

## Formación profesional del administrador público territorial en Colombia: del conocimiento y la investigación hacia la aplicación\*

Jahir Alexander Gutiérrez Ossa\*\*

Jefferson Carmona Maldonado\*\*\*

### Resumen

La formación profesional en Administración Pública Territorial —APT— en Colombia debe superar los criterios funcionales y operativos a los que ha sido confinada, al margen del ámbito internacional, los fines del gobierno y el accionar del sector público. El análisis multicriterio sirve de puente para establecer los problemas que debe enfrentar el administrador público territorial y, de paso, ponderar la formación académica, intelectual, investigativa y léxica que debe adquirir este con la formación doctoral y en maestrías. En primer lugar, debe considerarse si el carácter operativo le ha restado trascendencia a la formación en sentido estricto. Seguidamente, revisar los campos profesionales que podría ocupar el administrador público territorial con alto perfil profesional. Y tercero, plantear el espacio que tendría para desarrollar capacidades en asesoría

---

\* Este artículo es producto del proyecto de investigación: “Perfil de la formación metodológica en investigación propiamente dicha en Administración Pública: desde los métodos hasta los campos de investigación en las entidades territoriales. Prueba piloto en la territorial Antioquia-Chocó”, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Escuela de Administración Pública —ESAP— Bogotá, ejecutado por el grupo de investigación en Política, derecho y gestión pública, registrado en Colciencias en categoría A, durante el periodo comprendido entre el 15 de septiembre y el 15 de diciembre de 2013.

\*\* Economista de la Universidad de Medellín, Colombia, PhD en Administración Pública, Atlantic International University (AIU), Honolulu, EE. UU., Magister en Desarrollo, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Colombia, estudios en Sistemas de Información Geográfica, Universidad San Buenaventura (USB), Medellín, Colombia. Miembro del grupo de investigación Observatorio Público del Tecnológico de Antioquia.  
jagotierrez@gmail.com.

\*\*\* Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública Territorial (APT) Antioquia-Chocó.  
jcarmonam@unal.edu.co, jefersoncm8@hotmail.com

y consultoría, a la par con la participación en convocatorias y proyectos. El administrador público territorial debe solventar rápidamente los vacíos que le restan campos de desarrollo profesional.

**Palabras clave:** administrador público territorial, administración del Estado, administración pública, gestión pública, formación profesional.

### **Professional formation of the territory public administrator in Colombia from knowledge and research towards application**

#### **Abstract**

Professional training in territory public administration in Colombia must overcome the functional and operational criterion it has been confined to, aside from the international arena, the purposes of the Government and the actions of the public sector. The multicriteria analysis serves as a bridge to establish the problems facing the APT and, at the same time, to consider the academic background, and the intellectual, investigative and lexical education a professional should receive from his/her Ph.D. and Master's programs. Firstly, it should be discussed if its utilitarian nature has lessened the importance of formal education. Secondly, the professional fields a high-profile territory public administration professional could work at. And thirdly, we consider the space such a professional would have both to develop his/her skills in advisory and consultancy, and to participate in calls and projects. The APT should solve quickly empty sayings that remaining fields of professional development.

**Key words:** territory public administrator, State management, public administration; operation of the public sector, professional training.

### **Formation professionnelle des fonctionnaires de l'administration publique du territoire en Colombie: dès la connaissance et la recherche vers l'application**

#### **Résumé**

La formation professionnelle dans le domaine de l'administration publique en Colombie doit aller au-delà des critères fonctionnels et opérationnels dans lesquels elle a été cantonnée, en marge du contexte international, des objectifs du gouvernement et de l'action du secteur public. L'analyse multicritère permet d'identifier les problèmes auxquels doit faire face le fonctionnaire et aussi déterminer le type de formation académique, intellectuelle, lexicale et visant à la recherche qu'il doit suivre dans le cadre des études de maîtrise et de doctorat.

Tout d'abord, il faut examiner dans quelle mesure le caractère opérationnel a été privilégié au détriment de la formation proprement dite. Ensuite, il est nécessaire d'étudier les domaines dans lesquels pourraient exercer les fonctionnaires disposant d'un niveau d'études très poussé. Enfin, il est important d'envisager la possibilité que des derniers auraient de développer des compétences leur permettant de travailler dans le conseil et de participer dans des concours et des projets. Tout cela dans le but de permettre aux fonctionnaires de remédier sans délai aux lacunes les handicapant dans leur développement professionnel.

**Mots-clés:** fonctionnaire, administration publique, gestion publique, formation professionnelle.

## Introducción

Las escuelas de Administración Pública disponen profesionales con calidades para ingresar a la estructura gubernamental, internacional y pública del Estado. Aunque la naturaleza de este ha servido para apreciar sus labores y tareas desde el orden funcional y operativo, el estamento estatal es superior. La evidencia destaca que la Administración Pública trasciende en las estructuras comentadas. Seguidamente, del quehacer constitucional y legal que exige el estudio permanente de las disposiciones emanadas en ella, escenario para el que se requiere un profesional con amplios conocimientos, capacidad investigativa, producción académica y respaldo intelectual conforme a las problemáticas atinentes al Estado, que continúan en muchos de los casos al margen de la Administración Pública Territorial -APT-.

La fuente sustantiva del quehacer del profesional en Administración Pública pasa por las actividades que al respecto hace el Estado, en tanto gobierno, en relaciones internacionales y sector público. En este sentido, ha de inculcarse el conocimiento en materia de régimen gubernamental, gestión estamental y de entidades oficiales-públicas, a la par con estudio e investigación en extenso sobre la realidad que atañe al Estado en materia de acuerdos, convenciones, protocolos y tratados internacionales. Pero para poder estar en dichas áreas, el profesional tiene que replantear las áreas y campos en los que hasta ahora ha ejecutado su actividad y que, a la postre, redundan en el estancamiento de su propio ascenso.

El aparente marco de captura que se extiende desde las áreas jurídicas y políticas, debe ser asumido como punto de referencia intrínseco de la labor y profesionalización con cargo al quehacer de la Administración Pública. En ningún caso, la polarización

en alguno de dichos frentes hace algún favor particular a la profesión. Si bien la administración pública debe conocer con rigor el sentido de la ley y la connotación política por la cual atraviesa el país o las relaciones internacionales, su labor está dirigida a cumplir los designios constitucionales y legales emitidos desde el propio Estado en pleno, en tanto mandato constitucional, designio estamental y ejecución política y pública. La alteridad profesional es completa en la medida en que comprenda su integralidad a la hora de desarrollar, ejecutar y realizar las actividades profesionales como tales.

La formación profesional está en capacidad de moldear el cargo o puesto laboral conforme a la gestión o tarea encomendadas, y de paso contribuye para entender y reconocer ampliamente los diversos aparatos, estamentos e instituciones, que no son pocos, y que deben ser igualmente conocidos. La referencia intelectual hecha al margen del administrador público debe superar los criterios que lo ubican en el papel de empleado, funcionario u operador público. Para lograrlo, es evidente que se requiere cultivar la formación profesional hacia niveles mucho más exigentes de conocimiento, como maestrías y doctorados, sobre los cuales pueda entender que el Estado, como pocos contextos, debe estudiarse de manera permanente y no por necesidad; este último es quien gana la partida, solo por ahora.

El análisis multicriterio sirve de puente para mediar entre el lugar que ocupa la formación profesional y los planteamientos que con respecto al mismo se exponen en el Estado. En iguales términos, en cuanto al acompañamiento sobre dicho proceso, este viene blindado en la medida en que el profesional entienda la importancia de estudiar, investigar y proponer alternativas que sirvan para que el Estado cumpla a cabalidad sus fines y funciones. De allí que, al identificar las problemáticas que debe atender el Estado en sus diversos frentes, es posible establecer las bases intelectuales, los fundamentos, principios y fuentes teóricas sobre los cuales definir los fundamentos, léxicos y propositivos en las que debe basarse el profesional. El administrador público territorial vela porque efectivamente sean visibles las tareas del Estado.

La estructura de este escrito corresponde a la siguiente conformación capitular:

1. La distinción del profesional en APT en las áreas de gestión del Estado;
2. La identificación de las problemáticas del Estado que refrendan el papel de analista, conocedor y generador de iniciativas que debe tener el profesional, y
3. La sustentación académica, intelectual, metodológica y propositiva que debe acompañar la formación profesional desde el mejoramiento investigativo, que reconvierta de forma permanente la profesión para aplicarla en los distintos campos

en los que tiene cabida el profesional en Colombia. El desarrollo profesional y la producción académica constituyen las metas para destacar, sobre las que debe ilustrarse el administrador público territorial.

## **1. Distinción profesional en Administración Pública Territorial en las áreas de gestión del Estado**

La gestión del Estado se simplifica en tanto se comprendan las consagradas divisiones que lo soportan. Tanto el campo internacional como las estructuras gubernamental y del sector público revisten en esencia las razones de su existencia. Si se desconocen los fines y funciones del Estado es poco probable que puedan entenderse, explicarse o materializarse los elementos que se requieren para considerar el marco de la administración pública estatal, regional o territorial. El escollo en que se encuentra la profesión no le permite distinguirse de los diferentes campos profesionales, debido a la distancia que ha tomado de la propia naturaleza del Estado, en la que no encuentra un lugar de referencia propia. Mauricio Arias destaca que:

*Es fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, profesionalizados, protegidos de las interferencias políticas y motivadas. Esto es una condición sine qua non para la implantación del modelo gerencial. La Reforma Gerencial asegura los mecanismos necesarios para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, además de crear nuevas condiciones que posibilitan una relación más democrática entre el Estado y la sociedad. Las principales características de este modelo administrativo es la profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la Reforma Gerencial. (2005, p. 4)*

La idea de profundizar aún más sobre la relación entre las funciones y la formación del profesional en Administración Pública, se extiende precisamente por cuenta de la poca lucidez y trascendencia que presenta a la hora de reafirmar su quehacer, no solo en cuanto a lo operativo sino en la generación de conocimiento. Si bien este aparece en algún momento de la historia para engrosar las filas de empleos en funciones públicas y solventar la falta de profesionales en el Estado, su razón de ser no está sujeta para cumplir únicamente las tareas de este. Para ello el Estado elige directamente funcionarios y servidores públicos, para cumplir actividades específicas, no necesariamente con rótulo de profesionales en la rama de la APT con el fin de ser tenidos en cuenta. El profesional en Administración Pública no corrobora el marco de estudio e investigación permanentes que surte desde el aparato estatal.

*La pregunta central que sirve de estímulo fundamental a esta reflexión —y que ha preocupado desde siempre al autor de estas líneas— aspira a ser provocadora y controversial de entrada: ¿Es la carrera de Administración Pública, tal como la conocemos hasta ahora, portadora de futuro laboral, gratificación vocacional satisfacción personal para quienes la abrazan como opción profesional en sus vidas? (Ramírez A., 2011, p. 37)*

La esencia pública contempla un amplio espectro de acción sobre el que puede desempeñarse inmensamente el profesional de la administración pública. En el momento se encuentra en un marco de máximos o mínimos sobre los que se considera que los profesionales están solo para trabajar con el Estado o en alguna de sus entidades. La posición dilatoria respecto al avance que debe tener la profesión ha permitido consagrar dichos mínimos en contra de los máximos. Y entre sus máximos no está el destacarse en los diferentes escenarios académicos, escriturales, intelectuales, investigativos y propositivos. Por ende, se piensa que el papel de dicha formación es solo disponer de profesionales con cargo a servicios concretos en el Estado, cuando este es dinámico y se transforma de manera permanente. Ramírez (2011, p. 74) propone:

*Si de lo que se trata es de apoyar la formación integral de un profesional competente, flexible y abierto a los nuevos desafíos laborales en un entorno en permanente dinamismo y cambio, lo que tenemos disponible como base formativa común —en la forma y en el fondo— en las universidades que otorgan el título de Administrador Público, es condición necesaria pero insuficiente para alcanzar adecuadamente dicho propósito.*

El material académico, bibliográfico y documental, a la vez que el reconocimiento de los profesionales que destacan su quehacer, es superado por el acercamiento de otras disciplinas que han mostrado interés por conocer su quehacer a partir de las entelequias emanadas del Estado. Mientras el profesional del ramo se vea bajo la calidad funcional y operativa en este último, su trascendencia estará opacada por la capacidad aplicada, propositiva y técnica de otras ramas que no necesariamente conocen de modo profundo el Estado, pero lo estudian e investigan; frente a ello, se evidencia el bajo contenido intelectual en la formación y es notable en diversos campos. La matriz diagnóstica en materia de formación del profesional de APT es más que necesaria para determinar sus capacidades, competencias y cualidades. Arias reitera:

*Las élites administrativas que dirigen la administración pública, se deben incentivar las relaciones sector (sic) pero ante todo, se necesita de*

*personas con una capacidad racional en el desarrollo de las habilidades y destrezas público-sector privado, mediante una retroalimentación basada en la adaptación a cambios tecnológicos, nuevas formas más democráticas de gestión; un direccionamiento efectivo, claro y conciso de las metas a conseguir; fundamentadas en la ética profesional, comprometidas con el desarrollo social, económico y político para que así se logre una mejor calidad de vida. (2005, p. 4)*

El desconocimiento de autores, propuestas teóricas y planteamientos académicos hace parte de los vacíos con que debe convivir la carrera que, a la postre, contravienen con respecto a los cargos, dedicación y estudio permanentes que esta debe destacar. Dicho escenario es más común en las regiones y territorios, donde la idea que prevalece a la hora de actuar en el Estado se reduce a su capacidad para proveer plazas laborales y de trabajo en alcaldías o departamentos, que en términos reales no implican, para quienes asumen los cargos o las funciones, la prioridad de estudiarlo a profundidad. Por ende, es deber para los administradores públicos territoriales abanderar las áreas, campos y escenarios de trabajo en los que, es de comprender, se requiere el aporte de ideas y conocimientos. Henríquez (2011, p. 2) plantea:

*En este contexto, la Escuela Superior de Administración Pública —ESAP— tiene la misión de formar ciudadanos y ciudadanas en los conocimientos, valores y competencias del saber administrativo público, para el desarrollo de la sociedad, el Estado y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades y organizaciones prestadoras de servicio público; en los diferentes niveles de educación superior, capacitación para el trabajo y desarrollo humano, la investigación y asistencia técnica en el ámbito territorial, nacional y global.*

La aparición paralela de la formación profesional bajo la denominación de carrera administrativa extiende, para los entendidos, precisamente la necesidad de advertir que en el Estado igualmente se hace carrera en paralelo con la profesión del administrador público. La aparente polarización creada con empleados o funcionarios de carrera al margen de los administradores públicos territoriales, podría superarse en la medida en que se reintegre el perfil estatal público sobre el que fue cimentada la profesión. La meta, poder elevar la agudeza, el conocimiento y el desarrollo intelectual de quienes consideran importante trabajar para el Estado, y más aún, convertirse en profesionales relevantes para contribuir a que el primero pueda responder en distintos frentes a las problemáticas que debe resolver o sobre las que debe tomar cartas en el asunto. Espinoza, González y Loyola (2011, p. 22) afirman al respecto:

*La universidad pública en su relación con el Estado debe privilegiar el área social y potenciar su sinergia donde su impacto en la calidad de vida de la población es mayor. A la universidad le corresponderá aportar nuevos conocimientos y participar en la preparación de los recursos humanos, y será tarea del Estado la formulación y el financiamiento de las políticas públicas. A su turno, la generación de nuevos saberes en las universidades y su comunicación y aplicación a través del sector público debe permitir a la región enfrentar competitivamente la economía mundial. Ello requiere de un trabajo especial de estudio y análisis sobre comercio exterior que pasa a ser un área sensible de la relación universidad-Estado.*

Es de indicar con preocupación que en el Estado quieren estar, pero pocos pretenden estudiarlo. A la administración pública llegan de distintas corrientes, formaciones y profesiones para alentar un espacio de vinculación laboral con el Estado o impulsar algún proceso político o público. Si bien esto puede ser entendido en el corto plazo por los intereses que se mezclan, es más que evidente para señalar que quienes llegan a la formación, en muchos de los casos, no están interesados en convertirse en precursores del Estado como tampoco de los intereses sobre los que este debe franquearse permanentemente. Veamos un ejemplo de la Universidad de Jaén (2009, p. 7):

*Un 58% de titulados empleados considera que los conocimientos recibidos se adecuan al trabajo desarrollado, índice que se encuentra igualmente en una banda intermedia, más bien baja, en relación con los demás títulos de la Universidad. Es probable que este ítem no tenga un porcentaje mayor por el hecho, que ha afectado en general al conjunto de planes de estudios de GAP en España hasta el momento, de su inicial déficit estructural de materias y competencias y falta de homogeneidad, con planes sensiblemente diferentes inclinados unos a las áreas jurídicas, otros a las económicas y varios a las políticas y sociológicas, muchas veces en función del centro que se hizo responsable de su puesta en marcha. No obstante lo cual, y debido precisamente a la experiencia que ha supuesto lo anterior, que ha dado lugar, entre otras cosas, a una búsqueda quizás más intensa de coordinación y uniformidad por medio de foros como, por ejemplo, la Conferencia Interuniversitaria de Gestión y Administración Pública (CIGAP), en el momento actual podemos decir que el referido inconveniente puede quedar corregido en un alto grado en el nuevo plan de estudios.*

Pretender ubicarse en otros campos como la asesoría, la consultoría u otros momentos de la formación exige, además de una estrecha vinculación con la



escritura, la lectura y la investigación, el desarrollo de capacidad léxica y oratoria, para lo cual el profesional de la administración pública todavía no está preparado, y peor aún, trata de ubicarse en el terreno común de las aseveraciones o de acoger un discurso político, que para pocos es exitoso. El bagaje, en diversos contextos, se adquiere cuando se combina experiencia con formación profesional, además de vinculación en sentido estricto a procesos de desarrollo intelectual e investigativo. Roth, Herrera y Estrada (2010, p. 47) exponen:

*En cuanto a la relación entre oferta de formación y evolución del Estado, existe, (...) una intención por parte de las autoridades públicas de establecer un vínculo entre la formación de los funcionarios y los temas político administrativos prioritarios establecidos por cada gobierno a través del diseño de un Plan nacional de formación y capacitación de empleados públicos para el desarrollo de competencias. Sin embargo, la influencia del Estado en la materia solo se restringe a la limitada oferta de la ESAP. Un análisis superficial de las temáticas abordadas en los programas de posgrado de esta institución muestra la incorporación de temas como la descentralización, la gobernabilidad, la gerencia pública, la negociación, la concertación y la comunicación política, los mecanismos de participación, la gestión de proyectos y la gestión de conflictos, entre otros. Igualmente, estos temas están presentes en un número significativo de pensum de la oferta académica pública y privada.*

El profesional de la Administración Pública Territorial debe superar el canon en el que es ubicado en cuanto a los fines y funciones del Estado. Hacen parte de las funciones: la estabilidad económica, el fomento al desarrollo, la asignación de recursos y la promoción del crecimiento económico y, de paso, con respecto a los fines en la administración de justicia, la disposición de la fuerza pública, la protección a la soberanía y la vinculación internacional son también del resorte estatal. Al profesional le resta en cada uno de dichos campos identificar el espacio de acción que tiene en los ámbitos relacionados. Si no son comprendidas las tareas del Estado, es muy difícil entender la profesión.

*La formación para el desarrollo local busca adaptarse a esta nueva realidad, provocando importantes cambios tanto en la organización de la enseñanza de grado y de posgrado, como en las vinculaciones de las organizaciones educativas con el sector público, el medio empresarial y el institucional. Numerosas experiencias internacionales demuestran que el desafío abierto hacia las instituciones universitarias en su vinculación con la realidad regional consiste en generar una oferta educativa y de*

*formación que permita adecuar los contenidos curriculares a la realidad y características de cada territorio de referencia, al tiempo que anticipar las demandas futuras de cualificación que las instituciones públicas y privadas van a presentar. (Madoery, 2000, p. 1)*

La reconversión profesional hacia un campo de naturaleza política o pública debe evaluarse con amplia solvencia. Si bien ambos terrenos permean la formación en tanto son áreas de trabajo, los profesionales ubicados en el primero obedecen más al corte de las ramas del poder en el que está basado el sistema constitucional colombiano, y con respecto a la intervención pública, esta responde a las bases locales y regionales que se tienen con respecto al quehacer del Estado en cuanto a su carácter institucional, reservorio en el que se combinan elementos jurídicos, económicos y políticos para atender el quehacer estamental en distintos frentes. En relación con esto, Peluffo y Catalán (2002, p. 15) expresan:

*Se observan tres ámbitos o sistemas dentro de una organización, uno que es rutinario, reglamentado, que de alguna manera asegura el mínimo de orden necesario para que el sistema global sea viable. A este se lo denomina sistema legal o burocrático. En un segundo espacio, denominado organizacional, se concentra el soporte logístico que requiere la función principal en donde la dinámica es un poco mayor, pero dentro de ciertos contextos regulados por una estructura, y por último, los sistemas de innovación presentan una dinámica mayor y su éxito va a depender de la forma en que se gestionen las actividades que se dan dentro de este, para ello se creó la Gestión del Conocimiento, porque le da una cierta estructura y un orden que soporta que dicha dinámica no se transforme en caos o entropía. Además asegura la circulación del conocimiento entre los diferentes sistemas (legal, organizacional y de innovación) y las demandas que cada uno tenga acerca de este recurso (de conocimiento).*

En cuanto a las competencias que debe tener el profesional de la administración pública territorial, independiente del tipo de labor que ejecute, la preparación académica, intelectual, productiva e investigativa constituye la base para que tenga asiento en diferentes campos. Mientras se confunda la formación con el empleo, la función o el servicio público, en el desarrollo académico de la misma, la preparación de los profesionales estará limitada a la necesidad de hacer puente para poder acceder a distintos cargos o empleos, dejando por fuera áreas de naturaleza estatal, internacional y pública que igualmente son de su resorte y campo profesional (ver Figura 1).

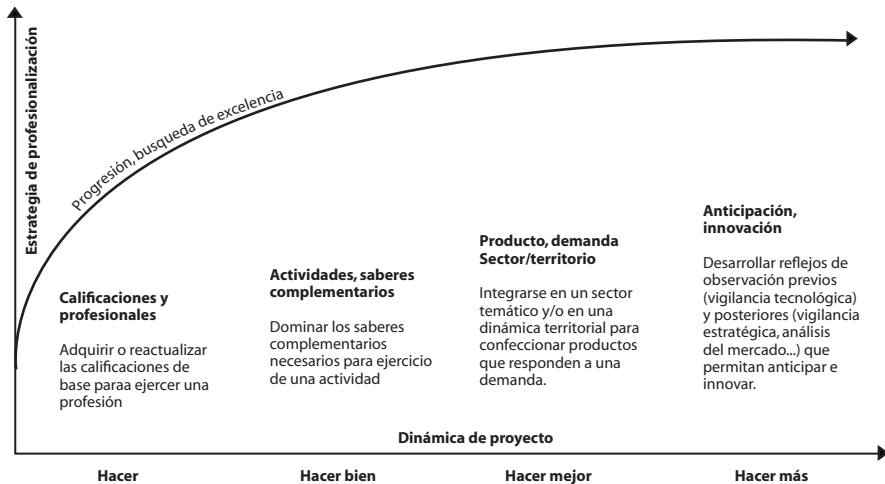


Figura 1. Etapas estratégicas de la formación profesional  
Fuente: AEIDL, Observatorio Europeo Leader (2000, p. 16)

La distinción profesional del Administrador Público Territorial corre por cuenta de las áreas de trabajo, líneas de interés y procesos académicos e investigativos que aborde. Mientras no haya preguntas relacionadas con el campo de formación, sino que estas se resuelvan por la funcionalidad y operatividad que se cree desarrollar, se incrementa la posibilidad de que la profesión termine dosificada en diplomados, técnicas o tecnologías. La posibilidad de fusionar el conocimiento en distintas áreas de saber es consecuente, en la medida en que se entiendan la esencia y los principios de cada formación. Es imperante recuperar el talante de conocedor y promotor del Estado del administrador público territorial en todos los campos.

## 2. Identificación de las problemáticas del Estado y el papel del administrador público territorial

El poder conocer plenamente al Estado implica sacarlo de las corrientes, modelos o sistemas que tratan de incubarlo en distintos matices. El Estado proviene de la Nación y de suyo es la forma de gobierno, por ello es relevante conocer a fondo los análisis, discursos y teorías que tratan de explicar su razón filosófica y metafísica. La revisión sobre las circunstancias que rodean al Estado debe ser parte del quehacer central del profesional en APT. El desconocimiento general y particular de lo que encierra el contexto del Estado, contraviene las posibilidades de mejoramiento profesional que debe estimar el estudiante de APT. De nuevo, Roth, Herrera y Estrada (2010, p. 8) indican:

*En el caso de Colombia, en el contexto señalado, el 4 de marzo de 1954, mediante Decreto 663, la Presidencia de la República, bajo el gobierno militar del general Gustavo Rojas Pinilla, creó una Comisión para la Reforma de la Administración Pública para buscar soluciones a los “problemas de la organización administrativa del Estado, el servicio civil y la racionalidad administrativa”. En cumplimiento de su labor, esta Comisión propuso una reorganización administrativa que culminó con la promulgación del Decreto Presidencial No. 2356 del 18 de septiembre de 1956, el cual creó también la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) (art. 17). Luego, el primer gobierno del Frente Nacional posterior al periodo del gobierno militar, presidido por el liberal Alberto Lleras Camargo, mediante la Ley 19 de 1958, “recreó” a la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–. Posteriormente, el Decreto 350 del 12 de febrero de 1960 estableció que la ESAP “será un establecimiento público de carácter universitario y en consecuencia gozará de autonomía jurídica, administrativa y patrimonial” que tendrá como objetivo “la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la Administración Pública, y en particular la preparación y capacitación del personal que requieran los servicios del Estado. La ESAP ofreció hasta 1992 un programa de formación profesional en ciencias políticas y administrativas, pero que curiosamente, conducía al título profesional de Administrador Público. Posteriormente, la ESAP, en conformidad con el proceso de descentralización política y administrativa iniciado en los años 80, abrió 15 sedes territoriales repartidas en las distintas regiones de Colombia, logrando una importante red de instituciones oficiales de formación a través el país.*

Si el administrador público es ajeno a la realidad problemática que rodea al Estado como aparato gubernamental, institucional, internacional y del sector público, la acción, promoción y trabajo que este puede desarrollar se simplifican en una labor operativa, que bien podría ser replicada por otros profesionales con menos experiencia en el campo público. Por ende, si no se aprovecha el hecho de ser los únicos profesionales formados para tal fin, y que por ende deben empeñar el mayor esfuerzo para conocer, investigar, plantear y proponer diferentes propósitos alrededor del Estado, el menoscabo de la profesión es casi que inminente, si no se mejora en cuanto a la internalización de campos investigativos y temáticos. Óscar Oszlak (1994, p. 4) afirma:

*El perfil profesional del futuro AG [administrador gubernamental] enfatizaba como aspectos deseables la vocación de servicio, el compromiso básico de solucionar los problemas más acuciantes del país y una*

*adhesión irrevocable hacia los valores democráticos. Amplitud de criterio, inteligencia y sentido común (más que experiencia previa en campos altamente especializados) constituyeron el bagaje previo requerido para estos futuros agentes de cambio.*

La base de la filosofía jurídica y la filosofía política, en cuanto fundamento del quehacer del Estado, representa para el profesional del APT los criterios básicos que debe consolidar de manera académica, interpretativa y propositiva. Señalemos que, a pesar de las dinámicas de otras áreas y disciplinas del conocimiento, la fecundidad de estas dos ramas de la filosofía sostiene los elementos pilares y soportes del quehacer natural del Estado en todas las áreas en las que puede responder. Por ende, es importante ubicar el impacto que tienen dichas ramas de la filosofía en el discurso y la movilidad de quien se forma bajo la calidad profesional de APT en el país. Y por eso, aun la labor de mejoramiento está intrínsecamente expuesta al interior de la escuela como tal. Roth, Herrera y Estrada (2010, p. 8) recuerdan:

*Artículo 17: Créese la Escuela Superior de Administración Pública. El Gobierno reglamentará sus programas, su organización y funcionamiento, y dictará las medidas tendientes a que se establezcan cursos o secciones de Administración Pública en las Universidades seccionales y en los institutos de segunda enseñanza, así como para fomentar la creación de cursos o escuelas privadas de la misma índole. El decreto creó también un Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (futuro DNP) y un Departamento Administrativo del Servicio Civil. Los principios que caracterizaron entonces el surgimiento de la ESAP fueron directamente inspirados de las tesis weberianas sobre las características de burocracia moderna: suprapartidismo, sistema de mérito, tecnificación (administración científica, no politizada), el patriotismo y la defensa de la democracia, por medio de la profesionalización del servicio público en todo el territorio nacional. (Quiceno, s.f. p. 4)*

La compilación académica, intelectual e investigativa de todos los facultativos de la formación en APT debe ser una prioridad, no sólo de la escuela superior sino de los reales interesados en destacarse en la formación en sentido estricto. En muchos casos se encuentran posiciones distantes a la hora de abordar estudios en formación en APT. Unos lo asumen como un canal directo para ubicarse laboralmente o alcanzar algún escaño de elección popular o cargo administrativo. Otros toman el paso por la formación para proclamar demandas y exigencias y reclamar acciones más concretas del Estado. Ambigüedades que bien pueden

ser soportadas, en la medida en que el carácter de la APT esté edificado sobre las bases del conocimiento, la investigación y la aplicación para el Estado, y ambas circunstancias podrían incluso traducirse positivamente, en un escenario complementario, por los intereses creados al interior y por fuera del Estado. De nuevo Roth, Herrera y Estrada (2010, p. 5) destacan que:

*De manera general, la propuesta curricular pretende también desarrollarse a partir de la idea que la gestión de los asuntos públicos ya no debe limitarse a ser considerada una misión exclusiva de la administración pública, sino que se produce en un marco de gobernanza propia a cada país en el cual intervienen otros actores de la sociedad civil (ONG, sector privado, instituciones supranacionales, etc.). Razón por la cual es preciso que se genere una transformación en los procesos formativos tradicionales de la función pública.*

Al comprender plenamente lo que implica la cosmovisión del Estado, se debe evaluar el papel que este cumple en distintos frentes, y cómo en cada uno su concepción y fisonomía presentan cambios y alteraciones. Poder establecer las dificultades, problemáticas y salvedades que debe afrontar el Estado termina por explicar su transformación por cuenta de las acciones políticas que se deben ejecutar. A ello se suma la relación que puede tener desde diferentes matices o sistemas, en los que el proceso de incubación e internalización del Estado en diversos frentes corre por cuenta del profesional formado en APT (ver Figura 2).

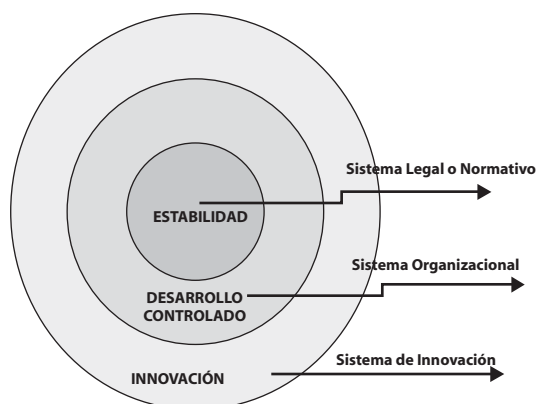


Figura 2. Estructura profesional de la APT

Fuente: Peluffo y Catalán (2002, p. 15)

Es evidente el desconocimiento que se tiene en cuanto a las actuaciones del gobierno y las referidas al Estado. Ambas son llevadas al mismo filtro, como si una u otra correspondieran plenamente a una gestión directa. Aun así, el Estado puede soportar el vacío de gobierno o el distanciamiento del pensamiento de quien administra los hilos del gobierno, lo cual, no se puede desconocer, afecta al Estado. Sin embargo, son tantos los elementos explicativos que sustentan la razón del Estado, que un solo hecho disonante no perturba completamente la estructura sobre la cual ha sido concebido, siempre y cuando esté compuesto por profesionales en APT diestros académica e intelectualmente y propositivamente dispuestos. Aun en guerra, el Estado permanece (ver Tabla 1).

Tabla 1. Nuevo paradigma del conocimiento

PRINCIPIOS BÁSICOS DEL NUEVO PARADIGMA DEL CONOCIMIENTO	
Sujeto o tema	Lógica del conocimiento
1. Colaboradores	• Generalidades de beneficios
2. Origen del poder del cargo	• Nivel del Conocimiento
3. Forma de relacionarse	• Informal y activa/producida
4. Forma de gestión de personal	• Gestión por competencias y de los talentos
5. Conflictos potenciales	• Trabajadores con conocimientos contra los que toman las decisiones
6. Principal función del cargo	• Ayudar a los colaboradores
7. Información	• Instrumentos de comunicación, difusión y ordenamiento basado en las necesidades de los "clientes"
8. Producción	• Especialistas en conocimiento que transforman estos conocimientos en estructuras inmateriales
9. Flujo de información	• Redes informales
10. Principal forma de los beneficios	• Inmaterial (conocimientos, ideas nuevas, clientes nuevos, I&D)
11. Frenos a la producción	• Tiempo y conocimientos para producir nuevas capacidades
12. Relaciones con los usuarios	• Estructuras inmateriales inducida a través de redes
13. Conocimiento	• Interactiva por medio de redes
14. Objetivo de formación	• Principal inquietud de la organización
15. Selección del personal	• Formar competencias medulares de la organización e individuales para generar activos nuevos
16. Valor de bolsa	• Basado en las competencias o saber hacer de cada uno
17. Economía	• Se fija por los activos intangibles
	• Rendimientos crecientes y decrecientes al mismo tiempo

Fuente: Peluffo y Catalán (2002, p. 17)

Al evaluar las problemáticas que debe atender el Estado, en temas culturales, económicos, jurídicos, internacionales, políticos, públicos y sociales, debe aseverarse que ellas representan las líneas de trabajo exigidas al profesional en APT. Con base en este macrocampo es posible elaborar los argumentos y criterios sobre los cuales puede comprenderse el grado de exposición en el que se encuentra el Estado, y cómo de manera directa o dubitativa esta exposición pone siempre a prueba su condición, la cual les corresponde atender al gobierno y el sector público, y es común esperar que allí se encuentre ubicado un profesional de APT al más alto nivel. Gerardo Cruz lo analiza de este modo:

*Para dar inicio al tema de la Gerencia Pública en Colombia es pertinente manifestar que tal como se ha evidenciado en los países latinoamericanos, las transformaciones en la administración pública colombiana han tenido su origen en la mayoría de los casos en “recomendaciones internacionales de misiones y organismos que han logrado introducir nuevos elementos destinados al fomento de una cultura de lo público, atemperada a las realidades internacionales del momento, como ocurrió en 1951, con la misión Currie y Le Bret, AID, Cepal, que expusieron e introdujeron en Colombia nuevos conceptos económicos y recomendaciones sobre los enfoques y estrategias de la administración pública, partiendo de un estado paternalista, para luego incursionar en las décadas de los ochenta (80) y noventa (90) en el denominado neoliberalismo. Cuando se hace referencia al último impacto del tema en cuestión, es indispensable mencionar la “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, que contiene conceptos adoptados en la legislación a través de la Ley 909 de 2004; que consagra la Gerencia Pública, los nuevos requisitos del empleo público, los acuerdos de Gestión, la evaluación del desempeño y la carrera administrativa, entre otros. Los anteriores aspectos como una propuesta para ser acogida por los Estados signatarios. (Cruz, 2009, p. 155)*

Se debe cuestionar el papel que ha de cumplir el administrador público en momentos en que la línea entre el Estado y el gobierno se hace una sola o incrementa su distanciamiento. Transformar las problemáticas en procesos de mejoramiento y destacar la excelente gestión de los gobiernos en nombre del Estado, hacen parte del portafolio de criterios que debe sustentar el profesional formado en APT. De lo contrario, llegar a la interpelación del Estado en cuanto al grueso de tareas que este debe ejecutar, pone al administrador público territorial en una posición de carácter político, y aunque no es improcedente, es inconsecuente con la idea del Estado. En medio de las dificultades y los problemas, el papel de defensor del Estado se convierte en su propia bandera aun bajo ecuanimidad. El Observatorio Europeo (Leader, 2000, p. 12) lo explica así:



*El término “administración” remite, independientemente de la definición que se dé del mismo, a una organización de poderes, con una pluralidad de agentes que actúan a diferentes niveles, y que coordinan sobre la base de un proyecto común. La necesidad no es fácil de analizar debido a la diversidad de las misiones de estos técnicos y también del marco de ejercicio de sus competencias. Por lo tanto, los que analizan la necesidad deben referirse a la vez a las expectativas del “Cliente”, es decir, del empleador y/o del usuario, y a las expectativas de los propios agentes de desarrollo, cuya demanda en realidad corresponde parcialmente a una necesidad de seguridad generada por una situación profesional con frecuencia incierta, motivada por contratos precarios o de duración indeterminada.*

El asomo de vertientes que tratan de simular el papel del administrador público territorial tras profesiones circundantes en cabeza de las ciencias políticas y el derecho, entre otras, pone en aprietos el papel de administrador, gerente y gestor en el que debe ubicarse el administrador público territorial. Sin capacidad de identificar plenamente los obstáculos sobre los cuales debe atender el Estado, gobierno y sector público, es imposible elevar la figura profesional del APT. Y en suma, las condiciones de formación, preparación y resultados que a costas deben llevar este, sobrepasan en muchos de los casos, las condiciones y cualidades que finalmente adquiere el profesional egresado de APT. El saber de otras disciplinas, es sólo una manifestación normal para quien desde el Estado debe tener presente la interdisciplinariedad. (ver Figura 3)



Figura 3. Estructura de la APT

Fuente: Observatorio Europeo, Leader (2000, p. 32)

La responsabilidad académica, profesional y social del administrador público territorial pasa en consecuencia la cuenta de cobro para quienes, a expensas del Estado, tratan de incubar su profesión en el individualismo metodológico, o que bajo intereses particulares terminan por sacar provecho de las problemáticas del Estado, que se revierten en contravención de las obligaciones y responsabilidades que tiene este, sobre las cuales mínimamente es de esperar que prevalezcan puntos de apoyo y referentes más allá de las presunciones jurídicas o proclamas económicas. El Estado tiene fines y funciones específicos que deben ser solventados de la mejor manera, pero para lograrlo requiere el esfuerzo intelectual de quienes se forman para estudiarlo permanentemente. Si no hay quién explique el desempeño del Estado, la formación termina reducida a una labor solamente. Francesc Solé Parellada y Xavier Llinàs-Audet (2011, p. 19) plantean:

*La universidad matricial favorece la aparición de facultades que imparten varias titulaciones, la permeabilidad entre titulaciones dentro una misma facultad y entre facultades. La profesión de profesor universitario implica poseer competencias en docencia y en investigación, su aprendizaje no puede desempeñarse a tiempo parcial y requiere largos períodos de tiempo que también es preciso organizar. Se generaliza la aparición de grupos de investigación dentro y entre departamentos universitarios; el aula es todavía un espacio importante, pero se amplía con espacios virtuales de aprendizaje y comunicación, y cobran creciente protagonismo los laboratorios.*

El paso para desarrollar dichos intereses consiste en analizar con profundidad y productividad las áreas de desempeño del profesional de APT, igualmente, trasluce la necesidad de elevar los grados de exigencia que debe tener la formación. El solo concepto de carrera, actividad académica o profesional a la par con trabajo operativo y funcional, si bien en el corto y mediano plazo no hace un profundo daño, la ausencia de capacidad académica e investigativa vinculada a las necesidades que tiene el Estado de solventar las dificultades, puede terminar por caracterizar una profesión tan amplia, bajo un epílogo operativo, que en el tiempo puede ser absorbido por otras carreras, disciplinas o profesiones.

*De este modo, más de cuatro de cada seis individuos que salieron prematuramente de formación inicial y sin ninguna formación profesional se han encontrado en desempleo más de un año a lo largo de los tres primeros años de vida activa, lo que significa que han pasado más de un tercio de su tiempo sin ocupación profesional. Las trayectorias que han seguido lo corroboran. También es cierto que algunos de ellos encontraron, a pesar de todo, un empleo rápidamente y se mantuvieron empleados después; es el caso de un tercio de estos jóvenes. (Eckert, 2006, p. 41)*

Los planteamientos de alto nivel se alcanzan a medida que a la par con dichas exigencias se crean espacios para su consecución. Mientras se tenga alejada la formación doctoral y de maestrías conforme a las necesidades intelectuales y productivas del administrador público territorial, se ofrecerá al medio un profesional operativo para las actividades inmediatas del Estado, pero en ningún momento se podrá disponer de uno capaz de afrontar directamente las problemáticas que debe encarar el Estado. En tanto se entienda que la presencia profesional del administrador público territorial solo está sujeta a cargos, y que no hace parte de sus funciones comprender y estudiar los escenarios sobre los que se desenvuelve el Estado, la trayectoria de la carrera y la formación profesional tienden a extinguirse.

*Dados los límites de este trabajo no nos vamos a detener en una descripción detallada de la multivariedad de instrumentos para llevar a cabo la evaluación en contextos no formales. Con todo hay que tener presente siempre los objetos de evaluación en dichos contextos, ya que no es lo mismo evaluar las competencias en los escenarios sociolaborales, como realizar una evaluación de necesidades formativas en los mismos. Nuestro enfoque, dado el variopinto paisaje de contextos no formales, queremos centrarlo en la formación para el trabajo y para el desarrollo socio profesional, y más en concreto, en la evaluación de competencias, del desempeño profesional, considerando a la vez tanto su adquisición a través de aprendizajes formales, como no formales e informales. (Tejada, 2010, p. 733)*

La aprobación constitucional y legislativa sirve para que el Gobierno atienda obligaciones tanto de orden coyuntural como estructural. No obstante, su actividad está expuesta a diversas problemáticas que no necesariamente están arraigadas en la fundamentación y ejecución del plan. Por ello es imperativo estudiar sobre las problemáticas que encierra el Estado. El Estado tiene claras sus tareas en cuanto a las funciones y fines comentados. Al acercarse un nuevo gobierno, la línea entre las formas de Estado y Gobierno se hace una, que luego tiende a acercarse o distanciarse conforme al plan de desarrollo establecido por este último. Al respecto, Roth, Herrera y Estrada (2010, p. 47) afirman:

*Con esto, se puede considerar que, en cuanto a la relación entre oferta de formación y evolución del Estado, existe, como se mencionó, una intención por parte de las autoridades públicas de establecer un vínculo entre la formación de los funcionarios y los temas político administrativos prioritarios establecidos por cada gobierno a través del diseño de un Plan nacional de formación y capacitación de empleados públicos para el desarrollo de competencias. Sin embargo, la influencia del Estado en la materia solo se restringe a la limitada oferta de la ESAP.*

El profesional de la APT está en mora de insertarse en las dinámicas de la ciencia, la innovación y la tecnología desde los altos niveles de formación y preparación de proyectos, entre otros menesteres que le son ajenos a una formación que es completa, compleja e integral. La focalización hacia el papel de empleado o funcionario público ha terminado por volver operativa una profesión que es transversal al gobierno, al sector público y al sector externo. Hay crisis en la formación del administrador público territorial, pero esta puede superarse en la medida en que aparezcan gradientes que eleven las condiciones profesionales de los egresados de la APT.

### **3. La sustentación académica, intelectual y metodológica en la formación profesional del administrador público territorial**

Se cierne en el medio una concepción un tanto errada de lo que significa la profesión de APT. La confusión surge por cuenta de la interpretación jurídica y política, tras la cual se intenta ubicar a un profesional que, por encima de la una u otra, responde al quehacer del Estado, y que no puede catalogarse jurista ni mucho menos político. La razón de este profesional estriba en profundizar los conocimientos y quehaceres del Estado, en tanto reproducción constante de las formas de gobierno que lo preceden. Dicha atomización a la que está expuesto le ha restado acceso a diversos campos y frentes, y ha terminado por simplificar la profesión. En este sentido, Cruz (2009, p. 156) plantea:

*En la interpretación del modelo de competencias laborales se adoptó el enfoque funcionalista, con ciertos elementos del conductismo, tratando de superar el concepto tradicional, que consideraba que los mejores empleados eran los que acreditaban más títulos académicos, privilegiando a los que conjugan conocimientos con destrezas, habilidades, aptitudes; es decir, los más idóneos y comprometidos con las funciones asignadas. Lo expresado aquí, no es un cambio de poca consideración; puesto que significa modificar todo el sistema de la gestión del talento humano en el presente y futuro de la administración pública. Con la expedición del Decreto 2539 de 2005, reglamentario de la Ley en mención, se precisaron las competencias comunes a todo servidor público y las inherentes a cada nivel jerárquico, se avanza en el diseño de una guía metodológica que posibilite identificar y estandarizar todas las competencias y la adopción del sistema de acreditación y certificación, proceso en el que será fundamental la intervención de la ESAP, para finalizar el modelo con la capacitación y evaluación por competencias. Se espera que para el año 2010, se haya implementado el sistema de gestión por competencias; y que a partir del año señalado lo referido al ingreso, permanencia y retiro*

*de los servidores públicos, dependa de la verificación del buen desempeño por competencias de los cargos y que la Carrera Administrativa garantice la estabilidad de los buenos empleados, no como ocurre hasta la presente, que el ingreso adolece de méritos y estabilidad laboral, independiente del “buen o mal desempeño de las funciones públicas”.*

La bondad de la lectura, la contundencia del estudio teórico y la ejemplificación en el campo de lo que corresponde, en el marco de tareas de los administradores públicos, advierten sobre la necesidad de recomponer la formación hacia niveles de mayor peso, a prueba de mejoramiento, como es el caso de la vinculación a doctorados y maestrías, escenarios en los que la concepción se transforma en conocimiento y propuestas. El acercamiento académico, intelectual, metodológico y propositivo hace parte de las fuentes de trabajo del profesional. El poder expandir su campo de acción pasa por el cúmulo de conocimientos que pueda adquirir de manera permanente. Manuela Raposo y Miguel Zabalza (2011, p. 17) brindan un ejemplo:

*Sin lugar a dudas, la formación práctica de un estudiante universitario es de gran relevancia tanto para el desempeño de la profesión como para su desarrollo personal y académico. En esta formación, destaca particularmente el Practicum y las prácticas en empresas, por ser un momento de «iniciación» en la vida profesional así como por la duración temporal que posee en una determinada titulación. El Practicum se convierte así en una situación de aprendizaje, una experiencia personal y profesional al mismo tiempo que es un componente curricular más, una parte sustantiva y obligada en gran parte de las titulaciones en la educación superior española, aunque puede variar en cuanto a su duración y ubicación en el plan de estudios.*

El aumento de la producción académica, la participación en convocatorias públicas, la generación de proyectos y promoción de actividades surgidas de los profesionales de la APT, terminarán siendo el mejor campo de evidencia para refrendar el interés de inculcar la formación en investigación y áreas aplicadas de la profesión. De allí que el afán por la escritura, la investigación, la lectura y los proyectos se convierte en competencias obligadas con las que pueda garantizar réditos relevantes, no solamente para la administración pública sino para las escuelas de formación de donde egresa. La disposición amplia de herramientas e instrumentos de aprendizaje permite que el orientado tenga espacio para desarrollar las actividades que implica el acercarse a dicha estructura de formación. De acuerdo con Arostegi (2004, p. 124):

*La gestión del conocimiento en la Gestión Pública debe basarse en tres líneas de actuación:*

- *La generación endógena de conocimiento: I+D+i*
- *La cooperación a través de redes en las que «el que se da no se vacía».*
- *Las instituciones deben promover entre sus empleados la participación en comunidades profesionales.*
- *Una manera de promover esta participación en redes informales es, precisamente, la participación en redes formales, lo que facilita el conocimiento personal de los diferentes individuos que toman parte en las sesiones, talleres de trabajo organizadas por las mismas.*

La consecución complementaria de otros estudios no basta para la importancia de la profesionalización, también la cimentación que pueda fundarse y extender conforme a los criterios emergentes en el Estado. Es prioridad para la Escuela Superior de Administración Pública —ESAP— recobrar el interés por fecundar las bases académicas en las que se soporta la razón intelectual institucional, logro que permitiría evaluar de nuevo la estructura metodológica sobre la que descansa la acción institucional en distintos frentes y, de paso, evidenciarlos con la profundización de las temáticas desarrolladas en el pregrado y posgrado con resultados concretos, que contribuyan a perfilar aún más el quehacer del administrador público territorial. Jiménez, Ochoa y Pineda (2010, p. 127) señalan:

*La globalización implica repensar la figura de Estado-nación, con nuevos principios, roles y funciones; así como la ruptura de una serie de paradigmas ligados a la concepción tradicional (cuestionamientos que surgen en torno a su capacidad, monopolio, centralidad, soberanía y acción internacional); sin embargo, se encuentra que se sigue dificultando el papel de los actores y gobiernos territoriales como protagonistas inmediatos de esas transformaciones.*

La labor del administrador público territorial debe ser destacada conforme a los espacios, lugares y campos que ocupa. Si bien la tarea es hecha bajo la mayor discreción y seriedad, la trascendencia de evidenciar el espacio lugar y las actividades que desarrollan quienes hoy hacen gala de haberse recibido bajo dicha dignidad, representa un impulso para que las nuevas generaciones recobren el interés por estudiar el Estado, más allá de las dispensas ofrecidas en las aulas. El punto de partida es la concepción de un proceso estratégico sobre el cual se pueda facultar a la institución para promover de nuevo el interés por los estudios

e investigaciones que se requieren en el medio, e integrar a ellos al administrador público territorial.

*Weber fue pionero en señalar la problemática de la desintegración entre política y administración en la perspectiva del Estado moderno. Según su argumentación, el surgimiento del Estado burocrático implicaría la renuncia a las responsabilidades por parte del liderazgo político y la usurpación de las funciones políticas por parte de los administradores. La cuestión que subyace en esta problemática es el contraste, la distinción y la tensión entre la racionalidad sustantiva de la búsqueda de intereses y la racionalidad instrumental-formal del ejercicio de la autoridad. (Ramírez M., 2011, p. 75)*

La convocatoria a los profesionales consagrados y en ejercicio representa un puntal relevante para el proceso. El llamado a los egresados se convierte en un importante aliciente para que quienes están en su proceso de formación o interesados en ponerlo en marcha, observen la realidad plena de lo que implica la formación y la trascendencia que tiene para los fines y funciones del Estado. De lo contrario, el rigor se puede perder a medida que pasa el tiempo de formación y el profesional no comprende por qué el panorama aparentemente comienza a cerrarse a la hora de graduarse. Si el administrador público territorial no es llevado desde los primeros inicios a campo, la realidad es que la razón de ser tiende a facultar en información y saberes, pero no en conocimiento. Al respecto, Ramírez M. (2011, p. 95) reitera:

*La crisis en las relaciones Estado - economía - sociedad, expresadas entre otras manifestaciones, en los cuestionamientos a los sistemas burocráticos de gestión gubernamental, han venido deslegitimando en los países latinoamericanos, el proceso orientado a la construcción de una administración pública profesional, orientada hacia el servicio del ciudadano y ajena a los privilegios, favores, compensaciones, y en general, relaciones clientelares y patrimoniales.*

El interés de promover el alcance de un marco de referencias intelectuales y profesionales para el riguroso estudio de la APT se convierte en una apuesta común. En dicho sentido, la disposición profesional en cuanto a los idiomas, la investigación y la proyección funge como imperativo categórico global. Un profesional fuera de dicha tríada no le hace bien a la disciplina y a la refrendación de la labor del Estado a través del gobierno y el sector público. La operatividad de la formación desliga la necesidad de estudiar, escribir, publicar y proyectar

las perspectivas o tendencias que el Estado pretende hacer converger y difundir a través de distintas fuentes de análisis. De acuerdo con la Escuela Superior de Administración Pública (2005, p. 6):

*Según el Artículo 9 de la Ley 30 de 1992, los programas de pregrado preparan para el desempeño de ocupaciones, para el ejercicio de una profesión o disciplina determinada, de naturaleza tecnológica o científica o en el área de las humanidades, las artes y la filosofía. En este sentido, la ESAP ofrece tres programas de pregrado:*

- A. Ciencias Políticas y Administrativas (Presencial)*
- B. Administración Pública Territorial (APT) Presencial*
- C. Administración Pública Territorial (APT) Distancia.*

La formación profesional del administrador público territorial se caracteriza claramente a la hora de atender su objeto básico de estudio compilado en el Estado. La fuente de análisis, documentos e información se encuentra precisamente sobre el estamento que rige los destinos de la nación a través del gobierno. Asimismo, el campo de lo público se expone a la par que el primero, para que sirva como línea de estudio para quienes, por medio de la APT, se nominan en calidad de administradores públicos territoriales. Frente a este último punto, se considera también que el conocimiento y la investigación, de acuerdo con el territorio, deben ser abarcados como línea transversal.

*La ESAP proyecta contribuir a la construcción de escenarios donde la formación tecnológica ayude en la realización de tales objetivos. Por demás está anotar que el Gobierno Nacional, en cumplimiento de acuerdos internacionales, ha delineado directrices para impulsar la formación Tecnológica, para asumir de forma adecuada a los requerimientos de la época global, ad portas también de la firma de importantes convenios de Libre Comercio. En este sentido, la ESAP ofrece los siguientes programas de formación tecnológica:*

- A. Tecnología en Gestión Pública Financiera (Distancia)*
- B. Tecnología en Gestión Pública Contable (Distancia)*
- C. Tecnología en Gestión Pública Ambiental (Distancia). (ESAP, 2005, p. 8)*

El administrador público territorial tiene la capacidad de desarrollar trabajo de campo, tras el cual puede extender el conocimiento que tiene de la estructura estatal. No obstante, para emprender dicho camino debe establecer de manera paralela un ejercicio de aplicación con el que pueda combinar lo atendido y



registrado en clase con la perspectiva del trabajo externo. Precisamente una de las inquietudes que se deben solventar tiende a plantearse desde la visión centrada en el desarrollo funcional y operativo que se crea al margen de la profesión en APT. La dualidad que se presenta en ambos frentes discrepa de la razón pública del APT. La formación se complementa en la Escuela Superior de Administración Pública así:

Según el Artículo 11 de la Ley 30 de 1992, “Los programas de especialización son aquellos que se desarrollan con posterioridad a un programa de pregrado y posibilitan el perfeccionamiento en la misma ocupación, profesión, disciplina o áreas afines o complementarias.” El Literal b) del Artículo 15 especifica además que al programa de especialización se permite el ingreso de aspirantes pertenecientes a la misma ocupación o a ocupaciones comunes que tengan título profesional. En el Artículo 25 se establece que “Los programas de especialización conducen al título de especialista en la ocupación, profesión, disciplina o área afín respectiva”. En este sentido, la ESAP ofrece los siguientes programas de posgrado (especializaciones) en las modalidades presencial y a distancia:

*Especializaciones presenciales:*

- a. Alta Dirección del Estado*
- b. Alta Gerencia en Economía Pública*
- c. Finanzas Públicas*
- d. Gestión Pública*
- e. Proyectos de Desarrollo*

*Especializaciones a distancia:*

- a. Alta gerencia del Sistema de Seguridad Social en Salud Pública*
- b. Alta Gerencia en Economía Pública*
- c. Administración Pública Contemporánea*
- d. Derechos Humanos*
- e. Finanzas Públicas*
- f. Fronteras y Relaciones Internacionales*
- g. Gestión y Planificación del desarrollo urbano y regional*
- h. Gerencia Ambiental*
- i. Gerencia Hospitalaria*
- j. Gerencia Social*
- k. Proyectos de Desarrollo*
- l. Gestión Pública. (ESAP, 2005, pp. 9-10)*

El gobierno, a la par con el sector público y el escenario internacional, exigen análisis, investigación y proyección permanentes. La cosificación a la cual ha sido dirigida la APT ha abrumado la razón de ser de la profesión, que por derecha es convergente al quehacer público del Estado, tanto como estructura administrativa de gobierno como de gestión en el sector público. El administrador público territorial es el gestor del aparato estatal. Por ello es relevante que se reintegren de manera transversal los criterios de escuela de administración pública, que por los azares de la novedad ha intentado franquearse hacia otros frentes que no son de su competencia. En cuanto a las maestrías, la Escuela Superior de Administración (2005, p. 10) expone:

*Según el artículo 12 de la Ley 30 de 1992, las maestrías buscan ampliar y desarrollar los conocimientos para la solución de problemas disciplinarios, interdisciplinarios o profesionales y dotar a la persona de los instrumentos básicos que la habilitan como investigador en un área específica de las ciencias o de las tecnologías o que le permitan profundizar teórica y conceptualmente en un campo de la filosofía, de las humanidades y de las artes.*

La formación escritural, los estudios en literatura, la producción investigativa y la presentación de los proyectos a la par con el manejo de metodologías desde todas las fuentes y vertientes, y del mayor nivel, no pasan por el asidero profesional de los formados en APT. Un profesional de estas calidades que no tenga rigor académico por encima de la connotación de las notas, o que no extienda su profesión hacia otros frentes, tendrá dificultades de ocupación laboral o de vinculación en las distintas alternativas que se ofrecen a escala profesional en las que directamente podría ingresar por formación. No obstante, la pasividad o recursividad profesionales terminan por dispensar elementos críticos para ello. Esto lo refrenda la Escuela Superior de Administración Pública:

*La Maestría en Administración Pública es un programa de formación avanzada fundamentado en la investigación y orientado a la actualización, profundización y renovación del saber administrativo público, así como para la solución de problemas disciplinarios, interdisciplinarios y profesionales, en lo público estatal y lo público no estatal. Se busca generar insumos necesarios para la ampliación, adaptación y aplicación de conocimientos inherentes al campo propio de lo público, mediante procesos de investigación básica y aplicada, en las áreas temáticas del programa académico. (2005, p. 10)*

El profesional en APT, a la par con la formación, debe demostrar permanentemente sapiencia en relación con el contenido de campo. Mientras el acceso al conocimiento

corra por cuenta de la difusión e información sin contenido en el nivel de la formación profesional, continuará reinando la premisa hasta ahora inalterable acerca de la dirección que debe tomar un profesional de esta formación. Ajeno a ello, el profesional en APT sabe que las actividades gubernamental, pública o en las relaciones internacionales en el Estado son contextos a los que puede aplicar, pero es él quien debe abrir la brecha bajo niveles de formación intelectual superiores, de la mano con la posibilidad que pueda brindar por excelencia la ESAP. Ornar Guerrero (1993, p. 19) comenta:

*Con respecto a la formación de posgrado en Administración Pública, tiene un carácter complementario y subsidiario de la formación profesional y en ocasiones es sustitutivo. Las especializaciones consisten en acentuaciones de ciertos ámbitos de desempeño profesional, y perfeccionan en el ejercicio de renglones específicos del servicio público. Las maestrías son sucedáneas de la formación profesional, uno de sus tres aspectos se encamina a dotar capacidades agregadas para desempeños más complejos, principalmente sobre el manejo de metodologías o desarrollo de tecnologías gubernamentales. En ocasiones, las maestrías tienen un carácter sustitutivo de las licenciaturas, sobre todo cuando éstas no se imparten en la misma institución educativa. El doctorado por su parte, prepara para la investigación original.*

Los aspectos referidos a elevar el nivel académico, investigativo y profesional del administrador público pasan por la retina de la formación, pero igualmente por el involucramiento de campos académicos que superan la difusión de conocimiento, experiencias e información. El administrador público no tiene manera de ubicarse en una posición contemplativa de su quehacer. De la capacidad que disponga para internalizar el grueso de estudios, investigaciones y propuestas alrededor de su quehacer, no solo podrá elevar sus condiciones profesionales, sino que pasará del referente de actividades y tareas del Estado, al que conoce plenamente y con sapiencia, lo que implica entender sus acciones, funciones y procesos a una escala profesional.

## **Conclusiones**

La preparación profesional del administrador público territorial se alcanza cuando este logra congeniar la disciplina con el conocimiento y la investigación. Mientras continúe campante la idea sobre el vínculo funcional y operativo del administrador público territorial para con el Estado, el llamado a dichos campos será etéreo. Esta circunstancia tiende más a restarle capacidades y competencias

frente a otras áreas y estudios profesionales, donde el talento es destacado por la profundización en los conocimientos, el estudio y la investigación sobre las áreas del Estado, a las que bajo condiciones naturales debe estar consagrado el administrador público.

Es necesario distinguir el papel transversal a los fines y funciones del Estado que cumple el profesional de la APT, pero para poder identificar dicho escenario, es importante que se desechen los elementos paliativos que hacen que esta formación no alcance ni siquiera a ser gregaria de las que se acercan para acompañar la gestión del Estado en múltiples contextos. De no ubicarse en los problemas que debe atender el Estado permanentemente, la labor del profesional en APT puede ser incluso reemplazada fácilmente por otras profesiones, que si bien no atienden al discurso y la formación, tienen más claridad a la hora de actuar en él.

La actividad docente se convierte en el principal ejercicio de evidencia para ratificar el carácter y el perfil de la formación del profesional en APT. Es deber del maestro o promotor académico e intelectual profundizar la cultura de la indagación, la investigación y las pesquisas intelectuales y léxicas, desde las cuales se argumentan, contemplan y explican los fines y funciones del Estado. Contrario a ello, la misma acción docente seguirá contribuyendo a la formación de profesionales con poco impacto en el conocimiento disciplinar, pero sí en la ocupación de cargos y funciones con bajo perfil para un administrador público territorial, que es mucho más para el Estado, y que en ocasiones no termina por refrendarse en la vocación docente.

## Referencias bibliográficas

AEIDL, Observatorio Europeo Leader (Eds.) (2000). “Innovar mediante la formación, innovar en la formación”. La formación al servicio del desarrollo territorial. Recuperado de [http://superdoc.aeidl.eu/documents/PUBLICATIONS\\_AEIDL/LEADER\\_training-ES.pdf](http://superdoc.aeidl.eu/documents/PUBLICATIONS_AEIDL/LEADER_training-ES.pdf)

Arias A., M. (18-21 de oct. 2005). La escuela de alto gobierno en la nueva gerencia pública: la profesionalización del arte de gobernar. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Arostegi A., A. (2004). La gestión del conocimiento en la gestión pública. Compartir, cooperar y competir. *Cuadernos de Gestión*, 4(2), 121-124.

Cruz H., J. G. (2009). Gerencia pública en Colombia, haciendo énfasis en el actual gobierno. *Entramado*, 5(2), 152-163.

Eckert, H. (2006). Entre el fracaso escolar y las dificultades de inserción profesional: la vulnerabilidad de los jóvenes sin formación en el inicio de la sociedad del conocimiento. *Revista de Educación*, 341, 35-55. Recuperado de [http://www.revistaeducacion.mec.es/re341/re341\\_02.pdf](http://www.revistaeducacion.mec.es/re341/re341_02.pdf)

Escuela Superior de Administración Pública —ESAP— (junio de 2005). Informe proyecto: fortalecimiento institucional de la Escuela Superior de Administración Pública NPT – NUFFIC/COL 077. Bogotá: ESAP.

Espinoza, O., González, L. E. y Loyola, J. (junio de 2011). Relaciones entre las universidades públicas y los gobiernos para el fortalecimiento de la gestión pública en Iberoamérica. *Reforma y Democracia*. 50, 1-25, Revista del CLAD.

Guerrero O., O. (2001). La experiencia de la formación profesional y el servicio público en México. En Instituto Nacional de Administración Pública. INAP. *Servicio público de carrera en México*. Memorias de Seminario (pp. 15-20). México: INAP.

Henríquez P., H. M. (2011). Escuela Superior de Administración Pública ESAP “Líder en el Saber Administrativo Público”. Informe al Congreso. Bogotá D.C. Director Nacional ESAP.

Jiménez, W. G., Ochoa, A. M. & Pineda, É. J. (2010). Internacionalización Territorial. Posibilidades y dificultades para los gobiernos subnacionales. *Administración & Desarrollo*, 52(38), 113-130.

Madoery, O. (2000). La formación de agentes de desarrollo local: ¿cómo contribuir desde la universidad a la gestión territorial? Panel: Reforma del Estado, postgrados, investigación y transferencia hacia el sector público. Recuperado de <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/6nov/12/madoery.pdf>

Oszlak, O. (1994). Los A.G.: la creación de un cuerpo gerencial de elite en el sector público argentino. Trabajo presentado en la Conferencia del Banco Mundial sobre “Reforma del Servicio Civil en América Latina y el Caribe”, Washington, D. C., mayo 20-21, 1993. Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/AGs.pdf>

Peluffo A., M. B. y Catalán C., E. (2002). *Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social —ILPES—. Serie Manuales, 22.

Ramírez M., J. M. (2011). La carrera administrativa en Colombia. *Análisis y perspectivas*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Administración de Empresas y Contaduría Pública. Maestría en Administración. Bogotá.

Ramírez A., Á. V. (2011). El rol del Administrador Público en Chile: ¿Vale la pena vivir para este oficio? Una reflexión abierta sobre los desafíos que enfrenta la formación profesional universitaria de cara al siglo XXI. Estado, Gobierno, Gestión Pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, 17, 35-79.

Raposo R., M. y Zabalza B., M. Á. (2011). Presentación. La formación práctica de estudiantes universitarios: repensando el Practicum. *Revista de Educación*, 354, 17-20. Recuperado de [http://www.revistaeducacion.mec.es/re354/re354\\_01.pdf](http://www.revistaeducacion.mec.es/re354/re354_01.pdf)

Roth, A. N., Herrera, K. P. y Estrada, J. J. (2010). *La formación en asuntos públicos en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Solé Parellada, F. y Llinàs-Audet, X. (2011). Presentación. De la burocracia profesional a la tecnópolis: los desafíos estratégicos de la gestión universitaria. *Revista de Educación*, 355, 17-30. Recuperado de <http://www.revistaeducacion.educacion.es/re355.htm>

Tejada F., J. (2010). La evaluación de las competencias en contextos no formales: dispositivos e instrumentos de evaluación. *Revista de Educación*, 354, 731-745. Recuperado de [http://www.revistaeducacion.mec.es/re354\\_29.html](http://www.revistaeducacion.mec.es/re354_29.html)

Universidad de Jaén (2009). Grado en gestión y administración pública por la Universidad de Jaén. Memoria verificada. Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas. Recuperado de [http://viceees.ujaen.es/files\\_viceees/Grado\\_Gestion\\_Admon\\_Publica\\_Verificado.pdf](http://viceees.ujaen.es/files_viceees/Grado_Gestion_Admon_Publica_Verificado.pdf)

