Municipal, Funcionamiento Orgánico de los CAM, Legislación Laboral, Marketing de Servicios, Técnicas de Comunicación, Negociación y Solución de Conflictos y Habilidades Gerenciales.

La investigación realizada permitió conformar un diagnóstico preliminar de necesidades que sirvió de base para el diseño de programas de capacitación inicial de los miembros de los CAM y de formación de entrenadores de la provincia y sus municipios. Se inició además el desarrollo de seminarios, talleres, asesorías y acciones consultivas en el territorio.

Lo anterior posibilitó a la Universidad ir ganando credibilidad en su apoyo al perfeccionamiento de la gestión local y desde hace cinco años preside el Equipo Asesor del Gobierno de la ciudad para la preparación y superación de sus cuadros. En este Equipo participan otras instituciones de educación superior y escuelas ramales del territorio, lo que le ha permitido tener una activa participación en la determinación de necesidades y la elaboración de estrategias de formación y capacitación de directivos y especialistas de este sector.

Para poder dar una mejor respuesta a las crecientes demandas y encauzar adecuadamente los objetivos antes expuestos, se constituyó en la Universidad una Cátedra de Administración Pública como órgano coordinador de los esfuerzos de las diferentes áreas universitarias que tributan a esta actividad, la que cuenta con un Consejo Científico multidisciplinario adscrito que tiene la responsabilidad del diseño, evaluación y aprobación de programas específicos que se imparten a cuadros administrativos o electivos y otros funcionarios del territorio.

A través de la Cátedra se ampliaron las acciones de capacitación, asesoramiento, investigación e intercambio de experiencias. Se abrieron nuevos diplomados en Gestión de Gobierno (para cuadros electos), en Administración Pública (para profesionales del sector), sobre Consumo y Desarrollo Sustentable, así como diferentes cursos y seminarios monotemáticos en los que se involucran diversas áreas universitarias, desde Química y Geografía, hasta Derecho y Comunicación.

En particular, los diplomados cuentan con un enfoque multidisciplinario, fruto de un trabajo previo de diagnóstico de necesidades que dio lugar a programas donde resaltan temáticas de corte jurídico, económico, administrativo, organizacional y de comunicación social, de planeación estratégica y administración por objetivos, así como aspectos relacionados con la práctica del gobierno en sus relaciones con las dependencias administrativas y con la población.

Es de destacar los vínculos que propician estos proyectos entre la Universidad y el Gobierno Local a favor de la sociedad, a través de la proyección extramuros de los resultados que se alcanzan en los mismos, de la planeación coherente de acciones y la articulación que se logra entre los distintos programas concebidos con este propósito. Esto, sin perder de vista la necesidad de lograr que los programas de postgrado mantengan estrecha relación con la investigación y la extensión universitaria.

Paralelamente, se trabajó también en el diseño de un programa de Maestría en Administración Pública que se inició en 1999 y en el que imparten docencia especialistas de 9 Facultades y Centros de Estudios de la Universidad.

La Maestría fue concebida con dos perfiles terminales: Políticas Públicas y Gestión Local. El primero, dirigido a funcionarios de la Administración Central del Estado, encargados del diseño e implantación de políticas globales y sectoriales, mientras que el segundo está orientado a directivos y especialistas de órganos e instituciones de la Administración Local.

Este programa se propone el desarrollo de conocimientos y habilidades para diseñar e implementar estrategias de acción que combinen la máxima satisfacción de necesidades públicas, la utilización racional de los recursos y el aprovechamiento de las oportunidades del entorno; formular, ejecutar y evaluar el impacto de políticas y programas en diferentes sectores del servicio público; aplicar de forma efectiva la norma jurídica vigente y los distintos marcos conceptuales instrumentos de política económica y de gestión, observando los principios éticos en el desempeño del servicio público.³

Para la consecución de estos objetivos generales se conformó un currículo que contempla un conjunto de actividades académicas, obligatorias u opcionales, que tienen que ver con el entorno, con áreas funcionales, o bien con contenidos de integración y de soporte técnico. También se contemplan créditos por actividades no lectivas que incluyen la elaboración y defensa de proyectos de aplicación o trabajos de análisis y sistematización bibliográfica, la

³ Ver: Programa de Maestría en Administración Pública. Universidad de la Habana. 1999.

participación como ponentes en eventos científicos, la publicación de artículos y la elaboración y defensa de una tesis final.

El objetivo pedagógico del Programa no es sólo transmitir o propiciar la generación de conocimientos teóricos, sino, sobre todo, desarrollar capacidades prácticas de gestión, por lo que sirve a la vez de entrenamiento en el que cada participante aporta sus conocimientos y experiencia y se enriquece con la de los demás. El trabajo en grupo es ampliamente utilizado, integrado a diferentes métodos de enseñanza como el estudio de casos, la conferencia discusión, los juegos de roles, las dinámicas grupales y la discusión de videos, entre otras. El Programa ha tenido una alta aceptación y demanda, sobre todo de la Administración Local de la Ciudad de la Habana, en la que labora la mayor parte de los maestrantes.

Entre los principales resultados o experiencias positivas obtenidos en la interacción Universidad-Administración Local en la ciudad de la Habana en los últimos años pudieran destacarse los siguientes:

- La coordinación entre diferentes instituciones que atienden la formación de recursos humanos para el sector público en el territorio, dando una respuesta más coherente a necesidades y objetivos del gobierno local.
- La incorporación en los programas de formación y capacitación de los cuadros electivos del Gobierno, desde el nivel de Consejo Popular hasta delegados a la Asamblea Provincial o diputados a la Asamblea Nacional que radican en el territorio.
- La sistematización del trabajo de formación de entrenadores de cuadros de la Administración Local en diferentes componentes de su Estrategia de preparación y superación.
- El diseño y ejecución de programas de superación profesional y de formación académica de postgrado para funcionarios y cuadros ejecutivos del Consejo de Administración Provincial y de los CAM.
- El otorgamiento anual de capacidades de matrícula a técnicos y personal con nivel medio en carreras de Educación a Distancia.
- La incorporación de nuevas vertientes de superación en temas de actualidad e interés para el territorio, tales como Gestión del Medio Ambiente, Mujeres Directivas, Dirección Estratégica. Administración por Objetivos. Gestión de Recursos Humanos, Sistema de Cuentas Nacionales, Protección del Consumidor, Ética y Responsabilidad Pública, Cultura Cubana, problemas de Política Internacional, etc.
- El desarrollo de asesorías y consultorías en diferentes esferas de trabajo de la Asamblea o el Consejo de Administración, tanto provinciales como municipales. Se destaca por su trascendencia el trabajo de consultoría y capacitación desarrollado en la Dirección Provincial de Servicios Comunes.
- El desarrollo de un curso a distancia para la actualización de los cuadros del primer nivel de la Asamblea Provincial del Poder Popular en la Ciudad de la Habana .

- Experimentación de nuevas formas de atención integral a municipios de la capital, incluyendo acciones de capacitación, asesorías y consultorías, en función de las necesidades locales.
- Asesorías especializadas en diferentes comunidades del territorio, relacionadas con la problemática medioambiental.
- Atención a la reserva joven de cuadros de la Administración Local con el desarrollo de encuentros anuales de intercambio de experiencias y el diseño de un programa específico de formación.
- Ampliación y sistematización de la actividad de investigación científica en esta esfera, mediante la organización o participación en eventos locales, nacionales o internacionales. Se destaca la organización de cuatro talleres provinciales sobre Experiencias de Capacitación y Administración Empresarial y Pública y varios seminarios internacionales sobre temas de Administración Pública, la mayoría en coauspicio con la Universidad de Carleton, Ottawa, y con el apoyo de un Proyecto CIDA canadiense.
- Ampliación de las relaciones de colaboración e intercambio internacional en este campo con universidades e instituciones de Canadá, Estados Unidos, España, Italia, México, Venezuela, Bolivia, Perú y otros países.

Cabe señalar que las acciones de la Universidad de la Habana no se circunscriben sólo a la satisfacción de necesidades de la Administración Local: se participa activamente en la formación de directivos de empresas y entidades nacionales, se diseñan programas específicos de especialidades para algunos Ministerios, como los de Gestión Contable para la Industria Básica o para el Turismo; se imparten programas de Maestrías para funcionarios o empresarios de determinados sectores o en otras provincias; se asesora a 15 Ministerios y varias instituciones en problemas de Planeación Estratégica y Administración por Objetivos; se desarrolla un Diplomado de Perfeccionamiento Empresarial para directivos de organizaciones nacionales; se colabora en diversos programas de postgrado para este sector que imparten otras universidades del país; se contribuye a la formación o actualización de docentes de casi todo el país en estos perfiles, entre otras actividades que se desarrollan de forma sistemática.

Desde el punto de vista organizativo, la Cátedra de Administración Pública se concibió como un proyecto universitario con amplia colaboración interdisciplinaria, aspecto que, incuestionablemente, se ha logrado consolidar. Sin embargo, en las condiciones actuales, el cúmulo de acciones desarrolladas por este dispositivo universitario ha sobrepasado significativamente los propósitos y objetivos inicialmente previstos. La cantidad de cursos especializados, de superación profesional y de formación académica de postgrado que se ejecutan (sólo en el curso recién concluido se capacitaron más de 6700 cuadros y especialistas del sector público), conjuntamente con otras actividades de carácter científico e investigativo, asesorías, consultorías, etc., recomiendan la necesidad de una estructura más formal que, sin perder los rasgos de interdisciplinaria y colaboración entre diferentes áreas universitarias y las diferentes instituciones involucradas de acuerdo a la concepción original del proyecto, garantice una mejor coordinación y control del trabajo

que se ejecuta. Por otro lado, la carencia de una infraestructura física concreta para el desarrollo de las actividades ha ocasionado trastornos operativos que pudieran afectar la calidad de los diferentes proyectos de carácter docente o científico-investigativo. De ahí la propuesta ya formalizada en el Consejo Universitario de creación de una estructura especializada que bien pudiera denominarse Escuela de Administración Pública de la Universidad de la Habana.

Conclusiones.

Existen suficientes evidencias empíricas que demuestran la necesidad para cualquier país de contar con una pública competente, capaz de liderar los procesos de cambio que se producen en los últimos años de forma vertiginosa y turbulenta. Al mismo tiempo, el logro de un proceso de cambio efectivo en la gestión de los gobiernos locales impone el diseño de programas de gestión de los recursos humanos y, en particular, de sus directivos, a tenor con las nuevas circunstancias.

La formación en Administración Pública se ha convertido en un campo incuestionable de desarrollo profesional que se ha extendido en nuestro continente. Sin embargo, los programas de formación en este perfil no han respondido con frecuencia a realidades nacionales, se ha producido una “apropiación mecánica” de soluciones gerenciales de moda, sin un esfuerzo de investigación y desarrollo para generar “innovación doméstica”.

Cuba no ha estado exenta de estos problemas y, a pesar del importante peso específico del sector público en la sociedad, durante mucho tiempo las investigaciones y los programas concretos para dar respuesta a necesidades en esta esfera eran muy limitados.

La Universidad de la Habana ha emprendido en los últimos años pasos sólidos en la formación de servidores públicos con un enfoque interdisciplinario, en particular, en la formación de recursos humanos para la Administración Local. Quedan aún problemas por resolver como la necesidad de incrementar la producción científica y materiales docentes nacionales, la necesidad de desarrollar nuevas formas de capacitación en el puesto de trabajo a través de la educación a distancia, así como la necesidad de emplear formas más efectivas para medir el impacto de la capacitación y formación en este sector.

La experiencia derivada de la práctica de los últimos años demuestra que es imprescindible privilegiar el trabajo en equipo, las investigaciones y el estudio de necesidades. En este empeño es importante no sobrestimar el papel de la capacitación en el logro de una administración local eficiente y eficaz.

Si bien es cierto que bajo los efectos de la globalización se internacionalizan con rapidez muchas experiencias y prácticas administrativas que se proponen dar respuesta a los

cambios actuales, no se puede desconocer lo singular y específico de cada sociedad en un constante estudio y confrontación.

Bibliografía.

- Estrategia de capacitación de los cuadros del Gobierno Provincial de Ciudad de la Habana para el año 2001. Documento de trabajo. Univ. de la Habana.
- Guerrero, O. Políticas y criterios técnicos para la modernización curricular de la formación de gerentes públicos en Iberoamérica. RIGEP. Serie Documentos Técnicos No. 3. Octubre, 1992
- Iglesias, A.; Tabares, L. “Problemas y perspectivas de la formación de directivos para la Administración Pública: experiencias de la Universidad de la Habana.” Ponencia presentada al V Congreso del CLAD. Santo Domingo, 24-27 de octubre de 2000.
- Iglesias, A.; Tabares, L. La formación en Administración Pública en América Latina, Canadá y Cuba: particularidades y tendencias actuales. Ponencia presentada en la II Conferencia Internacional sobre Gestión Empresarial y Administración Pública. CCED-MES, 14 de octubre de 2000.
- Pérez, L.; Iglesias, A. Informe de relatoría del III Simposio de la REDAPP. V Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo, octubre de 2000. <http://www.clad.org.ve/notirp7.html>
- Programa de Maestría en Administración Pública. Universidad de la Habana. 1999-
- Tabares, L.; Iglesias, A. “Cuba: el rol del Estado y la justicia social en los años 90.” Ponencia presentada al XXI Congreso Internacional de LASA. Chicago, septiembre de 1998.