

Sección 1: DOCUMENTOS

▼

**NOTAS PARA UNA ESTRATEGIA LATINOAMERICANA
EN FORMACION SUPERIOR
PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA**

BERNARDO KLIKSBERG

**Experto de Naciones Unidas en
Administración Pública. Funcio-
nario del CLAO.**

PLAN DEL ARTICULO

- I. OBJETIVOS**
- II. CONTENIDOS PRINCIPALES DEL PROBLEMA**
 1. Nuevas necesidades del Estado Latinoamericano
 2. La opción de un sistema científico y tecnológico nacional
 3. Un modelo orgánico de formación de recursos humanos
- III. ALGUNOS SEÑALAMIENTOS SOBRE LA SITUACION ACTUAL**
 1. Modelo operativo deseable y la realidad
 2. La actitud estatal
- IV. UNA EXPERIENCIA DE TRANSFORMACION DE LAS RELACIONES ADMINISTRACION PUBLICA-UNIVERSIDAD**
 1. Punto de partida
 2. Plan de acción en ejecución
 3. Algunas reflexiones adicionales
- V. CONSIDERACIONES FINALES**

I. OBJETIVOS

La generación de tecnología administrativa que puede satisfacer las necesidades correspondientes del sector público constituye un tipo de proceso que necesariamente ha de ser operado por portadores humanos. Idéntica es la situación en lo atinente a la trasferencia de tecnología administrativa. La disponibilidad y cualidad de los recursos humanos afectables a estos procesos ha de conformar pues uno de los principales determinantes de los "techos" de eficiencia alcanzables en ambos. Como acertadamente se ha señalado:

"Ningún sistema administrativo puede ser superior a los hombres y mujeres que lo dirigen o personifican" (1).

La obtención de este orden de recursos humanos requiere esfuerzos sistemáticos de formación. El presente documento de trabajo, tiene por finalidad aportar un conjunto de reflexiones de orden introductorio respecto a la problemática actual de la formación de recursos humanos aptos para la producción de tecnología administrativa para el sector público en la región. Dichas reflexiones tienen por objetivo contribuir a motivar y servir de punto de referencia, para un debate sobre el tema, y para esfuerzos cooperativos de mayor alcance.

El documento se propone examinar el problema en cuatro momentos sucesivos. En primer término intenta una delimitación sumaria de los contenidos princi-

pales de la problemática. En segundo lugar, precisado el problema, procura sustantivar su estado actual en América Latina efectuando algunos señalamientos sobre la situación de los procesos de formación de recursos humanos de la índole analizada. En una tercera etapa, se reseñan los lineamientos generales de una experiencia concreta orientada a la solución de ciertos aspectos relevantes del problema global, realizada en Venezuela. Finalmente se agrega un grupo de consideraciones sobre algunos énfasis que requiere la posible estructuración de políticas nacionales en la materia.

El análisis que se desenvuelve se halla afectado por diversas restricciones. En primer término, se descarta un examen exhaustivo de la problemática. Dicho examen requeriría contar con investigaciones previas sistemáticas de los diferentes aspectos involucrados. La ausencia de dichas investigaciones es uno de los tantos "déficits" que presenta la región en materia de investigación en administración pública. Por tanto, el objetivo se reduce a introducir a algunos de las cuestiones esenciales relativas a la problemática. En segundo lugar, las observaciones efectuadas tratan de extraer tendencias generales, por ende no incluyen excepciones a dichas tendencias desde ya existentes y no describen con precisión las realidades nacionales en las que inevitablemente las tendencias adquirirán ciertos matices específicos. En tercer término el desarrollo se centra exclusivamente en los procesos de formación de recursos humanos para la producción de tecnología administrativa para el sector público; dichos procesos constituyen sólo una dimensión de la situación global de ese orden de tecnología, situación que

(1) Naciones Unidas. *Manual de Formación en Administración Pública*, Nueva York, 1967. ST/TAO/M/28, Pág. 2.

a su vez debe analizarse en el contexto de la problemática científico-tecnológica general de América Latina, componente de problemáticas históricas más amplias. Dichos contextos referenciales no se abordan directamente por las metas restringidas del documento pero se emplean en su elaboración como marcos conceptuales implícitos.

II. CONTENIDOS PRINCIPALES DEL PROBLEMA

1. Nuevas necesidades del Estado Latinoamericano

La historia latinoamericana reciente registra entre sus tendencias de desarrollo un continuo crecimiento de las actividades estatales. El proceso no es lineal, presenta avances y retrocesos, pero el conjunto de los hechos permite verificar una sostenida tendencia en esa dirección. El proceso puede detectarse en múltiples indicadores como el crecimiento de la significación de los gastos del gobierno en relación al producto bruto, la ampliación continua del papel del Estado como empleador, el ascenso en las economías de la región del peso relativo en las empresas públicas, etc. La situación de conjunto es descrita con precisión por Cibotti y Sierra:

"Huelga señalar que la intervención estatal, aunque no en todos los países de la región siguió un proceso similar. Sin embargo, la connotación general que caracteriza la política económica ha sido una clara tendencia hacia una mayor participación estatal, no obstante las declaraciones que con frecuencia se hacen en sentido contrario. Aún más, si se observan los esquemas de desarrollo de muchos de estos países, se advierte una creciente responsabilidad del Estado en la conducción del proceso y en la eje-

cución de actividades para el logro de las metas, especialmente en materia de prestación de servicios sociales, abastecimiento de insumos, de usos difundidos e instalación de infraestructura. Esto revelaría que las economías latinoamericanas admiten de hecho una amplia participación del Estado, tanto en forma directa como indirecta" (2).

El acontecer histórico reciente registra también un aumento considerable de las responsabilidades y metas fijadas a la actividad estatal en la zona. El movimiento de expansión de las metas estatales forma parte de una tendencia universal en el mundo no desarrollado. La estrategia internacional del desarrollo para el segundo decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo adoptada por la Asamblea General de las Naciones fijó como objetivos para los Estados de dicho mundo en la década de 1970:

"a) Aprovechar la oportunidad sin precedentes que ofrecen los avances científicos y tecnológicos:

b) Poner fin a añejos e indebidos privilegios, a la riqueza y la pobreza extremas, y a las injusticias sociales;

c) Mantener una tasa media anual de crecimiento del producto bruto de no menos del 6 por ciento;

d) Mantener una tasa anual de aumento de la población que no exceda del 2,5 por ciento;

e) Reducir apreciablemente el desempleo y el sub-empleo, mientras las fuerzas de trabajo aumentan rápidamente, a fin de lograr un mayor grado de seguridad en los ingresos;

(2) Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, "El sector público en la planificación del desarrollo", *Texto del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Siglo XXI, 1970, Pág. 9.*

f) Ampliar y mejorar los medios de educación, sanidad, nutrición, vivienda y asistencia social;

g) Salvaguardar el medio;

h) Fomentar el bienestar de los niños;

i) Asegurar la participación de la juventud y la plena integración de la mujer y de los grupos minoritarios en el proceso de desarrollo".

Esas metas globales adquieren una importancia peculiar en una zona como América Latina, cuyos problemas describe un informe reciente de las Naciones Unidas señalando que se trata de una región donde:

"La gran mayoría de la población sigue estando sub-alimentada, mal vestida y mal albergada; donde la salud y el saneamiento siguen siendo deficientes; donde las zonas rurales se caracterizan por la pobreza y la baja productividad; donde las poblaciones urbanas que crecen a impulsos de la tasa de urbanización más alta, entre todas las regiones del mundo, viven en un ambiente altamente inadecuado; donde la contaminación del aire, el agua y otros recursos constituyen un problema cada vez más agudo; donde el desarrollo económico no ha ido acompañado de una administración y conservación adecuada de los recursos; donde los sistemas educativos y de capacitación se hallan sujetos a considerables restricciones estructurales y financieras, y donde en general las aspiraciones están creando tensiones sociales generalizadas" (3).

Por otra parte a las metas globales propuestas por el Segundo Decenio para

(3) Naciones Unidas, *Plan de acción regional para la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, CEPAL, 1973. Págs. 18 y 19.

el Desarrollo corresponde sumar otras que en América Latina, demuestran poseer un consenso creciente, y en cuya concreción el Estado tiene un rol central. Tales la meta de la autodeterminación económica, es decir el ejercicio pleno de los pueblos latinoamericanos del derecho de disponer de sus recursos y determinar su proceso económico; la meta de la integración entrevista como medio vital para el logro de los objetivos económicos y sociales prioritarios para los países de la zona; la meta del desarrollo de las regiones relegadas.

Un Estado a quien se han asignado responsabilidades de tal envergadura y complejidad requiere transformaciones sustanciales en su administración pública. Son aplicables al efecto las recomendaciones que para el conjunto del mundo en desarrollo realizara la segunda reunión de expertos sobre el programa de las Naciones Unidas en materia de Administración Pública:

"Las medidas tímidas y limitadas ya no son suficientes ni aceptables... De hecho en muchos países en desarrollo lo que se requiere es una revolución administrativa en apoyo de los cambios revolucionarios que en el campo económico y social ha de traer consigo el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo" (4).

Esta "nueva Administración Pública" correspondiente a un Estado latinoamericano en expansión y con metas de muy amplio alcance, plantea un nuevo orden de necesidades tecnológicas en el campo administrativo. Se necesitan desarrollos científicos y técnicos en áreas abiertas por el mismo proceso de extensión

(4) Naciones Unidas, *La Administración Pública en el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe de la Segunda Reunión de expertos*, 1971. ST/TAC/M/57. Pág. 4.

y complejización de los objetivos y actividad del Estado. Se requiere además que dichos desarrollos se ajusten a las particularidades propias de América Latina.

Existe así una demanda concreta de instrumentos administrativos adecuados a las especificidades de la región en campos como: los aspectos administrativos de la planificación, la administración presupuestaria y fiscal, la administración de los procesos de regionalización, la administración de la generación de ciencia y tecnología, la administración del sector de empresas públicas, la administración del trabajo, la administración de los sistemas de la seguridad social, la medición de realizaciones en términos de las nuevas metas múltiples, la administración de la integración, la administración de los programas gubernamentales en el sector agrario, el control de gestión en el área pública, la administración de sistemas de informática, la administración de empresas públicas multinacionales, etc.

La cuestión no se limita a tener disponible un "stock" de conocimientos científicos-técnicos de índole administrativo para ciertos problemas concretos. Lo que se necesita es contar con un sistema científico y técnico nacional en la materia, que sea capaz de generar continuamente los instrumentos necesarios y rectificarlos, actualizarlos, renovarlos, etc. Parte del "stock" podría quizás ser provisto por adquisiciones externas de tecnología, pero lo que se requiere no es una capacidad coyuntural y sin bases de sustentación autóctonas, sino una capacidad propia y con vigor como para acompañar eficientemente el proceso histórico de crecimiento de Estado.

Las opciones existentes, y el camino aconsejable son establecidos con precisión por el "Plan de Acción mundial para la aplicación de la Ciencia y la

Tecnología al Desarrollo", de las Naciones Unidas, en referencia de carácter global aplicable al caso examinado:

"Desde el comienzo de sus labores el Comité Asesor ha rechazado el concepto de que los países en desarrollo podrían o deberían depender completa o esencialmente de la transferencia de tecnología de los países más desarrollados. Además de ser inaceptable porque dividiría permanentemente al mundo en "ricos" y "pobres" tecnológicos, y siendo también incompatible con el desarrollo a largo plazo en vista de las diferentes necesidades de los países en desarrollo, este concepto superficialmente atractivo siempre ha sido considerado por el Comité como esencialmente incongruente. Un país sin capacidad científica y tecnológica nacional no tiene medios para darse cuenta de sus propias necesidades, de las oportunidades que existen en la esfera de la ciencia y de la tecnología en otros lugares, ni de la idoneidad de lo que hay disponible para satisfacer sus propias necesidades. Así pues lejos de sustituirse mutuamente, la obtención de la tecnología proveniente de países avanzados y la creación de una capacidad científica y tecnológica son, en realidad complementarios. Deben procurarse juntas, y en cierto sentido, que viene al caso, la creación de una capacidad nacional es, de los dos, la tarea primordial" (5).

2. La opción de un sistema científico tecnológico nacional

La región necesita pues de un sistema científico y tecnológico en el área de la administración para el sector público con capacidad para:

(5) *Naciones Unidas, Plan de Acción Mundial para la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo*, 1971. E/4962/Rev. 1/ECA/146, Pág. 37.

a) Producir los Instrumentos técnicos que puedan maximizar objetivos en las problemáticas administrativas específicas que se dan en el sector público en la zona.

A efectos de poder generar estos instrumentos, el sistema deberá hallarse en condiciones de llevar adelante todas las etapas del tipo de desarrollo que modernamente tiende a llamarse "fabricación de tecnología". La tecnología requerida para problemas de la complejidad de los vigentes no puede devenir de intuiciones, o experiencias personales o parciales. Debe resultar de una acción sistemática realizada siguiendo escrupulosamente las normas del método científico, por vía de planificaciones detenidas, mediante trabajos de equipo, y recorriendo las etapas de investigación básica, aplicada y desarrollo experimental generalmente necesarias para "fabricar" tecnología consistente.

Como bien se ha señalado:

"Las prácticas anteriores en materia de administración pública en muchos países se han basado en enfoques de sentido común dados a problemas que parecían simples. La revolución científica y tecnológica exige la aparición de organizaciones gubernamentales capaces de tratar problemas complejos del modo más racional que sea posible" (6).

El tratamiento de dichos problemas complejos con plena inclusión de las especificidades nacionales, latinoamericanas, necesita de la sustitución de los procedimientos empírico-intuitivos de elaboración de tecnología por procesos científicos rigurosos.

(6) Naciones Unidas, *La administración pública en el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Op-cit.

b) Aprovechar adecuadamente las posibilidades que ofrecen las tecnologías generalmente en el exterior.

Los países de la región pueden obtener importante provecho de la transferencia de tecnologías administrativas para el sector público elaboradas en el exterior, en su mayor parte en países desarrollados; la transferencia tecnológica resulta un componente útil para la posibilidad de que sus administraciones públicas alcancen las metas de eficiencia perseguidas. La utilidad potencial de la transferencia de tecnología puede sin embargo desvirtuarse en la práctica, e incluso producir efectos deformantes y nocivos para las metas globales del desarrollo. América Latina tiene al respecto una nutrida experiencia, que ha sido analizada detenidamente en las reuniones Internacionales relativas al tema. La transferencia emanada de los países desarrollados se ha realizado en diversas ocasiones por vía de modalidades que implicaron la creación o el reforzamiento del vínculo de dependencia, pérdidas económicas visibles y ocultas de consideración, trabas al desarrollo tecnológico autóctono, desventajas comerciales, etc.

La posesión de un sistema científico y tecnológico nacional capaz de actuar activamente en el proceso de transferencia, orientando sus aspectos fundamentales resulta decisiva para poder evitar estos efectos, y capitalizarlos positivamente. En materia de Instrumentos de tecnología administrativa para el sector público, como en otras áreas de ciencia y tecnología, es necesario contar con capacidad nacional para:

— Identificar las necesidades tecnológicas que no pueden ser suplidas suficientemente por desarrollos locales.

— Visualizar con precisión las alternativas tecnológicas existentes a nivel

internacional para satisfacer dichas necesidades.

— Disponer de los elementos para realizar un análisis sistemático de los efectos de dichas alternativas en términos no sólo de la necesidad que se procura llenar, sino de las metas globales del desarrollo.

— Contar con elementos de juicio respecto a las posibilidades reales de readaptación local de las alternativas tecnológicas externas a las características específicas de los problemas del país, y con datos concretos respecto a la factibilidad de su absorción.

— Fijar condiciones en cuanto a las características del proceso de transferencia que eliminen la posibilidad de costos no visibles, y aseguren un trato equitativo.

Las capacidades que se requieren para la transferencia en este campo son las que con exactitud describe R. Prebisch en una consideración de carácter general:

"El problema consiste en cómo emplear provechosamente la tecnología disponible, cómo adaptarla y combinar sus elementos para responder mejor a las condiciones latinoamericanas. Es claro que ello supone un caudal de conocimientos que permita a nuestros técnicos formar su propia opinión. Dicho de otro modo se necesita desenvolver la capacidad de juicio autónomo y no depender demasiado del juicio de los otros. Esta importancia que se atribuye a la selección y adaptación de tecnologías no significa que haya que despreocuparse de la creación tecnológica" (7).

(7) PREBISCH, Raúl. *Transformación y Desarrollo. La Gran Tarea de América Latina*, ILPES, 1970. p. 161.

Las consideraciones anteriores definen una opción en materia de tecnología administrativa para el sector público. Debe realizarse un esfuerzo por constituir un sistema nacional para generarla. Es a partir de la existencia y capacidad de dicho sistema que podrá desarrollarse un proceso complementario eficiente de utilización de los beneficios de la transferencia tecnológica. Dicha opción forma parte de una más amplia que tienden a adoptar los países de la región, cuyos términos y proyecciones históricas han sido sintetizadas por los Ministerios de Educación de la Región Andina en la declaración de Lima (1971), en los conceptos siguientes:

"La simple importación de productos culturales y la transferencia indiscriminada de toda suerte de tecnologías deben ser reemplazadas por una política de creación, aprovechamiento y asimilación selectiva de los bienes de la cultura, capaz de poner a los países de la región en contacto con los avances del conocimiento y, a la par, de resguardarlos contra los peligros de la imitación infecunda y de la pérdida de su personalidad histórica" (8).

3. Un modelo orgánico de formación de recursos humanos

La constitución de un sistema científico y tecnológico de las características señaladas requiere el aporte de diversos insumos: financieros, de equipos, humanos. El elemento humano, resulta un componente que hace a la esencia del sistema. Su presencia y nivel han de definir más allá de los otros insumos aspectos básicos de su potencialidad.

(8) *Segunda Reunión de Ministros de Educación de la Región Andina de los países signatarios del Convenio Andrés Bello. Mencionado por Proyecto de creación de la Escuela Empresarial Andina del Convenio "Andrés Bello". Primer Anteproyecto. 1975. p. 1-5.*

El elemento humano necesario sólo puede advenir de la existencia de un modelo orgánico de formación. Dicho modelo debe incluir entre sus componentes fundamentales los siguientes:

a) Constituir los recursos humanos necesarios para la creación de un sistema científico y tecnológico nacional en la materia, implica básicamente formar investigadores, docentes y cuadros de funcionarios de nivel superior especializados en diversas áreas de la gestión administrativa del Estado. Es imprescindible el diseño de políticas de formación que establezcan prioridades, fijen cursos de acción y prevean recursos. Dichas políticas deben fijar sus metas a partir de los requerimientos administrativos implicados en las metas globales de desarrollo.

Las políticas diseñadas deben traducirse en estrategias de largo plazo, planes de mediano plazo, y planes anuales operativos.

b) Deben constituirse o si existen reforzarse adecuadamente los órganos concretos que pueden procesar la formación del recurso humano necesario. Probablemente han de hallarse constituidos por organismos como las Escuelas Nacionales de Administración Pública, los Institutos de Investigación Administrativa para el Sector Público, y las actividades de las Universidades en este campo.

c) Deben establecerse niveles institucionalizados de coordinación de la acción de las estructuras Institucionales de formación de recursos humanos en la materia, para asegurar la armonización y racionalización de sus esfuerzos.

d) Deben fijarse objetivos precisos en cuanto al perfil del recurso humano que se requiere. Dicho perfil ha de condicionar los contenidos sustantivos del

proceso educativo a desarrollar. Entre sus rasgos principales deberán tener cabida aspectos como los siguientes:

i. Debe proporcionarse una formación técnica en el área especializada de la administración pública de que se trate, del máximo nivel desarrollable y empleando las metodologías que aseguren la mayor eficiencia del proceso de aprendizaje.

ii. Deben dotarse, a quienes se forman, para actuar como investigadores, docentes, o cuadros de dirección en administración para el sector público, de una sólida base científica. Deben dominar los mecanismos fundamentales del razonamiento científico, los procesos de operación del método científico, la evolución del conocimiento científico global. Ello les proveerá de la potencialidad de estructurar un proceso riguroso de "fabricación de tecnologías" del tipo necesario.

iii. Deben disponer de un conocimiento profundo de la realidad nacional y latinoamericana, tanto global como administrativa. La generación de tecnología para la resolución de los problemas específicos de los países, o la actuación eficiente en materia de transferencia tecnológica requerirá necesariamente contar con ese conocimiento como marco de referencia básico de las elaboraciones.

iv. Es preciso enfatizar especialmente el empleo de un marco pedagógico y métodos de enseñanza que desenvuelvan la capacidad creativa, elemento indispensable para el sistema científico y tecnológico nacional, que se persigue establecer.

v. A todos estos atributos cognoscitivos y mentales, debe sumarse un acento especial en la identificación nacional del educando. El grado en que haya internali-

zado una auténtica comunidad con los problemas y la suerte de su país, definirá en definitiva las características fundamentales que ha de imprimir a su trabajo. Adecuadamente señala Jorge Graciarena, refiriéndose a los contenidos de los postgrados nacionales para científicos sociales:

"La nacionalización de la formación de postgrado tiene que ser algo más que un traslado de la localización de dichos estudios; debe suponer esencialmente un nuevo espíritu asentado fundamentalmente en un fuerte sentido de responsabilidad nacional y con una clara conciencia de superar las limitaciones del subdesarrollo. Todo esto debe ser algo más que retórica enfática; esta conciencia de necesidad debe estar incorporada al quehacer cotidiano del investigador, que debe tenerla en cuenta cuando toma sus decisiones más importantes, cuando escoge sus problemas de investigación, selecciona sus métodos e instrumentos y da a conocer sus resultados" (9).

e) Finalmente deben establecerse niveles institucionales, y procedimientos para la evaluación continua de los resultados alcanzados en la formación de recursos humanos en el sector, y la consiguiente realimentación informativa a los entes de planificación.

Tales algunos de los atributos esenciales de un modelo operacional que podría producir los recursos humanos que América Latina necesita para constituir sus sistemas científicos y tecnológicos nacionales en materia de administración para el sector público.

A continuación se ingresa a la realización de una serie de observaciones

(9) Jorge Graciarena, *Formación de Postgrado en ciencias sociales en América Latina*. PAIDOS, 1974, Pág. 41.

sobre la situación vigente dirigidas a conformar una aproximación primaria del nivel de desfazaje existente entre el modelo operacional deseable y la realidad latinoamericana presente.

III. ALGUNOS SEÑALAMIENTOS SOBRE LA SITUACION ACTUAL

1. El modelo operativo deseable y la realidad

Un análisis en profundidad de la situación actual de la región en materia de formación de recursos humanos aptos para generar tecnología administrativa para el sector público y manejar adecuadamente los procesos de transferencia tecnológica, requerirá contar con investigaciones exhaustivas respecto a las actividades realizadas en la zona que pueden catalogarse como conducentes a tal fin. En base a dichas investigaciones sería posible conformar un diagnóstico de situación. Tales investigaciones están por realizarse. En su ausencia, el análisis se limitará a la realización de algunos señalamientos sobre aspectos relevantes de la situación.

Los señalamientos que se presentan se hallan afectados por diversas limitaciones. Su objetivo no es reemplazar la investigación ausente, se restringe a marcar la presencia de ciertos problemas. Se constriñen a áreas donde existen elementos de juicio de diverso orden que permitan avalar el señalamiento, y dejan de lado campos donde no es posible contar con dichos elementos. Tienen por finalidad centrar tendencias generales, por tanto no engloban los casos, generalmente existentes, que escapan a dichas tendencias.

El sector público latinoamericano ha desarrollado en los últimos años una

actividad creciente en materia de esfuerzos destinados a la capacitación de sus agentes. El período histórico reciente es, en la región en administración pública, un período de creación de numerosos marcos institucionales de capacitación, y de expansión continua de sus actividades.

Interesa al examen planteado, observar algunos aspectos de dichos esfuerzos desde la perspectiva de su aporte a la formación de recursos humanos de nivel superior, del tipo de los requeridos para constituir sistemas científicos y tecnológicos nacionales de administración para el sector público. Emplearemos a tal efecto, como patrón de análisis, el modelo operativo deseable que se desarrolló anteriormente, procurando cotejarlo con la realidad, dentro de las limitaciones ya apuntadas respecto al alcance de los señalamientos que se efectúan.

a) El modelo operativo deseable señalaba la necesidad de la existencia de políticas orgánicas. Existe un pronunciado déficit en la región en la materia. Son limitados los esfuerzos hechos para traducir con precisión las metas globales de desarrollo que se plantea el sector público en términos de requerimientos de tecnología administrativa, y a partir de ello estimar las necesidades de formación de recursos humanos aptos para satisfacerlos. La ausencia de políticas orgánicas, determina que los esfuerzos de formación que realizan responden muchas veces a objetivos parciales, o coyunturales.

b) El modelo operativo señalaba que los ejecutores institucionales de una política orgánica de formación podían hallarse conformados básicamente por las Escuelas Nacionales de Investigación Pública, los Institutos de Investigación Administrativa, y las Universidades. La

presencia de institutos específicamente dedicados a la investigación administrativa para el sector público, y a la formación de investigadores en este campo, es mínima en la región. Las actividades universitarias, se hallan en buena proporción, como se verá más adelante, lejanas a las problemáticas centrales de la administración pública. La tarea más concreta es la realizada en el campo por las Escuelas Nacionales de Administración Pública.

c) El modelo operativo deseable señalaba la necesidad de la existencia de niveles institucionalizados de coordinación de esfuerzos. La formación de recursos humanos de alto nivel se halla afectada por las limitaciones de coordinación que caracterizan al conjunto de las actividades de capacitación del sector público. Se están haciendo diversos esfuerzos en el sentido de dar organicidad a dichas actividades, pero la configuración efectiva de sistemas nacionales de adiestramiento es hasta el presente limitada. Por otra parte generalmente se observa una casi total ausencia de armonización entre las actividades de capacitación emprendidas por la administración pública, y las desenvueltas por las Universidades.

Una manifestación importante de la ausencia de políticas orgánicas, y de niveles adecuados de coordinación, es la constituida por la frecuente confusión entre los objetivos que deben perseguir los programas de adiestramiento impartidos en el interior de la administración pública, y los que deben considerarse competencia primordial de las Universidades. El problema es descrito con todo rigor por Wilburg Jiménez Castro, en comentario que transcribimos íntegramente por su extremada claridad:

“Existe en algunos países de América Latina una confusión entre los propósi-

tos que deben tener los programas y cursos de adiestramiento en servicio con aquéllos de capacitación superior universitaria en administración pública. Bien es cierto que tampoco son muy frecuentes estos últimos, o su calidad deja mucho que desear, razón por la cual hay el estímulo para que las instituciones de adiestramiento en servicio incurrieren en su ámbito, en algunas circunstancias como el único esfuerzo más o menos serio que se lleva a cabo en el campo.

Y se indica lo anterior, pues en tales casos la prioridad pareciera estar orientada no tanto al adiestramiento en servicio sino a la formación profesional, inclusive tendientes a la obtención de grados académicos de magister y doctorado académico, lo cual no deja de ser un contrasentido cuando el mayor esfuerzo, y por tanto las prioridades de los programas deberían estar dirigidos a servir las necesidades de preparación de los cuadros de servidores públicos más estrechamente relacionados con las necesidades de la ejecución de las políticas y los planes de desarrollo que el mismo Estado ha formulado, y que por falta de personal competente, con frecuencia se quedan en la fase de conceptualización y no se llevan a cabo.

Se han realizado algunos estudios que indican los problemas que se derivan cuando instituciones concebidas y organizadas como centro de adiestramiento en servicio, y no como instituciones de formación profesional superior o de postgrado, asumen programas de capacitación de mandos superiores, tipo ENA de Francia, en lugar de concentrar sus actividades al adiestramiento de los administradores que están en posiciones de mandos medios. Usan frecuentemente métodos y técnicas de enseñanza "académicas" justificadas en programas de nivel de postgrado, de dedicación a tiempo

completo de profesores y alumnos, sin que tales condiciones se den, como tampoco la garantía de un mercado laboral en donde puedan aplicar los conocimientos adquiridos, pues esos programas de formación en servicio no constituyen parte de las políticas y prácticas del personal, y por lo tanto existe un divorcio entre ambos esfuerzos, que en el caso de la formación termina extinguiéndose por falta de apoyo superior.

Las prioridades de adiestramiento en servicio están, por tanto, más relacionadas con las necesidades y características de los planes de corto y mediano plazo que con aquellos de largo plazo que tienen su fundamento en la capacitación en carreras profesionales de largo plazo" (10).

d) A los déficits en materia de política orgánica, estructuras institucionales y niveles de coordinación se suman carencias en otro instrumento esencial del modelo operativo deseable: existe una marcada pobreza de mecanismos institucionalizados de evaluación de las actividades de formación de recursos humanos, superiores, que funcionan en forma permanente empleando metodologías adecuadas, y generando información sistemática a los efectos del planeamiento, y la rectificación de cursos de acción.

e) El modelo operacional deseable incluye un conjunto de definiciones respecto a los contenidos sustantivos que debería incluir el proceso de formación de recursos humanos aptos para la generación de tecnología administrativa

(10) *Wilburg Jiménez Castro. Adiestramiento en servicio a la luz de algunas experiencias latinoamericanas. Documento preparado para el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, México, Julio 1974. Páginas 4 y 5.*

para el sector público. La situación en la materia en las actividades de capacitación realizadas en el interior de la administración pública, no ha sido objeto de mayores estudios empíricos siquiera exploratorios.

Dado el crecimiento continuo de estas actividades se impone una evaluación que permita cotejar su correspondencia con el perfil de educando deseable.

Uno de los planos fundamentales de la evaluación necesaria, ha de hallarse constituido por el análisis de los contenidos sustantivos impartidos en función de su adecuación a la realidad nacional.

Se han señalado con cierta frecuencia prevenciones al respecto. Se ha resalado, que la tarea desenvuelta, no ha sido acompañada por un esfuerzo de investigación y creación que permitiera proporcionar contenidos tecnológicos fuertemente ligados a la realidad nacional. Consiguientemente, habría un déficit importante en este aspecto. Esta posible limitación resulta relevante para la eficiencia del esfuerzo de formación por cuanto, como lo resalta el Manual de Formación en Administración Pública de las Naciones Unidas:

"Todas las fases de la administración pública tienen una aplicación de carácter intensamente nacional. Las organizaciones y las prácticas administrativas sólo pueden calificarse de satisfactorias dentro del contexto nacional en que se encuentran. En ninguna fase de la administración pública tiene mayor validez que en la formación, esta observación tan frecuentemente repetida. La formación en la administración pública debe encajar de algún modo en la cultura nacional y debe tener plena aplicación práctica en las situaciones de trabajo

que predominan en el país en el que se ofrece la formación" (11).

Las Escuelas de Administración y Contaduría, denominación que generalmente adoptan en la región los organismos universitarios que imparten enseñanza administrativa, constituyen en principio un ámbito natural para el desarrollo de planes de largo plazo orientados a formar recursos humanos de alto nivel para la tarea administrativa del sector público, por su calidad de instituciones especializadas en la tarea formativa de rango profesional.

Dichas Escuelas presentan en el período histórico reciente una vigorosa tendencia al crecimiento matricular cuyas proporciones han superado el incremento matricular promedio de las universidades de la zona. Ello las ha llevado a concentrar una parte sustancial de la matrícula universitaria total de las universidades nacionales latinoamericanas. Así por ejemplo, el alumnado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires, constituido principalmente por estudiantes que cursan las carreras de Contador Público y Licenciado en Administración representaba en 1971 el 27,4 por ciento de la matrícula total de la Universidad; las carreras de Administración y Contaduría significaban en 1973 en México más de la cuarta parte de los estudiantes universitarios; el alumnado de la Escuela de Administración y Contaduría de la Universidad Central de Venezuela conformaba en 1971, el 26 por ciento del total de alumnos de dicha Universidad. (12).

(11) Naciones Unidas, *Manual de Formación en Administración Pública*, Op. cit. Pág. 7.

(12) Datos extraídos de: *Universidad de Buenos Aires, Anuario Estadístico, Centro de Estadísticas Universitarias;*

Uniendo diversos elementos establecidos en el razonamiento: el crecimiento continuo del sector público latinoamericano y su demanda de expertos administrativos de alto nivel, el carácter de ámbito potencialmente óptimo para su formación que reunirían las Universidades, la fuerte expansión de las matrículas de las Escuelas de Administración y Contaduría, pareciera que el problema de formación de recursos humanos de alto nivel para la administración pública podría haber encontrado en la esfera universitaria un grado considerable de solución.

Sin embargo, un examen sumario de las tendencias generales observables en las Escuelas de Administración y Contaduría, excluyente como análisis tendencial de las excepciones, por cierto existentes, revela diferencias de fondo entre la orientación de sus actividades y los contenidos sustantivos deseables desde el punto de vista de la formación de recursos humanos para el sector público. (13).

i. El modelo operativo deseable señalaba en primer término que dichos recursos deberían contar con una forma-

México, Plan de Estudios de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda Parte, Pág. 385, México 1973; Venezuela, Informe de la Comisión Especial creada por la VI Asamblea Anual de Contadores Públicos y Administradores de Venezuela, "Aspectos Básicos de la Estructura de nuestras escuelas y de la enseñanza de las carreras de Contador Público y Administrador Comercial", Caracas, 1971.

(13) *Entre dichas excepciones se halla la presencia en algunas Universidades de programas especializados en Administración Pública. Dicha presencia es marcadamente minoritaria, y no altera las tendencias predominantes que se describen.*

ción técnica del máximo nivel en administración pública, y en las áreas especializadas pertinentes. La Universidad podría satisfacer dicha necesidad proporcionando sólidos contenidos formativos en administración pública a los educandos de sus carreras de grado, y abriendo postgrados centrados en diversas áreas de conocimiento administrativo de utilidad para los planes globales de desarrollo con que se maneja el sector público.

En la práctica, las tendencias apreciables se orientan en una dirección diferente. Buena parte de las carreras de pre-grado tienen una definida dirección hacia la administración de negocios, incluyendo en forma fragmentaria y limitada conocimientos de administración pública. A esa realidad de los pre-grados, se suma una casi íntima presencia de postgrados en áreas administrativas especializadas del quehacer del sector público. La actividad administrativa del sector público aparece pues relegada a un lugar marginal en la tarea docente de las Escuelas.

ii. En el modelo operativo deseable se visualizaba la necesidad de dotar y formar a los recursos humanos de una sólida base cognoscitiva en dos planos: el dominio de los mecanismos del trabajo científico, y el conocimiento detenido de la problemática nacional y regional. Los planes de estudio vigentes, no contemplan en la mayor parte de los casos en forma orgánica la constitución sistemática de estas bases cognoscitivas. En cuanto hace a la formación científica, áreas de conocimiento como filosofía de la ciencia, metodología de la Investigación, lógica, etc., tienen escasa participación en su estructura. En lo relativo a la formación nacional, se observan pronunciadas insuficiencias en aspectos fundamentales de la misma, como la formación histórica, el conocimiento de la realidad económica, socio-

lógica, antropológica, del país y la región, etc.

iii. El modelo operativo deseable resaltaba la necesidad de formar profesionales por vía de procesos de aprendizaje que promovieran el desenvolvimiento de la capacidad creativa, elemento sustancial para la constitución efectiva de una capacidad científico-tecnológica nacional. Las calidades creativas constituyen un factor crucial para la "fabricación de tecnología", de relevancia mayor a las disponibilidades de recursos materiales. Como lo subrayan entre otros, Sábato y Botana:

"No cabe duda que el trabajo en equipo y con recursos abundantes aumenta la eficiencia y puede ser que estimule la creación aunque muchas veces la inhibe, pero es muy difícil que la produzca; la creación es un acto singular de una mente singular; aquellos que viven el espejismo de los equipos costosos, los instrumentos sofisticados y los edificios muy funcionales ignoran la verdad capital de que la capacidad creadora es la virtud esencial de la investigación. Un científico mediocre producirá ideas mediocres y, si se suman científicos mediocres, las ideas continuarán siendo mediocres por más dinero que se les inyecte. Por ello se ha dicho con razón, que un laboratorio no vale tanto por las dimensiones del edificio que ocupa, ni por los recursos en equipos e instrumentos que posee, sino por la calidad y la cantidad de inteligencia de los nombres que lo integran". (14).

Las condiciones en que se desenvuelve el proceso pedagógico en un marco de aprendizaje tienen una trascendencia de-

cisiva en el crecimiento o bloqueo de la capacidad creativa. Las condiciones usualmente predominantes en las Escuelas de Administración y Contaduría de las Universidades de la región, presentan deficiencias notorias que inciden en la eficiencia general del aprendizaje y tienen múltiples efectivos negativos sobre el desarrollo de la capacidad creativa. En un relevamiento de la situación se han señalado entre los aspectos principales de la situación pedagógica de las Escuelas:

"La enseñanza universitaria es una profesión que requiere para su desempeño eficiente, una capacitación adecuada en el manejo de la problemática y el instrumental pedagógico. La mayor parte de las Escuelas, no exigen ni proporcionan a sus docentes programas sistemáticos en este campo. La docencia es en ellas, un trabajo librado a la intuición, y al método de ensayo y error.

Las modalidades de evaluación, calificación y promoción, puntos delicadísimos para el éxito global del proceso de aprendizaje por sus múltiples repercusiones sobre el mismo, son una fuente continua de conflictos agudos, en buena parte determinados por la debilidad técnico-pedagógica de los métodos empleados...

Una expresión importante de las deficiencias de esta dinámica (profesor-alumno) y de las condiciones pedagógicas reinantes se registra en la constante aparición de fuertes montos de agresividad y frustración en docentes y alumnos, que llevan a estériles acusaciones mutuas que oscurecen el planteamiento de los reales problemas de fondo. Alumnos y docentes parecen muchas veces sujetos pasivos de un sistema pedagógico que crea de continuo condiciones propicias a su enfren-

(14) Jorge Sábato, Natalio Botana, *La Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo de América Latina, En Revista de la Integración, N° 3, Noviembre 1968.*

tamiento minimizando las posibilidades de cooperación constructiva...

La deficiencia de los métodos pedagógicos utilizados lleva necesariamente a una utilización no racional de los recursos docentes con que se cuenta. Buena parte de su tiempo es empleado en resolver las problemáticas que surgen de la misma deficiencia de los instrumentos pedagógicos...

La "explosión matricular" que caracteriza a las Escuelas de Administración, tiene como un efecto directo la creación de condiciones donde los déficits de las actuales estructuras pedagógicas se ponen de manifiesto en toda su magnitud" (15).

A este marco global de condiciones desfavorables para el crecimiento de la creatividad, se adiciona el énfasis en procedimientos de aprendizaje semimemorísticos, el escaso espacio concedido a la reflexión crítica, y la ausencia de actividades orgánicas de investigación. Este último aspecto, la participación en programas de investigación podría tener un valor sustancial para el desarrollo creativo del educando, y para sus actitudes como profesional. Como lo precisa Amílcar Herrera, refiriéndose al papel de la investigación en general en el proceso docente:

"...el contacto del estudiante con la investigación le permite a éste percibir la ciencia y a cada disciplina en particular, como un cuerpo de conoci-

mientos siempre puesto en duda y en continuo cambio. En otras palabras, le hace percibir como vivencia directa el papel creador de la ciencia... La mayor parte de los egresados naturalmente no se incorporan al sistema de investigación y dejarán la universidad para dedicarse a la actividad profesional. El haber participado activamente en tareas de investigación les hará mucho más receptivos a los cambios tecnológicos que se produzcan en sus campos de trabajo. En otras palabras, constituirían un nexo muy valioso entre el sistema científico y el resto de la sociedad" (16).

Las Escuelas de Administración y Contaduría muestran al respecto un vacío considerable. La investigación que se efectúa es mínima, y raramente se halla integrada con la tarea docente. La siguiente evaluación de un colegio profesional relativa a las Escuelas de su país es extensible a buena parte de la región:

"Resulta evidente el distanciamiento entre la finalidad de la Universidad (tal como se define en la Ley de Universidades) y su funcionamiento. En el caso de las Escuelas de Administración y Contaduría, la realidad es que no ha habido prácticamente actividad investigativa" (17).

iv. El modelo operativo deseable fijado como una meta final hacia la cual dirige la formación, la obtención de un alto nivel de identificación nacional. Para ser realmente sólida esa identificación debe

(15) Naúm Kliksberg. *Elementos para una crítica de los sistemas pedagógicos usuales en la enseñanza universitaria de la administración en América Latina. Reseña sumaria de una experiencia. Documento preparado para el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, México, Julio 1974, Págs. 3 y 4.*

(16) Amílcar Herrera. *Bases para planificar la investigación científica en la Universidad Peruana, Informe presentado al Consejo Nacional de Universidad Peruana, 1972. Pág. 49.*

(17) *Informe de la Comisión especial creada por la VI Asamblea Anual de Contadores Públicos y Administradores de Venezuela. Op. cit. Pág. 46.*

devenir de un proceso de maduración consciente. Las Escuelas pueden crear condiciones favorables para dicho proceso si establecen en sus metas formativas, y en sus programas concretos de enseñanza, asignaturas y actividades orientadas a proporcionar al educando una visión en profundidad de los problemas de su país, y de las responsabilidades que se abren a sus ciudadanos. Esa visión puede facilitar la maduración de su conciencia nacional. Los esfuerzos realizados en este aspecto han sido generalmente precarios. Y, como ya se ha subrayado anteriormente la formación nacional suministrada es insuficiente. El problema no es abordado sistemáticamente y generalmente se ha creído cumplir con la cuota de formación nacional del educando impartiendo nociones de ética profesional, que no pueden reemplazar a la maduración por vía del conocimiento cabal de la realidad.

La actividad de las Escuelas Universitarias de Administración y Contaduría, presenta pues, a nivel de tendencia, con las excepciones del caso, carencias acentuadas en cuanto a su contribución a la formación de los recursos humanos que requiere el sector público.

Son observables deficiencias de consideración en cuanto a cada uno de los contenidos sustantivos de la formación delineados en el modelo operativo deseable.

2. La actitud estatal

Las limitaciones de la actividad de las Escuelas, encuentra su simétrico, y una de sus causales, en las deficiencias observables en la actitud del sector público respecto a las Escuelas. La administración pública no ha cumplido en la mayor parte de la región con el rol que debía jugar para favorecer una orientación de las Escuelas, hacia la constitu-

ción de un sistema científico y tecnológico nacional en administración para el sector público. En primer término, el Estado no ha desenvuelto una política de apoyo a la investigación administrativa. En un documento de la UNESCO se afirma respecto a la actitud aconsejable en este aspecto en referencia al conjunto de la actividad universitaria:

“Las universidades continúan siendo, por otra parte, una pieza fundamental de dispositivo nacional para el trabajo científico de los países latinoamericanos, en una proporción aún mayor que en otras regiones del mundo. Se considera una política adecuada por parte de los organismos nacionales de promoción y coordinación de las investigaciones, la de apoyar a las universidades para el desarrollo de las actividades aludidas, por medio de becas, subsidios para proyectos específicos de investigación y otros programas cooperativos” (18).

Este tipo de actividad de apoyo a las Universidades ha tenido limitada presencia en el caso de las Escuelas de Administración y Contaduría. Ha sido muy reducida la acción concreta de apoyo del Estado a su tarea mediante la asignación de investigaciones, la búsqueda de acuerdos para tareas conjuntas de investigación, etc. En algunos países desarrollados como Francia, la realización de acciones concertadas de investigación promovidas por el Estado, se ha convertido en un medio permanente, que se orienta no sólo a solucionar problemas estatales mediante la colaboración de las estructuras universitarias de investigación, sino en buena parte a

(18) UNESCO. *La política científica en América Latina*. 2. Tercera Reunión de la Conferencia Permanente de los Consejos Nacionales de Política Científica y de Investigación de los Estados Miembros de América Latina. 1971, Pág. 18. NS/SPS/. 29.

desarrollar la capacidad de producción científico-técnica del sistema universitario. El Gobierno francés opera acciones concertadas descomponiendo un tema general de investigación y asignando los subtemas a distintas instituciones, quedando la coordinación a cargo de un comité de científicos representantes de las instituciones participantes. La utilidad de los programas ha sido descrita así:

"Las acciones concertadas son a la vez una nueva técnica de intervención gubernamental en favor de la investigación, y un modo de trabajo nuevo para los investigadores. Es una nueva técnica de intervención que no reemplaza el financiamiento de los programas de investigación de los diferentes Ministerios sino que es concebida como un esfuerzo de estímulo-modesto, complementario y temporario... Un modo nuevo de trabajo en que los investigadores pertenecen a las disciplinas más variadas y provienen indistintamente de laboratorios de la enseñanza superior, del Estado o de la Industria. Uno de los objetivos buscados es romper el aislamiento entre las disciplinas y las instituciones. Para la selección de estos programas se han definido varios criterios: presentar un gran interés científico y al mismo tiempo responder a una necesidad primordial de la colectividad; necesitar un esfuerzo interdisciplinario; demandar una intervención rápida a causa del retardo acumulado, o del avance adquirido en los dominios en cuestión. La meta buscada es menos la de obtener resultados inmediatos utilizables que la de poner al aparato francés de investigación científica en estado de alcanzarlos" (19).

(19) OCDE. *Politiques Nationales de la Science, France, Paris, 1966. Págs. 38 y 39. Mencionado por Amílcar Herrera. Op. cit., Págs. 45 y 46.*

En América Latina, y en lo que hace a las Escuelas de Administración y Contaduría el Estado ha actuado con absoluta pasividad en este aspecto, a pesar de la existencia de numerosos campos potenciales de actividad conjunta. No ha demostrado conciencia de la posible importancia práctica de dicha actividad conjunta para resolver problemas que exigen investigaciones de gran alcance, y tampoco de la necesidad de que contribuyera a generar y mantener una capacidad investigativa en el sistema universitario.

En segundo término, el Estado no ha tomado mayores iniciativas en el establecimiento de niveles de cooperación con las Escuelas en el campo concreto de la formación de recursos humanos de alto nivel para su gestión. El Estado constituye el demandante monopsónico de este tipo de recursos. Era dable esperar de su calidad de tal una política enérgica de explicitación y formalización de su demanda, promoción de postgrados especializados en las áreas de su interés en las Universidades, búsqueda de vías para aprovechar el potencial de capacitación de las Universidades en beneficio de la formación de los recursos humanos necesarios. Ello no se ha dado en la mayor parte de los casos. El Estado ha carecido virtualmente de actividad en este campo, desaprovechando de hecho el potencial universitario, y no aportando a su desarrollo.

Desde ya existen ricas posibilidades de cambio tanto en la situación actual de las Escuelas de Administración y Contaduría, como en las actitudes del Estado en la materia. A continuación se reseña una experiencia concreta reciente, en donde se intentó sumar esfuerzos para producir una reorientación de las relaciones administración pública-Universidad en función de las metas del desarrollo administrativo y global.

IV. UNA EXPERIENCIA DE TRANSFORMACION DE LAS RELACIONES ADMINISTRACION PUBLICA UNIVERSIDAD

1. Puntos de partida

Como se ha señalado tiende a darse en América Latina un "estilo de relaciones" entre la Administración Pública y las Escuelas de Administración y Contaduría de las Universidades nacionales que trae entre otras consecuencias prácticas las siguientes:

— Genera una brecha considerable entre sus programas de trabajo.

— El Estado desperdicia el importante potencial de aporte a la solución del problema de formación de recursos humanos de nivel superior para su gestión administrativa, con que cuenta la Universidad.

— La Universidad concentra sus recursos y esfuerzos en metas que no incluyen prioridades esenciales para el desarrollo nacional, como las constituidas por las necesidades del desarrollo administrativo del sector público.

Siendo el aporte de la administración pública y las universidades decisivo para la constitución efectiva de un sistema científico y tecnológico nacional en materia de administración para la gestión pública, su "estilo de relaciones" frustra de hecho el establecimiento de dicho sistema.

Desde fines de 1973 se viene desarrollando en Venezuela una experiencia de cooperación administración pública-universidades que trata de alterar sustancialmente las modalidades de relación usuales. En lo que sigue se expondrán sintetizados los lineamientos generales de la experiencia, entendiéndose que puede constituir un punto de referencia de valor para la generación de cambios en este

aspecto en otras realidades latinoamericanas. (20).

La experiencia es llevada a cabo por la Escuela Nacional de Administración Pública, organismo que integra la Comisión de Administración Pública del Gobierno de Venezuela, y un grupo de Universidades Nacionales, y cuenta con la cooperación técnica del Proyecto VEN-534 de las Naciones Unidas: "Reforma Administrativa en Venezuela". La experiencia en curso juega un rol importante en el cumplimiento de las metas finales de las entidades involucradas.

La Escuela Nacional de Administración Pública tiene entre sus finalidades esenciales contribuir a la satisfacción de las necesidades de recursos humanos que derivan de la gestión del Estado venezolano. La Escuela, ha desenvuelto con la cooperación del proyecto VEN-534, un replanteo estructural de su misión, del que ha surgido un perfil nuevo de Escuela, y políticas definidas destinados a implementarlo. El replanteo se basó

(20) *La experiencia fue conducida por el autor en calidad de experto del Proyecto VEN-534 de las Naciones Unidas, por el Doctor Tulio Monsalve, Jefe de la División de Asistencia Técnica de la Escuela Nacional de Administración Pública de Venezuela, por el Doctor Pedro José Madrid, Director de la Escuela Nacional de Administración Pública y por las autoridades académicas de las diversas Escuelas involucradas. Es expuesta en el Documento preparado para el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, México, Julio 1974. Ver: Bernardo Kliksberg, Pedro José Madrid, Administración Pública y Universidades en América Latina, una experiencia de cambio sustancial. Publicado en Revista de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público N° 4. También en Revista de Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia. Enero-junio, 1974.*

en un diagnóstico detenido de las necesidades presentes y previsibles de recursos humanos calificados que en el orden administrativo, resultan de las metas globales adoptadas por el Estado venezolano. En ese diagnóstico se visualizó al sistema total de preparación de recursos humanos para la gestión administrativa del Estado, como conformado por dos grandes subsistemas: las actividades de adiestramiento realizadas en organismos de la misma administración pública, y las Escuelas de Administración y Contaduría de las Universidades Nacionales. Se examinó en profundidad el grado en que ambos subsistemas contribuían a cubrir las necesidades presentes, y su posible aporte a las demandas futuras. Se concluyó en que en los dos casos se presentaban déficits de consideración que se identificaron en detalle. Se entendió que en ese marco la misión de la Escuela debía rediseñarse. En el nuevo perfil resultante, la Escuela continúa realizando sus funciones tradicionales de educación directa, pero se enfatiza su acción como infraestructura de apoyo a los dos subsistemas de capacitación: las actividades de adiestramiento y las Universidades. Se consideró que si bien la Escuela debía actuar en forma directa, estableciendo programas de capacitación en áreas claves que difícilmente pudieran ser encaradas por otras estructuras del aparato público, tenía que sumar a esa acción directa, una acción "multiplicadora", tomando como un aspecto central de su actividad el reforzamiento técnico de la tarea de los dos subsistemas de capacitación mencionados. Se estimó que ello implicaba en cuanto se refiere a las Escuelas de Administración y Contaduría de las Universidades Nacionales, motivar y apoyar un acercamiento de sus actividades hacia las necesidades del sector público, y cooperar en el desarrollo de su nivel científico-tecnológico y su eficiencia académica.

Para las Universidades Nacionales involucradas en la experiencia, la misma constituía una posibilidad de reestructuración de la misión de sus Escuelas de Administración y Contaduría, que hacía las finalidades mismas de la existencia, de dichas escuelas.

Para el Proyecto VEN-534 que tiene entre sus objetivos de cooperación técnica contribuir a la conformación de un sistema nacional de adiestramiento, la experiencia significaba prestar asistencia al fortalecimiento de uno de los componentes fundamentales de dicho sistema: el subsistema de formación superior en administración constituido por las Escuelas Universitarias de Administración y Contaduría.

Las diferentes entidades coincidieron entonces en la formulación de un programa de acción común, cuyas metas sustantivas centrales eran:

a) Obtener una compenetración cabal de las actividades de las Escuelas de Administración y Contaduría en las Universidades Nacionales en todos sus planos, con los grandes problemas administrativos y contables nacionales y en lugar relevante entre ellos con los del sector público.

b) Desarrollar el nivel científico-tecnológico y la eficiencia académica de las Escuelas.

c) Generar un modelo de profesional que contara con una conciencia nacional madura, con una mente científicamente eficiente, con un alto desarrollo de sus capacidades creativas, y con una formación técnica que le permitiera aportar en forma concreta a las cuestiones administrativas y contables prioritarias para el país.

Para cumplir estas metas se diseñó un programa de acción que estuvo basado entre otros en dos principios generales:

i. Se descartaron las posiciones que tienden a buscar procesos de avance en las Escuelas de Administración y Contaduría de las Universidades Latinoamericanas, por vía de la copia de modelos de países desarrollados, entendiendo que tal "mimetización", implica modernización. Se consideró que el problema, no constituía en acercarse a dichos modelos, inspirados en necesidades de sus propias realidades, sino en encontrar un perfil de Escuela que implicara un acercamiento cabal a las propias necesidades nacionales.

ii. Se consideró que el proceso de cambio que se iba a intentar debía ser desde un comienzo y en todo su desarrollo un proceso asumido por la misma comunidad universitaria. Se trataría de evitar las fuertes limitaciones de procesos de cambio inducidos desde afuera, tratando de impulsar una acción de cambio a partir de su maduración y asunción por la misma Escuela en todos sus estamentos. Se entendió que sólo por esa vía el cambio tendría real fortaleza, capacidad para superar las resistencias inevitables, y posibilidades de desarrollo continuo.

Con tales premisas, se estructuró un Plan maestro de acción, que se entendió como una guía flexible que debería adaptarse a las circunstancias peculiares de cada escuela y a los emergentes del proceso abierto por su introducción. Se incluye a continuación una reseña de la acción de implementación de dicho Plan, que comprende las tareas cumplidas, hasta el presente, y algunas de las previstas. La reseña tiene un carácter sumario, limitándose su propósito a proporcionar una visión general de los con-

tenidos concretos de la tarea desarrollada.

2. El plan de acción en ejecución.

Las principales etapas incluidas en el Plan fueron las siguientes:

a) Diagnóstico preliminar de situación:

La primera operación del Plan de Acción fue la realización de un diagnóstico de carácter preliminar de la situación de las Escuelas en las que se desarrollaría la tarea. El diagnóstico se orientó al cumplimiento de algunas finalidades básicas:

- La determinación de los principales problemas sustantivos de las Escuelas.

- El relevamiento de elementos de juicio respecto a su potencialidad para la realización de los cambios planeados.

- La identificación de las posibles resistencias a la implantación de los cambios.

- La obtención de una adecuada aclimatación en la "atmósfera" de cada Escuela.

b) Actividades de sensibilización:

Contando con los datos suministrados por el Diagnóstico se emprendió una amplia acción de sensibilización de todos los claustros de cada Escuela respecto al problema de su misión. A tal efecto se realizaron jornadas de trabajo con las autoridades de las Escuelas, y en algunos casos de las Facultades a las que pertenecían y se llevaron a cabo reuniones de presentación del problema con grupos de integrantes de los diversos claustros. La tarea confluó en la organización por parte de cada una de las Escuelas de un Seminario sobre la si-

tución de la administración en América Latina, y la misión de la Escuela. En dichos Seminarios participaron las autoridades, el cuerpo de profesores, y representantes estudiantiles. Estuvieron orientados a motivar un esfuerzo de reflexión sistemática de la comunidad universitaria sobre la problemática total de las Escuelas, y a contribuir con elementos para dicha reflexión. Se desarrolló a tal efecto una temática conformada por elaboraciones respecto a la situación de la Administración en América Latina, los problemas característicos a las Escuelas de Administración y Contaduría del continente, los problemas específicos de las Escuelas del país, y de la Escuela en cuestión, y elementos para un replanteo de su misión en relación con las prioridades nacionales.

A la finalización del Seminario se administró a sus participantes un cuestionario de evaluación orientado a medir el efecto de sensibilización, logrado. Los resultados obtenidos indicaron que la acción de sensibilización había contribuido a generar un acentuado interés por la búsqueda de vías de cambio. Expresando ese interés, las respuestas exteriorizaron una marcada tendencia a exigir una acción inmediata y continuada. Ilustran la receptividad existente, manifestaciones como las siguientes expresivas de la tendencia asumida por la gran mayoría de las respuestas:

"Que se cumpla lo que se ha sugerido y quede claro que todo lo planteado no va a quedar sólo en palabras, sino que esto ha sido el primer paso de una serie de esfuerzos para lograr algo mejor".

"La actualización de la Escuela de Administración es una verdadera necesidad nacional".

c) Institución de organismos de planeamiento de la Reforma académica:

En las diversas Escuelas se constituyeron órganos que contaron con la participación de representantes de todos los claustros, destinados a preparar propuestas concretas en materia de replanteo de la misión de la Escuela y reformas académicas a introducir para implementar dichos replanteos. La tarea de dichos organismos se centró en la elaboración de nuevos planes de estudio para las carreras dictadas en las Escuelas. Se tendió en varios casos a partir a tal efecto de los siguientes principios:

i. Se impartirían dos niveles de formación: el pregrado o licenciatura (actualmente dictado), y el nivel de posgrado. El nivel de pregrado variaría en forma fundamental sus objetivos respecto a los presentes. Se dirigiría a producir licenciados en Administración y Contadores, con una sólida formación humanística, científica y nacional, y una capacitación técnica que sumada a los basamentos anteriores les permitiera desempeñarse con eficiencia en cualquier tipo de organizaciones públicas o privadas, enfatizando en la formación de los elementos cognoscitivos necesarios para que pudieran afrontar con éxito los problemas administrativos y contables nacionales. Dan cuenta del perfil de profesional que se fijó como objetivo las definiciones que se transcriben a continuación adoptadas por dos Escuelas. En una de ellas se señala en los fundamentos del nuevo plan de estudios elaborado, que el objetivo es formar:

"Un profesional generalista con una formación integral que le permita desempeñarse tanto en el campo de la empresa privada como la pública, pues cada día es más notable la participación del Estado en la actividad económica del país, y hasta ahora solo se había dado énfasis al profesional para servir al sector privado, factor que es complicado por el hecho de que se forman nuevos profe-

sionales en Administración y Contaduría hacia una dimensión organizativa que no encuadra con la realidad nacional. Por último se busca formar un profesional orientado hacia la comprensión de los fenómenos socio-económicos, la Investigación, y la determinación de la realidad administrativa y contable en Venezuela”.

En otra, el Plan de estudios diseñado tiene según su definición a formar “en cada una de las dos áreas de actividades de la escuela: Administración y Contaduría”, un profesional:

“Que tenga posibilidades como generalista de desempeñarse en cualquier tipo de organizaciones públicas o privadas pero priorizando especialmente su incorporación de conocimientos que le permitan afrontar los problemas administrativos del sector público, los problemas de formas organizacionales como la pequeña y mediana empresa nacional, y los problemas administrativos regionales”.

En cuanto al nivel de posgrado se concentraría en la formación de especialistas en áreas administrativas y contables seleccionadas por su relevancia para los objetivos nacionales y la problemática de la zona.

ii. Se consideraría al plan de estudios a los efectos de su diseño como una totalidad destinada a cumplir determinados objetivos globales, y no como una agregación de asignaturas con metas propias. Ello tendería a garantizar en su elaboración el continuo examen de la funcionalidad de la totalidad como tal para el cumplimiento de los objetivos globales, la coherencia interna de esta totalidad y la secuencia lógica de sus contenidos.

iii. Se aplicaría un principio de concentración de esfuerzos incluyendo en

el plan el número de asignaturas estrictamente necesario. Ello facilitaría la maximización del rendimiento de docentes y estudiantes. En lo que se refiere a los docentes permitiría a la Escuela concentrar sus esfuerzos en un número acotado de campos con las consiguientes ventajas en términos de posibilidades de especialización, e investigación, económicas de diverso orden, etc. En cuanto a los alumnos se estimó que la reducción a límites pedagógicamente óptimos de su área de concentración podría apoyar elevaciones sustanciales en su rendimiento al posibilitar un real vivenciamiento de las materias, suprimir las tensiones que derivan de la dispersión en un número excesivo de asignaturas, facilitar una mejor organización de su tiempo de estudio, etc.

d) Desarrollo del Equipo Docente:

Se organizaron un conjunto de programas orientados a fortalecer la potencialidad científico-técnica de los equipos docentes, en algunas de las áreas introducidas por los nuevos planes de estudio diseñados. Se efectuaron con tal fin Seminarios de reflexión sobre el probable contenido concreto de dichas áreas en el nuevo Plan, dirigidos por expertos de nivel internacional en cada uno de los temas. Se prevee la organización de un régimen de tutorazgo por el que se plantea que dichos expertos trabajan con los grupos de profesores de las diversas Escuelas designados por las mismas para dictar las nuevas áreas, en forma continuada, para conformar colectivamente los programas de materia respectivos, seleccionar y generar material bibliográfico, y establecer las orientaciones convenientes para su dictado.

La actividad a nivel del cuerpo de profesores fue completada con programas planificados para la formación y el perfeccionamiento de docentes auxiliares.

Se atribuyó a este aspecto una importancia especial. El relevamiento de la situación de las Escuelas permitió establecer que al igual que en otras Escuelas latinoamericanas, una limitante fundamental a la eficiencia docente, y al desarrollo de tareas de investigación por parte de los cuerpos de profesores es la constituida por la altísima carga de docencia directa. Dicha carga tiende a aumentar continuamente por el crecimiento acelerado que caracteriza a las matrículas de estas Escuelas. Describiendo la situación escribe con precisión Jorge Ader:

"...Quisiera hacer referencia a un problema común a las Universidades Nacionales Latinoamericanas que habrá de agravarse en aquéllas que dediquen sus esfuerzos también a la Administración Pública. Se trata de la relación numérica alumno-docente, es decir la escasez de docentes teniendo en cuenta las cantidades crecientes de estudiantes que se inscriben en las Facultades de Ciencias Económicas y que aumentará seguramente a tasas progresivamente crecientes, si se cumple nuestra aspiración de una Universidad no limitacionista y a la que puedan acercarse también quienes actualmente actúan en la administración pública. Lo anterior se contradice con la tendencia de la pedagogía universitaria contemporánea que se define a favor de la existencia de pequeños grupos operativos y de aprendizaje para avanzar en el conocimiento. Es decir por un lado la necesidad de satisfacer una demanda que necesariamente debe ser atendida y promovida, debe tenderse a cursos numerosos y por otro debe intentarse la labor de pequeños grupos de aprendizaje debidamente coordinados".

El autor tiende a encontrar la solución en: "La delegación docente en los mismos alumnos". Explica: "Los planes de estudio deben contemplar la posibilidad

para los alumnos que aprueban determinados ciclos de desempeñar funciones activas con relación a sus compañeros de etapas anteriores" (21).

Idéntica es la solución por la que optan otros analistas de este orden de problemas como Amilcar Herrera, que señala que la realización en la Universidad de una activa tarea de investigación y una buena tarea docente exige un aumento de la carga total de trabajo y explícita:

"La reforma del sistema universitario que estamos proponiendo exigirá un aumento de la carga total de trabajo -tanto de enseñanza como de investigación- que no podrá ser afrontada sin una ampliación muy considerable del personal docente. Este problema puede ser resuelto, en gran parte, y con muchas ventajas, mediante la participación de los estudiantes y recién egresados en la enseñanza. Los estudiantes de los años superiores pueden colaborar en la dirección de los trabajos prácticos, responder las consultas de los estudiantes de los primeros años, etc. Los ayudantes de investigación, que como ya hemos visto serían egresados recientes, colaborarán en el dictado de los cursos, pudiendo eventualmente hacerse cargo del dictado de algunos de ellos".

Herrera entiende que esta orientación de trabajo puede dar beneficios fundamentales a la misma formación universitaria:

"La enseñanza debe planearse de manera tal, que todos los estudiantes tengan oportunidad, en algún momento, de par-

(21) José Jorge Ader. *La enseñanza de la Administración Pública en las Universidades Nacionales. Documento preparado para el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, México, Julio, 1974, Pág. 15.*

participar en ella. Es la contribución más importante para lograr la Universidad realmente formativa, en la cual todos sus integrantes enseñan y aprenden al mismo tiempo" (22).

En el Plan de Acción ejecutado se consideró que efectivamente los diversos rasgos de las Escuelas: explosión matricular, excesiva carga docente, ausencia de investigaciones, requieran si se aspiraba a una pedagogía eficiente y a la introducción orgánica de la investigación, de la inserción activa en el proceso docente, y de investigación de alumnos avanzados y egresados recientes.

Se entendió que dicha inserción debía hallarse precedida de un proceso sistemático de formación que capacitara a los aspirantes a docentes e investigadores auxiliares, para beneficio de su desarrollo y de su tarea. Se organizó un programa de Seminarios para la preparación de docentes auxiliares, que comprendía áreas consideradas esenciales para la función como misión de la Escuela, capacitación pedagógica, y áreas de formación técnica.

e) Reforma pedagógica:

Se desarrolló en este campo un programa de cooperación técnica con algunas de las Escuelas dirigido por un experto Internacional en la materia. El programa estableció un diagnóstico preliminar de situación identificando los problemas centrales. Realizó una serie de esfuerzos de sensibilización que culminaron en Seminarios dictados para las autoridades, totalidad del cuerpo docente, y estudiantes avanzados, que examinó la problemática pedagógica de las Escuelas y trató de aportar elementos para su replanteo. Proyectó una serie de principios para la institución y operación permanente en las Escuelas de asesorías pedagógicas entre cuyas principa-

(22) Amílcar Herrera, *Op. Cit.*, Pág. 52. .

les áreas de trabajo se contaría: organizar y desarrollar programas de adiestramiento sistemático en pedagogía universitaria para los cuerpos docentes universitarios; prestar asistencia técnica a los niveles de dirección académica sobre estrategias pedagógicas globales; diseñar sistemas que permitan aumentar la capacidad de absorción de alumnos sin mengua del nivel académico; diseñar y contribuir a implementar modalidades de estudio, evaluación, calificación, relación docente-alumno y relación alumno que conduzcan a: reducción de los niveles de deserción, reducción de los niveles de aplazos, disminución de las fricciones y agresiones latentes y explícitas usuales en la relación docente-alumno que afectan el aprendizaje, maximización del aprendizaje; enfatizar en los sistemas diseñados la obtención de metas de elevación de la capacidad creativa del estudiante; llevar adelante investigaciones de las problemáticas pedagógicas; servir de consultoría permanente al cuerpo docente en cuestiones pedagógicas. (23).

f) Estructuración de Postgrados especializados:

Las acciones desarrolladas en materia de establecimiento de nuevos planes de estudio de pregrado, desarrollo docente, y reforma pedagógica, fueron acompañadas por un programa especial de creación de posgrado especializados. Este tipo de posgrados se visualizó como la conti-

(23) *El programa es resñado por su conductor en Naúm Kliksberg, Elementos para una crítica de los sistemas pedagógicos usuales en la enseñanza universitaria de la administración en América Latina, Op. Cit. Una descripción detallada puede encontrarse en Naúm Kliksberg, "Informe de una misión de cooperación técnica en el campo de la pedagogía universitaria en Venezuela, Comisión de Administración Pública del Gobierno de Venezuela, Proyecto VEN-534 de las Naciones Unidas, 1974.*

nulidad natural de los nuevos pénsumes de estudio establecidos a nivel de posgrado. Para su institución se recorrieron diversas etapas. Se efectuó un cuidadoso relevamiento de áreas prioritarias. Para ello se atendió fundamentalmente a las metas nacionales, y a las exigencias que de ellas derivan en materia de necesidad de recursos humanos de alto nivel para la gestión administrativa estatal. Se realizó posteriormente un examen preliminar de factibilidad tratando de identificar el potencial de las Escuelas y sus regiones de influencia para el establecimiento de los posgrados estimados prioritarios, y se seleccionaron finalmente tres áreas de posgrado Iniciales comenzando un esfuerzo de largo plazo destinado a establecerlas como estructuras académicas permanentes. En una Escuela ubicada en una de las áreas agropecuarias de mayor significación del país se programó un posgrado dirigido a formar especialistas en el manejo de los componentes administrativos de los programas agropecuarios de Gobierno, en otra Escuela situada en la región petrolera de mayor importancia nacional se diseñó un posgrado en Administración y Contabilidad petrolera destinado a aportar recursos humanos de alto nivel para la gestión organizacional en los procesos de nacionalización de la industria petrolera anunciados por el Gobierno. En una tercera Escuela, que forma parte de una Facultad que cuenta junto a la Escuela de Administración y Contaduría con una Escuela de Relaciones Industriales (una de las pocas existentes en América Latina) de buen nivel académico y considerable experiencia se programó un Posgrado en Administración del Trabajo y Relaciones laborales encaminado a aportar cuadros administrativos de nivel superior para los programas gubernamentales en las áreas laboral y social.

Se planificó operar la institución de los Posgrados a través de un mecanismo

de concertación Interinstitucional. Se programó reunir en el esfuerzo de constitución a las Universidades; la Escuela Nacional de Administración Pública, los organismos ministeriales y sectoriales del Estado ligados al área específica, y las entidades de cooperación técnica internacional especializadas en la materia del posgrado. A tal efecto se crearon en los tres casos comisiones Interinstitucionales con representantes de dichas entidades. Se estimó que este orden de concertación permitiría varios logros significativos: la participación de las entidades gubernamentales contribuiría a la estricta relación de los posgrados con las necesidades reales de la administración pública, daría lugar a un nexo de suma importancia para la operación académica misma de los posgrados por las posibilidades que abriría en materia de Investigación aplicada, prácticas, etc., y facilitaría la Inserción de los futuros egresados en el sector público, objetivo final de la existencia de los posgrados; la cooperación administración pública-Universidad abriría ricas posibilidades para nacionalizar y aprovechar a fondo los recursos nacionales utilizables para desarrollar los posgrados; implicaría además sentar una experiencia valiosa como precedente, y como ruptura de la desvinculación tradicional; en cuanto a la participación de la cooperación técnica internacional permitiría maximizar el nivel académico de los posgrados, incorporando la experiencia técnica comparada en la materia concreta.

g) Organización de la Investigación:

Se previó concentrar esfuerzos en este campo una vez fortalecida la actividad académica docente de las Escuelas. Se programó el diseño de políticas de investigación administrativa que surgieran

del relevamiento y la elaboración cuidadosa de los elementos de juicio relativos a las prioridades nacionales y regionales, la Institucionalización de estructuras adecuadas, y la realización de acciones de entrenamiento de investigadores en el área específica de investigación administrativa con énfasis en los problemas del sector público. Se fijó trabajar en torno a la idea de enlazar estrechamente la tarea docente con la tarea de investigación. Se estableció también orientar el diseño de políticas y la organización institucional de la investigación con la premisa de que por la esencia de su objeto de estudio, el fenómeno organizacional, y la investigación administrativa requeriría en la mayor parte de los casos de un modo de operación interdisciplinario.

3. Algunas reflexiones adicionales

La experiencia que se termina de reseñar es al presente una experiencia en implementación pero cabe extraer de ella varias conclusiones provisionales:

a) Lógicamente la introducción de cambios de la magnitud de los buscados con proyecciones en el largo plazo, no puede ser un proceso lineal. Necesariamente requiere recorrer un trayecto accidentado con marchas y contramarchas cuya maduración se producirá paulatinamente. Sin embargo, el trecho recorrido ha permitido constatar un amplio grado de receptividad e identificación en los participantes centrales, universidades y entidades gubernamentales, crecientemente consolidado por la misma acción, que permite verificar que se está actuando sobre necesidades sentidas, y de gran fuerza en la realidad nacional.

b) En otros países de la región se han intentado o están en curso, experiencias de orientación general similar

a la reseñada (24). Ellas se hallan adaptadas a las condiciones locales, y no caben traslados mecánicos. Existen sin embargo suficientes problemáticas de fondo comunes en América Latina, como para que la experiencia pueda servir de punto de referencia valioso a la organización de programas de acción de metas semejantes en otras naciones. Entre dichas problemáticas es casi general en los Estados de la zona la ausencia de sistemas científicos y tecnológicos nacionales en materia de administración para el sector público que puedan satisfacer sus crecientes necesidades administrativas.

c) Corresponde reiterar una salvedad ya efectuada en un documento anterior (25). El objetivo es realizar cambios sustanciales en Escuelas que se mueven en el marco de Universidades y realidades nacionales que tienen a su vez problemas de fondo que limitan, y condicionan de varios modos el margen de cambios de las Escuelas. Sin embargo, cabe afirmar que a pesar de ello existen en diversas realidades nacionales de la región espacios para cambios significativos y que ellos redundarán en beneficio de los programas globales de los contextos respectivos.

Presentada la problemática general de la formación de recursos humanos para la generación de tecnología administrativa para el sector público, realizada una diagnosis sumaria de algunos as-

(24) Ver al respecto la experiencia relatada por Jorge Ader, *La enseñanza de la Administración Pública en las Universidades Nacionales*, op. cit.

(25) El ya citado documento de Bernardo Kliksberg, Pedro Madrid, *Administración Pública y Universidades en América Latina. Una experiencia de cambio sustancial*".

pectos de la situación, expuesta una experiencia de transformación relativa a ciertos planos del problema, se efectuarán por último algunas consideraciones finales que intentan contribuir al diseño de una política nacional en la materia.

V. CONSIDERACIONES FINALES

La constitución de un sistema científico y tecnológico nacional en materia de administración para el sector público, requiere imprescindiblemente la preparación de recursos humanos capaces de darle vida, y fortaleza. Como ya se señaló, un proceso orgánico de formación de dichos recursos debe comprender el diseño de políticas, la conformación de estructuras institucionales apropiadas para ejecutarlas, la fijación de adecuados niveles de coordinación de sus tareas, la definición de un perfil del educando a formar que corresponda a las necesidades de un sistema nacional, y el establecimiento de mecanismos de evaluación continua.

El conjunto del proceso debe orientarse por ciertos énfasis fundamentales para que pueda cumplimentar sus objetivos. Entre ellos, cabe resaltar los siguientes, que en su mayor parte ya fueron subrayados a lo largo del análisis:

a. La formación no ha de dirigirse al mero suministro de información respecto a tecnologías utilizadas internacionalmente. Ha de centrarse en la creación de capacidades de fondo para la generación de tecnologías. La información por más actualizada que ella fuere no sustituirá a dichas capacidades de fondo. Sin ellas, el sistema científico-tecnológico carecerá de potencialidad de crecimiento autónomo y de flexibilidad para responder a diversas circunstancias. Como se ha precisado con rigor:

“El mayor problema consistiría en algo más que establecer un conjunto inmutable de las llamadas técnicas modernas. Es más bien la capacidad de evolucionar con una tecnología en evolución y de participar en ellas mediante adaptaciones imaginativas y nuevas aplicaciones, ya que las fronteras de esa tecnología están cambiando rápidamente. Varias técnicas modernas actualmente en uso podrían ser reemplazadas pronto por técnicas mejores o ser modificadas y mejoradas. Por lo tanto, es importante que se desarrolle una capacidad para adaptar las técnicas pertinentes a la situación local y que se introduzcan continuamente mejoras e innovaciones” (26).

La acentuación como orientación fundamental del proceso de formación de la meta de desarrollo de una capacidad propia, implicará optar en diversos casos por alternativas que pueden significar la postergación de una preparación para emergencias coyunturales en función de un desarrollo de fondo en el largo plazo.

Implicará también seleccionar cuidadosamente los métodos de operación de la formación. Constituir capacidades de fondo significa conformar una “masa crítica” es decir un potencial considerable de reflexión autónoma. Ello exigirá sistemas de capacitación que se planifiquen con miras a transmitir no sólo un caudal definido de conocimientos y mecanismos de análisis sino también procesos de razonamientos, orientaciones de conducta, hábitos de trabajo, imágenes básicas, etc. Es decir lo que se halla planteado es una remodelación

(26) Naciones Unidas. *Informe del Seminario Interregional sobre el uso de Técnicas modernas de Gestión en la Administración Pública de los Países en desarrollo 1970. Documentos ST/TAO/M/52. Pág. 10.*

Intégral del comportamiento en el campo de la creación científico-tecnológico.

b. La formación debe tener un eje temático definido: la problemática nacional. Ese eje deberá privilegiarse en las elecciones curriculares y programáticas. Se han efectuado severos reparos al grado de dependencia que ha afectado a aspectos importantes del desarrollo del conocimiento en administración pública en la región:

i. Los latinoamericanos han sido Influidos y dominados excesivamente por métodos organizacionales foráneos, por asesoría técnica extranjera y por planes importados. Al mismo tiempo han despreciado el valor de analizar la gran cantidad de experiencia propia no estudiada para probar las distintas estrategias de cambio.

ii. No existen metodologías universales y libres de valores para el estudio y reforma de la administración pública y los modelos y procedimientos desarrollados en los Estados Unidos son en gran medida irrelevantes para América Latina" (27).

(27) Win. W. Groether, Gilberto Flores G. *Problemas Latinoamericanos y soluciones estadounidenses en Administración Pública*. INSORA. Chile 1970, Pág. 34. Puede encontrarse un análisis de conjunto de la incidencia de la dependencia en Administración en América Latina en Bernardo Kliksberg, "Administración, subdesarrollo y estrangulamiento tecnológico. Introducción al caso Latinoamericano", Editorial Paidós. También un examen de las limitaciones características a las tendencias dominantes en el conocimiento administrativo generado en los países desarrollados en Bernardo Kliksberg, "Del pensamiento organizado del taylorismo a la teoría de la organización", editorial Paidós, y en Georges Friedmann, Michel Crozier, Paul Fraisse, Bernardo Kliksberg, y Naím Kliksberg, "Cuestionando en Administración". Editorial Paidós.

La Dependencia referida, ha afectado con frecuencia los procesos de formación. Se hace necesaria una enfatización de las cuestiones nacionales prioritarias. Las necesidades a ser cubiertas por la formación, deben ser determinadas por vía de investigaciones detenidas de la realidad nacional. En cuanto a los contenidos es preciso despejar la "máscara" de "modernización" con que muchas veces se cubre la dependencia mecánica. Lo que interesa a la formación no es lo "moderno" prestigiado por el porvenir de países de mayor desarrollo, sino aquello que puede contribuir en forma concreta al potencial de creación o a la resolución de los problemas específicos del país.

c. El proceso de formación deberá emplear como un canal esencial en su actividad la institución universitaria. La misma presenta potencialmente condiciones naturales para la formación de largo plazo, y de alto nivel. Pero la instrumentación deberá ser sustancialmente distinta a la que ha predominado en buena parte de América Latina. Será necesario implementar una sólida cooperación Universidad-Administración Pública, que podrá girar como eje fundamental sobre la búsqueda de la integración enseñanza-investigación-acción administrativa estatal. La docencia deberá dedicar aspectos centrales de su programación a la práctica efectiva en el ámbito mismo de la administración pública. Deberá también emplear organizadamente la investigación como instrumento de aprendizaje y creación. La investigación deberá unirse estrechamente al proceso docente, y centrarse en metas definidas a partir del cuidadoso análisis de las necesidades administrativas del sector público. La acción administrativa del Estado ha de constituir el campo para la realización orgánica del binomio docencia-investiga-

ción, y consiguientemente la fuente principal de nuevos planteos e hipótesis. La administración pública ha de ser también el destinatario natural de la aplicación de los resultados de la Investigación por ende allí ha de probarse su validez final. La unidad docencia-investigación-acción práctica del Estado puede constituir el programa central de trabajo de la cooperación Universidad-Administración Pública.

d. La formación en esta área implica un esfuerzo a largo plazo, que insumirá esfuerzos y recursos considerables de los países empeñados en ella. En éste, como en otros aspectos, de la problemática latinoamericana, la acción a desarrollar podrá obtener importantes beneficios del diseño e implementación de mecanismos de integración regional. Ellos permitirán racionalizar recursos y afrontar metas aisladamente difíciles de encarar, y que pueden ser resolubles en el marco de la cooperación latinoamericana. La aparición y puesta en práctica de propuestas de trabajo, como el entrenamiento común de funcionarios latinoamericanos en negociación con empresas multinacionales, la formación conjunta en administración de la integración, etc, demuestra que la potencialidad de este camino es crecientemente percibida.

De estos y otros énfasis, dependerá la existencia de una auténtica política nacional en materia de formación para la generación de tecnología administrativa para el sector público y por consiguiente la existencia de una investigación y una creación nacional en la materia.

Su ausencia implicará una seria traba a las metas de desarrollo, y autonomía a que legítimamente aspiran los pueblos latinoamericanos. Como bien se ha señalado respecto al conjunto de la problemática científico-tecnológica de América Latina en un foro continental.

"Debe arraigarse la convicción de que la investigación no es un lujo intelectual reservado a grupos minoritarios, sino un requisito indispensable para el desarrollo del país, y que la independencia científica y tecnológica es complemento indispensable de la independencia política y base de la independencia económica" (28).

(28) *Conferencia sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al desarrollo de América Latina, Informe Final 1965. UNESCO NS/202. Pág. 29.*