

**REFLEXIONES SOBRE PROBLEMAS ESTRATEGICOS
EN EL ADIESTRAMIENTO Y LA FORMACION DE RECURSOS
HUMANOS PARA LA GESTION PUBLICA EN AMERICA LATINA**

BERNARDO KLIKSBERG (*)
Asesor de Naciones Unidas

El autor, Doctor en Administración, Doctor en Economía, Sociólogo, ha prestado asesoría en materia de adiestramiento y formación de recursos humanos y desarrollo administrativo a la mayor parte de los Gobiernos del Continente. Ha escrito diez obras ampliamente utilizadas en la práctica de la Administración en América Latina, y empleadas como bibliografía obligatoria en numerosas Universidades e Institutos superiores. Entre ellas, figuran: "El pensamiento organizativo: del taylorismo a la teoría de la organización" (Editorial PAIDOS, Buenos Aires, 8va. edición, 1981); "Administración, subdesarrollo y estrangulamiento tecnológico: Introducción al caso latinoamericano" (Editorial PAIDOS); "Formación de Administradores en América Latina" (Editorial de la Universidad Central de Venezuela). Le han sido conferidas diversas distinciones académicas y ha ocupado la máxima jerarquía docente en algunas de las principales universidades de la región. Se ha desempeñado como consultor y asesor de la Organización Internacional del Trabajo y de las Naciones Unidas. Es actualmente Jefe del Proyecto Regional para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, de Asistencia Técnica al CLAD. El presente trabajo fue preparado originalmente para la Primera Conferencia Latinoamericana sobre la Problemática de la Capacitación de Servidores Públicos, realizada en Quito, en Junio de 1981 y cedido por el autor, muy amablemente, como material del número 19 de la Revista "Administración y Desarrollo", en homenaje a la memoria del Doctor Luis Oswaldo Beltrán Jara, quien fuera Director de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP – hasta el 25 de abril de 1981.

A Luis Oswaldo Beltrán Jara,
gran colombiano y latinoamericano

(*) No se solicitó la aprobación previa de las Naciones Unidas, ni del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para este trabajo; por consiguiente, el mismo no representa necesariamente el punto de vista de estas organizaciones.

I. La Cuestión de las Estrategias

En las dos últimas décadas se ha desenvuelto en América Latina una vigorosa actividad en el área del adiestramiento de funcionarios públicos y la formación de administradores (1). Ese "movimiento" hacia el adiestramiento y la formación, se ha expresado de múltiples modos. En el campo específico del adiestramiento, se han producido notorios avances en la institucionalización de los esfuerzos respectivos. En diversos países de la región, la mayor parte de los organismos públicos significativos incluyen en la actualidad formalmente en su estructura organizacional, las funciones de adiestramiento. En muchos casos, a través de unidades exclusivamente dedicadas a la materia. Al mismo tiempo, ha aumentado continuamente el *quantum* de escuelas o institutos públicos creados a efectos del adiestramiento especializado en ramas particulares del aparato gubernamental y normalmente adscritos a ministerios u otros organismos centralizadores. La ampliación institucional del adiestramiento, se ha manifestado también en aumentos en las asignaciones destinadas a tal fin. Si bien la demanda por capacitación ha evolucionado en numerosas realidades a un ritmo más rápido que los presupuestos, puede observarse la presencia de una clara tendencia hacia el incremento de los recursos manejados por el adiestramiento, a veces con aplicación directa al establecimiento o desarrollo de unidades, programas o escuelas; otras, empleados en la contratación de capacitadas. El crecimiento institucional y fi-

nanciero, ha posibilitado ascensos de consideración en los indicadores de rendimiento normalmente utilizados en el campo. Las horas/hombre de capacitación y otros índices semejantes se han elevado considerablemente.

En cuanto se refiere a la formación de Administradores, entendiendo dicho término en sentido amplio englobante de los diversos tipos de recursos humanos utilizables en la gestión organizacional, los dos últimos decenios registran un verdadero "boom" en los programas respectivos. La preparación de administradores profesionales se realiza normalmente en la región en las Universidades. Las carreras respectivas surgieron en su mayor parte a partir de los años 60. A pesar de su reciente origen, a la fecha la formación universitaria de administradores se ha casi universalizado. Existen carreras orgánicas de este tipo en todas las Universidades significativas de América Latina. Al mismo tiempo, el sistema tiene una muy amplia cobertura geográfica. La formación de administradores se ha expandido hacia el interior de los países y cubre el mismo ámbito que los sistemas universitarios globales. Un aspecto altamente relevante de este "boom" es la definida tendencia al crecimiento matricular de estas carreras. Las tasas de incremento de su alumnado son en muchas de las más numerosas Universidades de la zona, superiores al incremento matricular promedio de dichas Universidades, a su vez en la mayor parte de los casos elevado. Ello ha llevado a las carreras administrativas a significar en el breve lapso mencionado, un porcentaje

importante del estudiantado total de estas Universidades, sobrepasando a carreras de muy vieja data y tradición.

En ambos casos, adiestramiento y formación, las tendencias parecen orientarse hacia una continua intensificación de los cursos de evolución descritos. Subyace tras ellas un proceso estructural. El sector público tiende a generar en la mayor parte de la región, una demanda en ascenso de capacidad administrativa. Ella tiene múltiples orígenes: la expansión del aparato del Estado en diferentes casos, la ampliación de sus responsabilidades, la constante complejización de sus problemas de gestión, los difíciles dilemas de compatibilización de objetivos y asignación de recursos que presenta cotidianamente, la necesidad de su adecuación a los cambios tecnológicos. Todos estos desarrollos contribuyen al requerimiento de mayor capacidad instalada en términos de recursos humanos calificados para la gestión. Los datos disponibles permiten prever que, dados los procesos citados, esta necesidad seguirá fortaleciéndose y, en consecuencia, crecerá la demanda por adiestramiento y formación.

En virtud de los hechos referidos, el adiestramiento de funcionarios y la formación para la gestión, constituyen hoy una parte considerable y destinada a incrementarse del total de esfuerzos en educación realizados en América Latina. El momento parece ser indicado para someter al movimiento hacia la capacitación descrito, a una revisión de orden especial. A instancias de necesidades de corto plazo propias de la etapa de constitución de este movimiento, los análisis han tendido a concentrarse con frecuencia en lo que podrían denominarse problemas "tácticos", tratando de aportar soluciones específicas en aspectos organizacionales, tecnológicos,

etc. Se hace necesario encarar un amplio esfuerzo de reflexión sobre los problemas "estratégicos". ¿Cuáles son los resultados finales alcanzados? ¿En qué medida se han cumplido las finalidades deseables desde el punto de vista de la contribución de la capacitación a los grandes problemas nacionales? ¿En qué punto de evolución se halla realmente el movimiento? ¿Cuáles son los obstáculos de fondo a su progreso? ¿Se hallará en condiciones de afrontar el crecimiento de la demanda, que surge de los exámenes prospectivos? Es necesario plantear y examinar cuidadosamente estos y otros problemas, que hacen al sentido histórico de los esfuerzos por la capacitación, en relación a la acción general de la región por el desarrollo. De indagaciones de esa índole podrán surgir elementos para el diseño de políticas de fondo que permitan la vigorización y ajuste del movimiento, y su plena actualización histórica.

Este trabajo tiene por objetivo aportar a una reflexión de esas características. Intenta abordar introductoriamente algunos de los principales problemas de estrategia identificables. A tal efecto, analiza en primer término ciertos problemas que afectan al conjunto de esfuerzos de adiestramiento y formación. En segundo lugar, revisa problemas estratégicos específicos de la situación del adiestramiento. En tercer término, estudia problemas estratégicos observables en materia de formación universitaria de administradores. Por último, se presentan algunas ideas para la reestructuración de líneas de acción frente a los problemas tratados.

Corresponde realizar varias puntualizaciones sobre los alcances del trabajo. Como se señaló, los logros obtenidos en estas dos décadas han sido de gran envergadura. En este caso, el análisis deja de lado el examen de dichos logros, entre los cuales

figura por ejemplo el establecimiento de diversas instituciones de excelencia en los dos campos estudiados, que han hecho contribuciones notables (2). El examen se centra en aspectos problemáticos de alta relevancia, cuya profundización puede contribuir al progreso general del movimiento. Por otra parte, la agenda de problemas que se aborda no es de carácter total; incluye solamente algunos de los que se consideran más significativos. Asimismo debe acotarse que existen en la realidad regional diferencias en el desarrollo registrado en los diversos países en esta materia; se procura en el trabajo, atender a ciertas tendencias de elevado grado de generalidad.

El desarrollo formulado se apoya principalmente en un amplio grupo de investigaciones de campo que el autor tuvo oportunidad de dirigir sobre estas temáticas que alcanzaron diversos países de la zona, y en distintos programas de transformación que asistió en base a dichas investigaciones en diferentes países (3). Buena parte de las investigaciones de referencia fueron realizadas por el firmante en el marco del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

II. Algunos Problemas Globales

A. *La "Brecha" entre las metas nacionales y las actividades de Adiestramiento y Formación.*

Un primer gran problema de estrategia en relación al adiestramiento y la formación es el que se relaciona con sus finalidades. Se trata de actividades que deberían hallarse nítidamente orientadas a apoyar el cumplimiento de metas esenciales del sector público y del desarrollo nacional global. ¿En qué medida existe esa conexión estrecha?

Un camino apropiado para fijar objetivos al adiestramiento y la formación debería contener al menos las siguientes etapas básicas:

1. El sistema de planificación global tendría que determinar metas de corto, mediano y largo plazo a las diferentes áreas del sector público.

2. El cumplimiento de estas metas requeriría entre otros aspectos alcanzar sub-metas en términos de objetivos de desarrollo administrativo del aparato público. Deberían establecerse pues, a partir de las metas globales de planificación, las metas administrativas a cumplir.

3. En base a dichas metas, deberían efectuarse "estimados de demanda" respecto a los requerimientos a cubrir en materia de desarrollo de recursos humanos para la gestión, a efectos de proporcionar la capacidad administrativa que se necesita.

Dichos "Estimados", que tendrían que estar definidos en términos cuantitativos y cualitativos, constituirían los objetivos finales a satisfacer por los sistemas dedicados al desarrollo de recursos humanos : adiestramiento y formación.

Por esta vía, las actividades realizadas en ambos campos estarían perfectamente ajustadas al planeamiento global y a las grandes necesidades nacionales. Constituirían así un instrumento efectivo para el desarrollo organizacional del sector público.

¿Cuál es la situación realmente existente en la región? En líneas generales, la vigencia del proceso deseable es muy limitada. La capacidad de planificación en los go-

biernos de la zona se ha ido incrementando notablemente, habiéndose constituido en muchos casos sistemas desarrollados de planeamiento. Sin embargo, la traducción de las metas globales en términos de requerimientos de desarrollo administrativo, ha tenido escaso desenvolvimiento. Subsiste una importante distancia entre planeamiento global y capacidad de gestión. La planificación administrativa que debería salvarla, tiene restringida presencia en los planes generales de desarrollo y en el mismo sistema de planificación. El vacío existente en este aspecto, priva de posibilidades reales a la estimación de demandas de desarrollo de recursos humanos para la gestión. Careciéndose de metas de desarrollo administrativo precisas, desagregadas y especificadas temporalmente, no resulta viable prever demandas de capacidad administrativa.

En esas condiciones, las actividades de adiestramiento y formación carecen de inserción en un sistema general de planificación. Resulta así vulnerada una de las principales conclusiones del "estado de las artes" en este campo. Tanto a nivel microorganizacional como macroorganizacional, el desarrollo de recursos humanos puede aportar efectivamente a la productividad en la medida en que esté estrechamente vinculado a los problemas prioritarios de la organización. En los países de la zona, en cambio, tiende a carecer de referentes hacia los cuales orientarse.

En la práctica, el adiestramiento se planifica en muchos casos de acuerdo a consideraciones coyunturales y microoperacionales que deberían ser incluidos en un proceso lógico de programación, pero que no cubren de ningún modo el proceso total deseable. En diversos casos, en definitiva, la tradicional técnica de consultar la

opinión del supervisor respecto a necesidades de adiestramiento, se constituye en el elemento de mayor gravitación para definir sus finalidades, marginándose de hecho, parámetros relevantes que al recoger problemáticas macro más generales, pueden llevar a conclusiones disímiles.

En el terreno de la formación, el papel de la opinión del supervisor en adiestramiento, lo juega con frecuencia, la técnica de "ajuste coyuntural al mercado". Las carreras o programas de preparación de administradores, se diseñan atendiendo esencialmente a los requerimientos inmediatistas del mercado. Pueden plantearse allí contradicciones significativas, con el sistema de planeamiento que está proyectando escenarios donde la realidad del mercado está destinada a cambiar en aspectos importantes.

Se presenta pues en la realidad de la región, una profunda brecha entre el enorme esfuerzo hecho en capacitación, y los grandes requerimientos nacionales. Esta brecha da lugar a pronunciadas "irracionalidades" en diferentes aspectos. Así, verbigracia, el sistema educacional tiene fijadas metas normalmente precisas dentro del planeamiento general. El adiestramiento constituye de hecho, una significativa esfera de actividad educativa de orden paraformal. La ausencia de coordinación en las metas de ambos, posibilita diversos desajustes. Mientras el sistema educacional puede proponerse objetivos como los de la educación permanente: "aprender a ser", "desarrollo integral de las potencialidades humanas", etc., el adiestramiento, que podría complementar en su área de influencia los esfuerzos educativos globales, puede plantearse finalidades contradictorias con ellos. A su vez, el sistema educativo oficial tiende a ignorar

el valor educacional del adiestramiento, no asignándole ningún reconocimiento formal, lo que le resta una importante posibilidad motivacional. En otro campo, el de la ciencia y tecnología de valor estratégico para América Latina, mientras se ha desarrollado una aguda conciencia sobre la necesidad de un desarrollo tecnológico nacional, y se han planteado objetivos y sistemas de planeamiento enfatizados en parte en el desenvolvimiento de las capacidades humanas para impulsarlo, tanto el adiestramiento como la formación, desconectados de estas grandes metas nacionales, operan en diversos casos con orientación hacia objetivos de aprendizaje más acordes con el modelo tradicional de dependencia tecnológica mecánica, que con el deseable de desarrollo nacional.

La brecha puntualizada genera un problema adicional de considerable importancia. En nuestros días ha cobrado impulso creciente un área de las ciencias modernas de la educación, conocida como evaluación. Un proceso educativo conducido científicamente, necesita imprescindiblemente de una evaluación sistemática, que establezca la medida en que está cumpliendo las metas planeadas, fije las causas de las desviaciones, y retroalimente nuevos procesos de reajuste y planificación. Las actividades de adiestramiento y formación deberían ser sometidas a un riguroso procedimiento de este tipo. Ello beneficiaría profundamente su productividad final. Al carecerse de un marco de metas precisas, la realización de evaluaciones de estas características resulta altamente problemática. La ausencia de referentes coherentes contra los cuales chequear los resultados alcanzados, restringe las posibilidades de emplear las potencialidades de la evaluación. Se cierra así un círculo deficitario. El adiestramiento y la formación, que

trabajan carentes de un marco de objetivos globales definidos, tampoco cuentan con la retroalimentación que podría permitir ajustes en sus líneas de labor.

B. Las Insuficiencias Sistémicas.

Como se ha señalado, las actividades de adiestramiento y formación se han expandido vigorosamente en toda la región. Dadas las limitaciones de los recursos disponibles en la mayor parte de los países, y la complejidad y alcance de las demandas a cubrir, sería conveniente que ese desarrollo estuviera presidido por criterios definidos de racionalidad y eficiencia. En tal sentido, un modelo óptimo estaría constituido por la conformación del conjunto de dichas actividades en un verdadero "Sistema". El sistema como tal tendría fijados niveles de planeamiento, de coordinación y de evaluación, y procuraría dar la mayor organicidad factible a los esfuerzos desplegados, y maximizar su rendimiento. El sistema global de Desarrollo de recursos humanos para la gestión pública, incluiría dos subsistemas: el subsistema de adiestramiento, y el de formación. Cada uno de ellos se hallaría configurado, a su vez, con todos los lineamientos característicos de los sistemas consistentes. El sistema global intentaría explotar en detalle las potencialidades de intercambio productivo entre los dos subsistemas. En ese aspecto, las posibilidades son amplísimas. Así, verbigracia, los recursos docentes académicos utilizados por el sistema de formación, podrían ser de gran utilidad en el desarrollo y perfeccionamiento de instructores para adiestramiento y, a su vez, la experticia acumulada en funcionarios públicos de importante trayectoria puede suministrar ricos insumos a la tarea docente realizada en el sistema de formación.

La "práctica" de la región tiende a hallarse muy distante de los atributos propios de un *sistema* en este campo. En primer término, cada uno de los dos subsistemas potenciales presenta serias fallas en relación a la noción de sistema. En lo que hace al adiestramiento, en diversos casos la situación coincide con la caracterización de situación que las Naciones Unidas han formulado respecto a los países en desarrollo en general, indicando que frente a la demanda creciente de personal administrativo y de gestión para el sector público: "La respuesta de los gobiernos fue, en la mayoría de los casos, crear programas e instituciones de formación frecuentemente en forma *ad hoc* y sin basarse en una política global sobre los objetivos y la dirección de la formación. En la confusión resultante, las actividades tendían a abarcar las mismas esferas sustantivas generales y competían entre sí por el personal, los participantes, y los escasos recursos gubernamentales disponibles para formación. En muchos casos, los programas de formación no llegaban a complementarse unos a otros ni a proporcionar una red completa de formación para diferentes niveles y necesidades de la administración pública" (4).

El desarrollo *ad hoc* ha tenido alto peso en la zona. El mismo ha favorecido fuertes insuficiencias de coordinación en la tarea de adiestramiento. Son significativas en tal sentido la desvinculación que muchas veces presentan las escuelas o instituciones creadas para programas de capacitación especializados, en relación a las unidades de adiestramiento en los Ministerios o entidades públicas a las que están formalmente adscritas, la falta de lazos estables entre las unidades de adiestramiento de una misma área ministerial, etc.

Tendencias semejantes de asistematicidad predominan en numerosos países en las carreras y programas universitarios de formación de administradores. En la mayor parte de los casos, no se hallan asociados

a través de relaciones orgánicas de coordinación e intercambio. Frecuentemente su situación en este aspecto tiene rasgos de semiaislamiento. Son muy limitados los programas conjuntos, la utilización cooperativa de estos recursos escasos, el análisis en común de experiencias. En investigación dirigida por el autor, pudieron constatarse dichos hechos en tres realidades nacionales con amplio desarrollo en materia de carreras universitarias para la formación de Administradores. Al tratar de determinar la existencia de lazos de coordinación permanente o programas conjuntos entre las Escuelas o Facultades que forman administradores, se verificó que ellos no existían en un 77 o/o de las instituciones de este tipo en Ecuador, en un 53 o/o de las mismas en Colombia, y en un 74 o/o en Venezuela (5). El mismo tipo de situaciones tiende a darse en toda la región.

En segundo lugar, las pronunciadas debilidades sistémicas del adiestramiento y la formación referidas, generan lógicamente una acentuada limitación en la posibilidad de interconexión de ambos campos. Al carecer de organicidad, se restringen en alta medida las importantes alternativas de cooperación mutua que podrían implementarse si se tratara efectivamente de dos subsistemas reales.

En tercer término, no solamente no se aprovechan las potencialidades de intercambio entre los esfuerzos en ambas áreas, sino que una característica típica del cuadro general de inorganicidad vigente, es la propensión a superposiciones y "conflictos jurisdiccionales". Así, como bien se ha destacado: "Existe en algunos países de América Latina una confusión entre los propósitos que deben tener los programas y cursos de adiestramiento en

servicio, con aquellos de capacitación superior universitaria en administración pública" (6). En diversas ocasiones las dos áreas han tendido a invadirse mutuamente con los consiguientes costos en términos de utilización inadecuada de los restringidos recursos nacionales existentes.

C. El Predominio del paradigma "Formalista" del Desarrollo Administrativo.

El adiestramiento y la formación se hallan destinados a contribuir al desarrollo y el cambio administrativo. Por ende, muchas de sus características principales: su rol en la organización, sus orientaciones básicas, su posición organizacional, han de hallarse fuertemente determinadas por la concepción utilizada en cuanto a cuestiones como: en qué consiste el desarrollo administrativo, cuáles son las fuerzas motrices, cómo puede lograrse. Dicha concepción será el marco de referencia conceptual y normativo en el que se desenvolverán los esfuerzos de capacitación.

En la región, ha tenido fuerte peso una definida concepción del desarrollo administrativo, denominado con frecuencia "el formalismo". El autor ha tenido la ocasión de examinar en detalle las raíces históricas, las debilidades epistemológicas y sustantivas, las limitaciones técnicas del formalismo, en diversas obras y trabajos. (7). En líneas esquemáticas, el paradigma formalista respecto al desarrollo administrativo consta, entre otros, de los siguientes componentes centrales:

La organización consiste básicamente en un conjunto de posiciones funcionales que mantienen relaciones de subordinación y coordinación, conformando la llamada "Jerarquía cargo-labor".

El problema del desarrollo administra-

tivo es esencialmente el de optimizar en función de los objetivos organizacionales, todos los aspectos formal-administrativos de la jerarquía cargo-labor. Ello requiere: diseñar organigramas ideales, especificar las normas jerárquicas, fijar procedimientos detallados de operación, desagregar totalmente las funciones contenidas en cada cargo. A nivel macroorganizacional, de estructura del Estado, el problema es conceptualmente similar: determinar la distribución óptima de funciones, trasladar funciones de un sector a otro, planificar en detalle las relaciones formales interorganizacionales.

El factor humano deberá ajustarse estrictamente al plan formal. Sólo se aceptarán comportamientos organizacionales acordes con el planeamiento establecido. La jerarquía cargo-labor determinará las conductas de los recursos humanos empleados.

- La autoridad deriva exclusivamente de las jerarquías instituidas en el organigrama, y las comunicaciones se realizan siguiendo los canales formales establecidos.

En el marco de este paradigma, el adiestramiento y la formación tienen un rol perfectamente delimitado. Se necesitan recursos humanos totalmente ajustados a las destrezas requeridas por el perfil del cargo. El adiestramiento debe circunscribirse a desenvolver esas aptitudes. Por su parte, la formación de administradores profesionales debe enfatizar el manejo de los diversos instrumentos necesarios para implementar el formalismo: diseño de estructuras formales de organización, confección de manuales de cargos, estudio de procedimientos, etc.

El desarrollo de recursos humanos apare-

ce en este marco, con un "status" de orden inferior en la organización. Lo principal es el planeamiento formal, el factor humano debe adaptarse a él, y su desarrollo restringirse a lo necesario para ese ajuste. En organismos manejados de acuerdo a esta concepción, las unidades y funciones de adiestramiento tienden a tener una ubicación jerárquica distante de las posiciones principales, un ámbito funcional de reducidos alcances y un limitado valor en términos de "prestigio" organizacional. Su inserción, configura una situación de "cuasi-marginalidad".

El paradigma formalista ha sido objeto continuo de severas críticas, tanto en el campo de la teoría administrativa como en el análisis concreto de su práctica en la administración pública latinoamericana. Así, se ha señalado repetidamente por corrientes modernas del pensamiento organizativo, que el problema es mucho más complejo. El planeamiento formal es sólo un aspecto de la realidad organizacional; existen otros de gran influencia en el comportamiento final, como las luchas por el poder, las relaciones informales, las fuentes de autoridad no formal, los desarrollos grupales, la dinámica de las comunicaciones interpersonales, la "cultura" organizativa, etc. Las variables consideradas por el formalismo son reales, pero conforman sólo una dimensión de las múltiples actuantes. El formalismo cae en un tipo de error bien tipificado en el campo del conocimiento: el reduccionismo. La cuestión queda restringida a ciertos elementos que deben ser contemplados necesariamente, pero que aislados no dan cuenta de ella.

Al cometer una falla fundamental en la evaluación de la realidad, el reduccionismo lleva a resultados prácticos muy limi-

tados en términos de desarrollo administrativo. La historia de la reforma administrativa en América Latina, es pródiga en ellos. El formalismo aplicado a la reforma se ha agotado en esfuerzos que tienen su valor pero sólo atacaron aspectos parciales del problema, desviando la atención de otros relevantes. Como se ha resaltado con referencia a casos nacionales, pero que resultan ejemplificativos de procesos constantemente repetidos en la región:

"La acción de la reforma ha influido casi exclusivamente sobre los elementos formales del sistema... se definen nuevamente, las líneas de autoridad y responsabilidad, se subdividen o fusionan los organismos para atender al principio de homogeneidad, y se reduce la cantidad de subordinados directos de una jefatura respetando el principio del alcance del control. A esta altura cabe formular algunas preguntas: ¿Será el congestionamiento de la Presidencia de la República predominantemente un problema de comportamiento estructural? ¿Será la descentralización administrativa un problema de saber delegar o de querer delegar responsabilidades y querer aceptar esta delegación? ¿Qué parte de la racionalidad de las reorganizaciones formales choca con los comportamientos que no son racionales?" (8).

Los planes de reforma por lo general han consistido en simples cambios o traslado de funciones de un organismo público a otro, bajo el criterio de que los problemas de la administración pública se resuelven efectuando modificaciones en los organismos o cartas de organización. Este enfoque formal y simplista desconoce que la raíz de los males gerenciales en el sector público está íntimamente vinculada a factores de mayor importancia, como lo son el proceso de toma de decisiones, la for-

mación de recursos humanos de alto nivel, la motivación y el liderazgo administrativo, la dependencia tecnológica en materia de administración, el marco sociopolítico de la administración pública y, en fin, una serie de elementos determinantes del nivel de eficiencia y eficacia, que generalmente tienen muy poco que ver con simples traslados de actividad de una dependencia a otra".(9)

En estas condiciones, marginando elementos vitales en el comportamiento organizacional, los resultados prácticos del formalismo tienden lógicamente a ser pobres. A pesar de los cambios de organigramas y de procedimientos, no se modifican aspectos centrales de la problemática organizacional. El desarrollo administrativo generado es mínimo.

La realidad de la región ha testimoniado, con el convincente aval de su rica experiencia en la materia, en favor de la concepción del desarrollo administrativo como un proceso de cambio no meramente administrativo, sino de carácter social complejo, en donde se requiere modificar, además de aspectos formales, correlaciones de poder, actitudes, motivaciones, capacidades. En esta percepción, varía radicalmente el papel del factor humano. Se convierte en elemento fundamental del proceso. Sin modificaciones profundas en su desempeño, determinado por múltiples variables, el proceso no podrá avanzar mayormente. Esa fue una de las conclusiones principales de una amplia reflexión internacional sobre la reforma administrativa en el mundo subdesarrollado:

"Los servicios públicos pueden ser organizados en sectores centrales, locales o de empresas públicas, pueden ser centralizados o descentralizados, pero el modo de

funcionar ha de depender de la gente empleada en ellos. Toda reforma administrativa en gran escala debe tomar plenamente en consideración la capacidad, los valores y la actitud de la gente. El cambiar o modificar la estructura del mecanismo de gobierno, sin considerar estos factores, es más que probable que sea de escasa utilidad... un cambio de actitud de la gente sería un factor indispensable para el éxito de los esfuerzos en materia de reformas administrativas, cualesquiera que fuesen los problemas prácticos de las reformas". (10)

El rol asignado al factor humano en este replanteo de la cuestión, revaloriza y modifica sustancialmente el papel del desarrollo de recursos humanos. Se convierte en una estrategia gerencial de enormes potencialidades. La más indicada para atacar numerosos problemas, e indispensable en combinaciones de estrategias necesarias para atacar otros. En este encuadre varían las orientaciones e inserción del adiestramiento y la formación. Se requiere un adiestramiento que supere la visión tradicional del mero desenvolvimiento de capacidades específicas y se proyecte con la visión de recursos humanos que necesitan además de habilidades para su función actual, capacidades para nuevas funciones potenciales, y para poder afrontar el cambio tecnológico y el crecimiento de la organización en general. Por otra parte, el esfuerzo de la formación ha de tomar también otras orientaciones. El perfil del administrador profesional deseable no ha de ser simplemente el de un "especialista en formalismo". Deberá disponer de capacidades para impulsar y guiar procesos de cambio que, al ser de naturaleza social, requerirán el trabajo de equipos multidisciplinarios. Para ello tendrá que sumar a los conocimientos específicamente admi-

nistrativos, otras calidades. En la investigación sobre la formación de administradores antes mencionada, los funcionarios directivos de una amplia muestra de organismos gubernamentales y las autoridades de los organismos universitarios que forman administradores, de los cuatro países indagados, consideraron al respecto como los principales rasgos del administrador ideal: 1) Buena formación científica y cultura general; 2) Capacidad crítica; 3) Conciencia nacional; 4) Capacidad creativa; 5) Conocimiento de la realidad nacional; 6) Capacidad técnica en su especialidad; 7) Actitud frente al personal que dirige (capacidad de liderazgo). (11)

También cambia en este enfoque la inserción organizacional del desarrollo de recursos humanos. Tiende a adquirir una elevada jerarquía formal, a separarse incluso de los aspectos administrativos de la función de personal, su ámbito funcional adquiere gran amplitud y flexibilidad, y se convierte en un insumo altamente valorado en el "clima" organizacional.

Como se refirió inicialmente, a pesar de los errores del formalismo, la evolución de los esfuerzos por el mejoramiento administrativo del sector público en América Latina, se ha caracterizado por una acentuada influencia del paradigma formalista. Esa realidad, plantea un agudo problema estratégico al adiestramiento y la formación, por cuanto condiciona severamente sus posibilidades de acción.

Examinados algunos de los problemas esenciales de tipo general que afectan al desarrollo de recursos humanos en la región, ingresaremos a continuación a analizar separadamente ciertos problemas específicos, igualmente relevantes, de cada una de sus grandes áreas.

III. Problemas Estratégicos en Adiestramiento.

El amplio movimiento de expansión registrado en la mayor parte de los países de la región en materia de adiestramiento, ha tropezado con ciertos problemas que por su importancia, y consecuencias prácticas para el futuro del proceso, pueden ser considerados con propiedad "estratégicos". Se presentarán a continuación las líneas generales de tres de dichos problemas, de presencia generalizada en la zona.

A. Deficiencias en la integración con los otros sistemas de gestión del personal público.

El adiestramiento actúa sobre el funcionario público conjuntamente con otras políticas de personal, como las de reclutamiento y selección, clasificación de cargos, remuneraciones, promoción, estabilidad, etc. El impacto integrado de todas estas políticas conforma una determinada "situación laboral". La percepción del adiestramiento por parte del funcionario estará enmarcada en dicha situación. La medida en que el adiestramiento sea visualizado como una vía útil para el mejoramiento general de la "situación laboral", influirá fuertemente en la motivación hacia el mismo.

La existencia de un alto grado de motivación resulta en este caso un factor de gran trascendencia. El adiestramiento se halla constituido básicamente por una serie de experiencias de aprendizaje, y existe plena coincidencia en las teorías relativas al aprendizaje de mayor aceptación, en que la motivación es una fuerza esencial para la realización eficiente de procesos de esta índole. Se ha resaltado en corrientes edu-

cativas modernas que "no se puede enseñar nada a nadie, sólo se puede ayudar a aprender", enfatizando de este modo, que el aprendizaje opera principalmente en el interior de la personalidad del educando. Los insumos educativos proporcionan los contenidos del proceso de aprendizaje, pero el mismo es movilizado por su receptor, a instancias en buena parte, de su grado de motivación. Desde esta perspectiva, la motivación resulta una condición decisiva para la realización misma del aprendizaje.

¿Cuál es la situación predominante en la región? ¿En qué grado el adiestramiento favorece objetivamente la mejora de la "situación laboral" global del funcionario y genera por ende motivación?

Técnicamente, existe consenso en que el sistema de adiestramiento tendría que estar profundamente integrado y coordinado con los otros sistemas de personal. Deberían existir relaciones detalladamente fijadas e institucionalizadas, entre el adiestramiento y áreas como reclutamiento y selección, el sistema de remuneraciones, y la carrera administrativa en general. Al mismo tiempo que esta interrelación daría al adiestramiento posibilidades efectivas de incidir sobre la situación laboral, beneficiaría sustancialmente a los otros sistemas, al introducir un elemento racionalizador y objetivador, en su funcionamiento.

En este sentido, una meta técnica deseable sería la estructuración en el sector público de "programaciones de carrera" que incluyeran como uno de sus ejes, el adiestramiento.

La realidad regional sigue distante de estas necesidades. Se han producido impor-

tantes avances en cada uno de los sistemas de personal. En diversos países se han ido afinando y mejorando los instrumentos básicos empleados en ellos. En varios, se han dictado amplios cuerpos legales destinados a normar todos los aspectos de la llamada "carrera administrativa". Sin embargo, la práctica latinoamericana, contiene hasta ahora muy limitadas experiencias, orientadas a vincular orgánicamente el sistema de adiestramiento con los otros sistemas de personal. Las leyes de referencia, verbigracia, llegan en algunos casos avanzados, a establecer la obligatoriedad del suministro de adiestramiento a los funcionarios, y a consagrarlo como un verdadero derecho de los mismos. Pero no determinan formalmente un sistema operativo de reconocimiento objetivado de los logros alcanzados por el funcionario a través del adiestramiento, en términos de los otros sistemas de personal.

Estos vacíos en la integración de los sistemas, facilitan la creación de una situación ambigua en cuanto al valor del adiestramiento para la situación laboral de los agentes públicos, con los consiguientes efectos negativos en el plano motivacional.

B. El problema de la credibilidad.

El presente problema se halla estrechamente ligado a algunos de los revisados anteriormente. El adiestramiento es un esfuerzo educacional. Como toda acción educativa, sus productos concretos, no son directamente visibles. Por otra parte, los procesos educativos requieren de tiempo para implementarse y generar efectos. El volumen de tiempo necesario sube en relación directa a la profundidad de los cambios que se intenta inducir a través de la acción educacional. Si se trata de modificar a través de ella, concepciones glo-

bales, comportamientos tradicionales, serán necesarios lapsos considerables.

Por todos estos factores, no siendo los productos del adiestramiento de carácter material y dándose en diversos casos a mediano y largo plazo, resulta de alta importancia que goce de "credibilidad" en la organización. Este aspecto es crucial en lo referente a los niveles gerenciales. Si dan crédito al adiestramiento y lo perciben como una "inversión en recursos humanos" de alta rentabilidad, pero a plazo no inmediato y sin réditos líquidos, tendrá posibilidades de disponer del apoyo que imprescindiblemente necesita para desenvolverse. En caso contrario, dicho apoyo le será retaceado. El grado de credibilidad, condicionará también la actitud básica hacia el adiestramiento de los niveles organizacionales operativos.

En la práctica latinoamericana, éste aparece como uno de los problemas centrales de la situación actual. En buena parte de los países, se halla generalizada la percepción de que la credibilidad que despierta el adiestramiento, es baja. Se atribuye a extendidos niveles gerenciales de la administración pública, la visión del adiestramiento como una especie de "gasto" de poca productividad y limitada utilidad para los grandes objetivos organizacionales. Entre las múltiples consecuencias de esta visión se halla el frecuentemente citado caso límite del envío a los programas de adiestramiento de participantes que son seleccionados no en función de sus méritos y potencial de desarrollo, sino por el contrario, en función de consideraciones muy diferentes del tipo de: su inutilidad, "marginarlos de la organización", etc. También forma parte del cuadro la resistencia cerrada a mandar a los programas a recursos humanos realmente

calificados, a los fines de "no afectar la eficiencia". En esas condiciones, los cursos reúnen en diversas ocasiones, a participantes distantes del perfil adecuado. Otro efecto usual se halla en la escasa relevancia asignada a los resultados del adiestramiento. Al retomar a la organización, los adiestrados se encuentran muchas veces con que no tienen oportunidad de aplicar los conocimientos adquiridos. La baja credibilidad repercute asimismo, en la posición organizativa de las unidades de adiestramiento, los recursos que le son asignados y su influencia en la organización, contribuyendo a crearles una situación de acentuada debilidad.

En la experiencia de la región, los cuadros operativos de la organización tienden a participar de la baja credibilidad referida. Consiguientemente, el prestigio de las actividades de adiestramiento es reducido.

Dada la demanda de "credibilidad" que por naturaleza caracteriza a los procesos educativos, anteriormente precisada, esta cuestión afecta considerablemente las perspectivas del adiestramiento.

¿Cuáles son sus principales causas? Probablemente estén actuando un amplio conjunto de fuerzas de diversa índole, y se necesitaría una intensa tarea de investigación para identificar su carácter y modos de influencia. Las investigaciones realizadas y los indicios disponibles permiten aseverar que el problema excede totalmente a un mero asunto de "esclarecimiento o sensibilización".

No se trata simplemente de que los altos niveles gerenciales públicos carecen de información detallada respecto a la importancia del adiestramiento. Parecen actuar factores más profundos. Es posible hipo-

tetizar en tal sentido que la influencia del paradigma formalista incide fuertemente en su visión del adiestramiento. Este hecho, que ya se ha señalado, tiene implicancias directas sobre la credibilidad. En la medida en que ese estrato organizacional tiende a no concebir el adiestramiento como una herramienta gerencial relevante que puede ayudar a la solución de agudos problemas organizacionales, por cuanto capta a su vez dichos problemas como cuestiones que se resuelven esencialmente con medidas formal administrativas, percibe, lejanas y carentes de realidad, las argumentaciones respecto al “adiestramiento—inversión” y sus potencialidades.

A su vez, en el caso de los niveles operativos, la falta de valor del adiestramiento para las posiciones de mando y las ya referidas deficiencias en su integración con los otros sistemas de gestión del personal público, fomentan una atmósfera de escasa confianza en su significación organizacional.

C. *Las limitaciones de los contenidos.*

Refiriéndose a los contenidos empleados en las actividades de capacitación realizadas en los países en desarrollo, señala un documento de las Naciones Unidas:

“... Ha habido una tendencia exagerada a copiar y apropiarse en vez de crear soluciones locales adecuadas... En realidad se ha prestado más atención a la creación formal de instituciones que al desarrollo sustantivo pertinente y a la formación de capacitadores...” (12)

La descripción es en buena medida aplicable a la región. Para que el adiestramiento resulte eficaz, sus contenidos debieran ha-

llarse plenamente ajustados al tipo de problemas organizacionales propios del sector público en los países de América Latina. En diferentes casos estos problemas tienen rasgos peculiares, determinados por la singularidad de la evolución histórica del aparato público. Los diseños instruccionales emplearlos en adiestramiento tendrían que recoger la índole particular de las cuestiones a las que tratan de aportar. Ello implica que deberían incluir contenidos directamente relevantes para ellas, bibliografía que realmente le sea aplicable, experiencias y casos derivados de esfuerzos realizados en América Latina.

La situación detectable se halla distante de satisfacer estas necesidades. Existe una serie de elementos externos al diseño instruccional que limitan seriamente sus alternativas. Como sucede en otros terrenos científico-técnicos, diversos factores y presiones analizados en detalle por las ciencias sociales latinoamericanas en su examen de las causas y modos de expresión de la “dependencia tecnológica”, y la debilidad de la generación nacional de conocimientos, crean condiciones propicias a la importación indiscriminada de contenidos, en muchos casos estructurados para países desarrollados, con problemáticas muy disímiles e irrelevantes en aspectos importantes para la situación local. A veces, esos contenidos que están de “moda” en el mercado tecnológico desarrollado, corresponden a problemas de otro nivel de sofisticación y disponibilidades de recursos diferentes. En otras, se trata de contenidos obsoletos, ya descartados o en proceso de descarte en los países que los proveen. Como resalta al respecto Yehzekel Dror:

“... Muchas tecnologías administrativas transferidas a los países en vías de desa-

rrollo son obsoletos en sus países de origen. Esta tendencia es causada por una tasa de cambio acelerada en las tecnologías administrativas en los principales países desarrollados, en donde gran parte de la práctica aceptada todavía, está obsoleta a las claras, aunque es difícil deshacerse de ella... La obsolescencia de muchas tecnologías administrativas todavía imperantes en los países desarrollados provoca evidentemente la transferencia de tecnologías obsoletas hacia los países en vías de desarrollo, siempre que las "prácticas corrientes" y la "experiencia" se transfieran ... " (13)

Por otra parte, la tarea de investigación de problemas administrativos del sector público regional es restringida, y la circulación de sus resultados, es precaria. Ello limita severamente la disponibilidad de contenidos científicamente sistematizados relativos a los problemas nacionales. Al mismo tiempo, tampoco se realizan esfuerzos orgánicos para llevar adelante todas las etapas necesarias para producir casos basados en las realidades administrativas de la zona.

La utilización mecánica de contenidos "envasados", no seleccionados según estrictos criterios de pertinencia, y no adecuados a los países, genera un desfase entre las actividades de adiestramiento y las grandes cuestiones organizacionales del sector público. Así por ejemplo, mientras se llevan a cabo cursos destinados a entrenar en tecnologías ubicadas en la frontera tecnológica internacional, hay un amplio retraso en la organización permanente de la "inducción", es decir de cursos básicos para los nuevos funcionarios que ingresan a la administración pública, destinados a orientarlos respecto a las características principales de la misma y de la institución

en la que van a desempeñarse.

Corresponde señalar que a las limitaciones de los contenidos empleados, se suma otra cuestión adicional. Modernamente se considera que en un proceso de aprendizaje se transmiten contenidos por una doble vía. Por un lado, se hallan los conocimientos concretos que se trata de proporcionar; por otro, al utilizar repetidamente cierta metodología pedagógica se envía un contenido educacional implícito. Se estimula o se restringe el desenvolvimiento de capacidades globales como la creatividad, la criticidad, el razonamiento eficiente, etc., y la conformación de actitudes positivas en relación a los contenidos y los problemas.

El diseño instruccional del adiestramiento debería contemplar junto a la selección de objetivos y contenidos apropiados, el empleo de métodos pedagógicos dirigidos al desarrollo de las aptitudes básicas de los participantes y acordes con sus características que difieren significativamente de las propias de alumnos del sistema de educación formal. El adiestramiento implica un esfuerzo de educación de adultos que podría beneficiarse ampliamente de las conclusiones y avances de la *andragogía* contemporánea. En la región, el adiestramiento tiende a efectuarse sin mayor énfasis en estos aspectos. Se trasladan a él métodos propios del sistema formal, con fuerte predominio de la educación tradicional de carácter pasivo, centrada en las clases del docente. Ello transmite "contenidos" actitudinales y estilos de trabajo intelectual que promueven un funcionario lejano del modelo activo y creador deseable.

IV. Problemas Estratégicos en la Formación Universitaria de Administradores.

Se está realizando en la zona un esfuerzo de grandes proporciones en el campo de la preparación de administradores profesionales. Ya se resaltó que la magnitud del crecimiento alcanzado por las carreras respectivas, las ha convertido en un sector cuantitativamente relevante del sistema universitario regional, y que las tendencias de referencia continúan acentuándose. Sin embargo, existen serias dudas en relación a diferentes aspectos cualitativos de la situación. En la mayoría de los países los programas de formación de administradores no se hallan especializados; preparan egresados que estiman servirán tanto para el sector privado como para el sector público. Sólo en pocos países se hallan diferenciadas las carreras de administración pública y de administración de empresas. (14) Se plantean fuertes interrogantes sobre la aptitud de los programas de capacitación "generalistas" para producir profesionales efectivamente preparados para la gestión pública. Estas dudas surgen de problemas no resueltos de gran relevancia que afectan a estos programas. Se abordan a continuación resumidamente algunos de ellos que por su significación e implicancias, son claramente estratégicos.

A. Las deficiencias curriculares.

¿Qué tipo de administrador público necesita la región? Como se refirió (Ver II. C) existe un fuerte consenso entre funcionarios directivos del mismo sector público y autoridades de organismos universitarios, en una concepción que podría denominarse de "formación integral". De acuerdo a ella el administrador debería

disponer prioritariamente de sólidas bases científicas, de una preparación técnica enmarcada en un detallado conocimiento del contexto, de aptitudes esenciales para la gerencia moderna, como la capacidad creativa, la capacidad crítica y la capacidad de liderazgo, y tendría que tener un alto grado de conciencia nacional.

Los *curriculum*s utilizados normalmente en la zona presentan una pronunciada brecha respecto a esta "concepción integral", que surge de las exigencias de la realidad.

En primer término, la capacitación técnica que proporcionan presenta diversas ausencias de significación en relación a las necesidades del sector público. El administrador público latinoamericano debería poseer una comprensión orgánica de la "ecología" en que desenvuelve su acción. Así tendría que conocer en profundidad acerca de los grandes procesos internacionales incidentes en la realidad de su país, y sobre las características estructurales de la misma, que a su vez son el referente inmediato de la realidad organizacional. Los *curriculum*s suelen suministrar una capacitación pobre en estos aspectos. En una investigación llevada a cabo por la Escuela Empresarial Andina sobre la enseñanza de la administración en la Subregión Andina, que examinó planes de estudio de 28 universidades de la subregión, puede verificarse que, el 54 o/o de los planes no contenían asignaturas relativas a la realidad nacional y un 29 o/o, sólo tenía una asignatura de ese orden. Las cifras eran semejantes en cuanto a contenidos relativos a la realidad latinoamericana e internacional. En un 43 o/o de los planes, no había ninguna materia de esa índole, y en otro 46 o/o sólo una. En más del 80 o/o de las Universidades la formación

“ecológica” del administrador era pues casi nula. (15)

Por otra parte, la preparación técnica impartida debería capacitar plenamente al administrador para la gestión pública. En la historia reciente, paralelamente al incremento de complejidad del aparato público, se ha producido un avance sostenido y de magnitud en las ramas del conocimiento que se ocupan del análisis del fenómeno público, que ha generado importantes ampliaciones del *stock* de tecnologías disponibles. La ciencia de la administración pública tiene actualmente un perfil epistemológico bien diferenciado, metodologías específicas y un ritmo de producción de conocimientos significativo. Los *curriculums* deberían proporcionar el dominio del conocimiento científico-tecnológico creado en este campo que resulta de mayor aplicabilidad en las realidades de la región. El énfasis de la actual formación universitaria de administradores, es bien distinto. Se capacita esencialmente en dirección a la gestión de unidades microeconómicas privadas. La preparación se concentra en tecnologías orientadas a cumplir los objetivos característicos de una empresa privada. En algunos casos, esas tecnologías pueden tener un ámbito de aplicación organizacional amplio, pero en otros, los problemas de gestión del sector privado tienen disimilitudes marcadas con los del sector público y se requieren, por ende, diseños técnicos especializados, a efectos de obtener eficiencia. Así por ejemplo, los objetivos y cuestiones que se plantean en el sector público en áreas como el mercadeo, la administración financiera y la evaluación de proyectos al ingresar consideraciones como el beneficio macrosocial, los costos sociales, la contribución a objetivos globales, el efecto empleo, crean necesidades

técnicas distintas de las propias de las empresas privadas, centradas en la rentabilidad. Además, el sector público presenta un extenso número de problemáticas que le son particulares, derivadas de sus responsabilidades en las actuales estructuras sociales. De ellas devienen temáticas que requieren un tratamiento técnico específico, como la macro-organización del Estado, la desconcentración administrativa, la programación presupuestaria pública, la contabilidad gubernamental, etc.

Los *curriculums* predominantes hacen escaso lugar de esta “singularidad” de la gestión pública. En la investigación antes referida puede comprobarse que de las 28 Universidades examinadas, 12, no tenían entre las asignaturas administrativas obligatorias del *curriculum* que regía la preparación de administradores, ninguna destinada directamente a administración pública, y en otras 8 sólo había una materia de este tipo.

En estas condiciones la afirmación de que se forman “generalistas administrativos” con aptitudes para desempeñarse eficazmente en los campos público y privado, resulta escasamente fundamentada.

Esta situación ha sido destacada en múltiples ocasiones. Así, entre otros casos, en Venezuela, el I Congreso Nacional de Ciencia y Tecnología recomendó:

“Proponer que las Escuelas de Administración y Contaduría, cuyos planes de estudio están en su mayor parte dirigidos, en la actualidad, casi exclusivamente a resolver los problemas de la empresa privada, estudien la posibilidad de reorientar tales planes hacia el análisis y solución de las grandes problemáticas administrativas del sector público ...” (16)

En el mismo sentido, en Perú se ha resal-
tado:

“La orientación de los programas de formación administrativa universitaria están polarizados hacia una realidad empresarial privada muy diferente a los objetivos que la reforma (administrativa) determina y que las características del sector público en su conjunto conforman ...” (17)

En el campo técnico se presenta otro vacío considerable. El administrador profesional que actúe en la gestión pública deberá liderar grupos humanos. Por ende, necesita disponer de una apoyatura técnica en términos de conocimientos relativos al comportamiento humano en las organizaciones, la dinámica de grupos, la psicología del trabajo, técnicas de liderazgo, etc. Entre los 28 planes de estudio incluídos en la muestra antes citada, un 54 o/o de ellos no proporcionan la capacitación mínima deseable en este aspecto (un 25 o/o no contiene ninguna materia sobre el comportamiento organizacional grupal o individual y un 29 o/o sólo una).

En segundo término, junto a las insuficiencias técnicas referidas, los *curriculums* usuales se caracterizan por una aguda debilidad en el plano de una dimensión exigida por diversos aspectos de la realidad administrativa regional: la formación científica básica. Un administrador que en las actuales circunstancias latinoamericanas debe ser capaz de diseñar nuevas soluciones técnicas para problemas exclusivos de la región, seleccionar y adaptar tecnologías externas adecuadas para otros, utilizar el apoyo de la investigación científica para estructurar políticas y establecer alternativas de decisión, necesita disponer de una base en términos de formación científica. Tiene que conocer de áreas co-

mo la lógica, la metodología de la investigación, la epistemología, que constituyen en esencia los instrumentos que emplea la producción y desarrollo de conocimientos. Si se analizan las 28 Universidades consideradas, es posible constatar que en 16 de ellas el *curriculum* no contempla ninguna asignatura de formación científica y en otras tres, sólo una. Existe pues una pronunciada insuficiencia en este aspecto.

A las limitaciones técnicas y científicas de los *curriculums*, se suman carencias en un plano altamente valorado en la preparación del administrador de nuestros días en los países en desarrollo: la conciencia nacional. Para que la gestión que pueda llevar a cabo el administrador sea de efectiva utilidad nacional, resulta decisivo que se halle orientada por valores éticos y sociales favorables al interés colectivo del país. El *curriculum* puede realizar importantes aportes en este aspecto, fomentando el conocimiento profundo de los problemas nacionales, propiciando la discusión de los mismos y la búsqueda de soluciones, examinando las implicancias éticas de la profesión y generando un “involucramiento” moral con las responsabilidades que han de competir al administrador. Ya anteriormente se señaló como en el 83 o/o de las 28 universidades indagadas, la preparación sobre la realidad nacional, era mínima. Por otra parte, tampoco incluyen los *curriculums* programas orgánicos o unidades de programas, que se propongan sistemáticamente este tipo de metas.

Las insuficiencias expuestas, permiten reconstruir la presencia de un importante problema estratégico. El *curriculum* predominante no se ajusta a las necesidades de un “administrador público integral”

que devienen de la situación histórica de la zona. Está enfatizado en una capacitación de corte unilateral, con pronunciadas ausencias.

B. Debilidades sustantivas.

¿Qué tipo de contenidos concretos en el campo específicamente administrativo utiliza la acción educacional desarrollada en el tipo de escuela de formación de administradores predominante en la región? ¿En qué medida las bibliografías aplicadas, la agenda de temas técnicos, las tecnologías que se intenta transmitir corresponden a las necesidades de la región? Este tipo de preguntas son usuales en los países de la zona, en los medios ligados a la capacitación de administradores. Alejandro Carrillo Castro, resume aspectos fundamentales de la situación imperante en muchas entidades que preparan administradores, señalando: "La falta de instituciones orientadas a la investigación administrativa origina que la mayor parte de las técnicas y principios que se imparten en estas instituciones sean meras copias — y en ocasiones malas traducciones— de textos y documentos utilizados en escuelas de países altamente industrializados". (18)

Existe amplia conciencia de esta situación. Gran parte de los contenidos empleados tienen su origen en un proceso de transferencia de tecnología de carácter básicamente mecánico. Se "importan" textos, programas de asignaturas, tecnologías, sin llevar a cabo las etapas de elaboración necesarias para que una transferencia cognoscitiva pueda ser realmente eficiente para el país receptor. No se efectúa una selección sistemática, no se procura "desagregar el paquete" tratando de separar elementos que podrían ser aprovechables

de otros que no guardan relación con los problemas del medio, se realiza en forma muy limitada el indispensable proceso de adaptación que normalmente debe experimentar un conocimiento tecnológico transferido para aplicarlo en otro contexto.

Las autoridades mismas de las escuelas universitarias que forman administradores tienen pleno conocimiento de los hechos. Así, al ser interrogados respecto al grado de presencia que tenía en dichas escuelas en sus países el uso "en la enseñanza de una dosis muy importante de bibliografías, modelos, técnicas, trasladados acríticamente de los países desarrollados", el 77 o/o le asignó en el Ecuador una importancia significativa, el 87,50 o/o le atribuyó idéntica importancia en Colombia y el 100 o/o en Venezuela. (19)

Las implicancias de este problema son múltiples. Los contenidos "acríticamente" introducidos son en diversos casos irrelevantes para el tipo de cuestiones que se plantearán al futuro administrador en su realidad nacional. En otros casos, al estar basados en marcos de referencia y modelos de análisis pertinentes para países desarrollados, inducen de hecho a emplear ese tipo de orientaciones en el abordaje a situaciones administrativas características de países en desarrollo con serios riesgos de ineficiencia. Además se produce muchas veces una "ilusión de modernización" creyendo que la sola importación de tecnología desarrollada va a generar efectos de mejoramiento administrativo, cuando la experiencia regional ha verificado que, como se ha señalado en general sobre esta "ilusión", la cuestión no es salvar la "brecha" con los países desarrollados, sino la brecha con las propias necesidades nacionales que pueden requerir otros órdenes de respuestas.

Esta acentuada falla de la educación de administradores en la zona, se encuadra dentro de una problemática mucho más amplia, ya señalada anteriormente, la de la "dependencia tecnológica".

Otra debilidad sustantiva de consideración vinculada, es la que se da en el campo de la investigación administrativa. En general, gran parte de la tarea de investigación que se hace en América Latina la realizan las Universidades. Ellas concentran núcleos básicos del aparato de investigación disponible en la zona. En materia de investigación administrativa su esfuerzo es mucho menor a la actividad promedio que se realiza en otras áreas. Así señala la investigación de la Escuela Empresarial Andina: "Por la información suministrada se ha podido constatar en líneas generales que en muy pocas Facultades de Ciencias Administrativas de la Subregión se está realizando investigación" (20). Esta situación se halla generalizada. La investigación sobre temáticas organizacionales tiene una presencia mínima en el sistema universitario regional.

Ello obedece a diversos factores: el bajo grado de institucionalización de este tipo de investigación, la pobreza de los recursos financieros que le son asignados, la falta de recursos humanos especializados en esta área, lógicamente ligada a la escasez de programas a través de los cuales puedan desarrollar experiencia en la materia.

Este vacío de investigación deja al proceso de diseño de contenidos de las carreras que forman administradores, en situación precaria. La investigación debería nutrirlo continuamente con nuevos conocimientos, análisis de situaciones nacionales, revisión crítica del avance tecnológico

internacional e identificación de aspectos utilizables del mismo. En ausencia de esta relación natural, investigación-docencia, surge allí otra problemática estratégica.

C. *El atraso de los sistemas pedagógicos.*

La eficiencia de un proceso formativo no depende exclusivamente de la calidad de los contenidos empleados. Otro aspecto esencial, es la validez de la metodología pedagógica utilizada. Por otra parte, dicha metodología cumple una función fundamental que se destacó previamente. Puede alentar o desestimular el desenvolvimiento de ciertas potencialidades que han sido estimadas como imprescindibles para un administrador público de nuestro tiempo: la criticidad, la creatividad, su madurez para la conducción de grupos humanos, su apertura hacia el cambio y la renovación continua de sus conocimientos, etc.

¿En qué medida los sistemas pedagógicos utilizados en las carreras que preparan administradores, son adecuados a efectos de metas como las precisadas?

Este es otro campo que ofrece marcadas dudas. Las ciencias que trabajan sobre el aprendizaje han generado un conjunto de teorías y modelos respecto a su funcionamiento básico, y sobre ese basamento han diseñado en los últimos años una gama de técnicas en constante ampliación destinadas a reemplazar el enfoque "tradicional" que imperó por siglos en esta materia.

En general, las orientaciones modernas tienden a subrayar la necesidad de un aprendizaje "activo" en todos los aspectos, en lugar del estilo "pasivo" usual. En ese marco, se subraya que el centro del proceso no ha de ser el docente y su clase "magistral", sino el trabajo del educando;

que la tarea debe dirigirse hacia la comprensión y el desenvolvimiento de las capacidades intelectivas superiores, y no hacia la mera información y la memorización; que deben emplearse a fondo las posibilidades de la investigación como instrumento docente no usada virtualmente en el viejo estilo; que la evaluación no debe destinarse a medir el "depósito" de información logrado sino la capacidad de pensar por cuenta propia en base a los conocimientos adquiridos.

Dichas orientaciones resaltan que sólo por esta vía se obtendrá una real motivación, se realizarán aprendizajes eficientes y se promoverá un efectivo desarrollo de la inteligencia y otras calidades cruciales. El estilo "pasivo" propio del esquema tradicional, conduciría en cambio a una baja motivación, a magros resultados en términos de aprendizaje del área de conocimientos respectivos y causa graves daños al desarrollo general buscado. Los mecanismos propios de este estilo, como entre otros, el entrenamiento en una conducta sumisa, la mera recepción y devolución de conocimientos, la prescindencia sistemática de la independencia intelectual, llevarían a un deterioro de las facultades intelectivas esenciales.

Los estudios existentes permiten observar que buena parte de los administradores de la región son capacitados principalmente en base al viejo estilo. Al investigar el tipo de metodología predominante en sus países, utilizando una batería de características claves, las autoridades máximas de la Escuela o Facultades respectivas estimaron en Ecuador que en un 69 o/o predominaban las pasivas, un 56 o/o efectuaron la misma estimación en Colombia y un 84 o/o en Venezuela. (21)

Los resultados parecen similares a los que

pueden encontrarse en otros países. La clase magistral, tiende a absorber gran parte del tiempo de trabajo. Existe una baja tasa de uso de instrumentos pedagógicos dinámicos como los docentes auxiliares que podrían contribuir a activar fuertemente el proceso didáctico y viabilizar el contacto cara a cara con el alumno, se emplean escasamente los grupos de trabajo indicados por la educación moderna (22), las evaluaciones se convierten en meta central del esfuerzo y los estudiantes tienden a valorar los conocimientos, no por su valor intrínseco para comprender la realidad o actuar sobre ella, sino por su significado potencial en términos de "nota" para el profesor. (23)

En esas condiciones puede conjeturarse que la productividad final es limitada, y que por otra parte se marcha en una dirección que no es la apropiada para ayudar a fomentar las calidades que requiere el "administrador necesario". En lugar de una personalidad creadora se promueve un receptor pasivo sin actitudes de búsqueda cognoscitiva; en lugar de disposición a la renovación tecnológica permanente, estructuras de conducta renuentes al cambio; en lugar de aptitudes para la cooperación y el liderazgo grupal, estilos de trabajo aislado e individual.

Entre otros efectos, el predominio de la metodología "tradicional" puede, en definitiva, estimular incluso la deserción de algunos de los educandos con mayores potencialidades. Al respecto se ha llamado la atención sobre: "... la presencia en ciertas escuelas de un pequeño pero aparentemente creciente grupo de alumnos de capacidad superior a la media, que sin embargo desertan en buena parte por la ineptitud de la estructura pedagógica para darles posibilidades de desarrollo". (24)

V. Hacia una renovación de las líneas de acción.

Como se indicó al inicio de este trabajo, el adiestramiento y la formación han recorrido un extenso y productivo camino en la región, alcanzando un significativo nivel de institucionalización y actividad.

Sin embargo, el progreso futuro se halla seriamente dificultado por problemas de índole de los que fueron expuestos en las secciones anteriores.

Es posible conjeturar con amplios fundamentos que la demanda por adiestramiento y formación seguirá incrementándose en la presente década. La demanda ampliada, presionará por resultados que, de subsistir los obstáculos identificados, serán difícilmente alcanzables.

Resulta por consiguiente prioritario que se encaren frontalmente los problemas estratégicos existentes, procurando generar modificaciones cualitativas de fondo en la situación actual.

A continuación, se reseñan esquemáticamente algunas de las líneas de acción que se considera debieran enfatizarse para producir los cambios que se requieren:

1. *Replanteo de la concepción del desarrollo administrativo.*

La capacitación es un instrumento para la transformación administrativa. Se hace imprescindible profundizar el análisis de la experiencia realizada en la zona en base al paradigma formalista, puntualizar sus limitaciones y dificultades para avanzar más allá de una esfera restringida, y desenvolver una concepción totalizadora del desarrollo administrativo que reemplace

al formalismo. Sin un marco de este tipo, que oriente con precisión respecto a cuáles son los impedimentos de fondo para el cambio administrativo, y produzca conclusiones prácticas respecto a las políticas a aplicar para atacarlo, será difícil obtener progresos importantes en la reforma y modernización del aparato público.

Los intentos de reformulación en marcha, tienden a asignar un papel clave al factor humano. En ese encuadre, la capacitación se convierte en una "vía regia" para producir efectos de fondo sobre el comportamiento organizacional. Es percibida como uno de los canales principales para movilizar motivaciones positivas, crear nuevas actitudes, remover resistencias, etc. Puede desencadenar una reacción gradual en cadena, altamente beneficiosa para la organización. Al respecto, explicando el énfasis puesto por Naciones Unidas en la capacitación en servicio en su cooperación en Administración Pública en América Latina, señala Ignacio Pérez Salgado que: "La oficina de Cooperación Técnica y la División de Administración Pública desarrollaron una cierta estrategia que pretendía influir sobre los recursos humanos a través de los programas de capacitación en servicio para, mediante ellos, transferir tecnologías administrativas y sensibilizar los niveles superiores de la administración, para así lograr que los capacitados influyeran sobre las estructuras y los objetivos y se produjeran cambios organizacionales". (25)

Al mismo tiempo que se revise la concepción del cambio administrativo, será preciso transformar a fondo las concepciones usualmente preponderantes en la región respecto a la naturaleza y alcances del desarrollo de recursos humanos para el sector público. Se deberá trabajar en la con-

formación de una concepción del adiestramiento que para ajustarse al rol que corresponde al hombre en el cambio organizacional, ha de incluir, junto a su preparación específica, el desenvolvimiento de sus potencialidades para otras funciones y para asistir el crecimiento organizacional global. Ello está sucediendo rápidamente a nivel de experiencia internacional. Como se ha destacado, "Lo que en un principio fue adiestramiento pasó a ser adiestramiento, educación y desarrollo" (26). Se requiere actualizar la visión empleada en la región, reemplazando la concepción estática y estrecha tradicionalmente empleada.

En el área de la formación universitaria de administradores para la gestión pública, también deberá buscarse un ajuste con el replanteo del cambio administrativo. Será necesario reorientar la formación hacia un perfil del administrador público, acorde con las exigencias de un rol destinado a manejar fenómenos organizacionales de alta complejidad histórica, de múltiples dimensiones, y en constante mutación. Asimismo, la capacitación deberá dar respuesta a la creciente presión por garantías de integridad ética y nacional que la sociedad está planteando a ese rol.

2. Plena integración con el marco de objetivos nacionales.

Como se ha subrayado, para que el adiestramiento y la formación puedan cumplir las importantes funciones nacionales que la realidad latinoamericana les requiere, es imprescindible que sus objetivos se establezcan en base a los objetivos globales de planificación y desarrollo administrativo.

Se abre allí una fundamental línea de acción hasta ahora limitadamente recorrida en la región. Es necesario efectuar un gran ejercicio de determinación de necesidades de capacidad administrativa en función del marco de objetivos nacionales. Esto supone inferir y precisar a partir de las metas globales, metas administrativas y, a su vez, a partir de ellas, demandas en materia de desarrollo de recursos humanos. Dada la escasa experiencia acumulada en la zona en este orden de esfuerzos, ello exigirá en una primera etapa, la búsqueda sistemática de metodologías aptas para implementar esta acción de macroplaneamiento. Dichas metodologías deberán integrar también en el esquema a aplicarse, las necesidades de "abajo hacia arriba" provenientes de los diferentes niveles organizacionales que han sido hasta ahora, virtualmente, las únicas tomadas en consideración.

Esta dirección de trabajo, puede tener fecundos resultados. Posibilitará que el adiestramiento y la formación dispongan de un consistente conjunto de objetivos de corto, mediano y largo plazo, que orientarán las actividades a desarrollar en todos sus aspectos.

El ejercicio de la macroplanificación propuesta, permitirá también que importantes demandas de capacidad administrativa que se hallan en estado "latente" y que no llegarían a explicitarse orgánicamente si no media una acción de este tipo, se transformen en demandas "manifiestas". Además, al crear un marco objetivo de metas, se hará viable la realización de evaluaciones detalladas de logros, con los consiguientes beneficios en términos de retroalimentación de la planificación y su continuo perfeccionamiento.

3. *Conversión en Sistema*

Una línea de trabajo fundamental para el progreso efectivo del desarrollo de recursos humanos en la región, es la acción por la conversión de la multiplicidad de esfuerzos presentes, en un sistema integrado y coherente. Como se explicó con antelación, las instituciones y programas que trabajan en adiestramiento y en formación, no conforman actualmente sistemas y, además, ambas esferas de actividad se hallan deficientemente vinculadas. En las condiciones de insuficiencia crónica de recursos que son propias de la mayor parte de los países de la zona, la baja productividad que deriva de la actual "asistematización", constituyen un freno de consideración al avance en la materia.

El ataque a este problema involucra, entre otros planos: llevar a cabo inventarios detallados del potencial disponible, diseñar modelos óptimos de coordinación y vinculación entre los diversos organismos y programas en función de los objetivos finales fijados, implementar esos modelos atendiendo cuidadosamente a los factores legados por la evolución histórica a efectos de identificar alternativas de cambio realmente viables, establecer como producto final del proceso un sistema orgánico de desarrollo de los recursos humanos para la gestión pública, que estaría constituido por un subsistema de adiestramiento y otros de formación superior de administradores.

Los avances que se vayan logrando en esta línea, generarían réditos inmediatos. Los adelantos en la "sistematización" hacia el interior de los subsistemas de adiestramiento y de formación, redundarían en ganancias directas en términos de economías de escala, aprovechamiento eficaz de

recursos críticos, reducción de costos, y ascenso general de la productividad extraída de los recursos disponibles. La interconexión activa entre los dos subsistemas, impulsada por el sistema central unificador, produciría un intercambio entre el sector público y las Universidades, que beneficiaría notablemente a ambos. En su conjunto, toda la actividad desplegada en adiestramiento y formación, adquiriría una racionalidad creciente.

4. *Vinculación del desarrollo de los recursos humanos con los otros sistemas de gestión de personal.*

Para obtener una efectiva utilización de las posibilidades del adiestramiento, es imprescindible adelantar intensivamente esta línea de acción. Como ya se destacó, el crédito que se asigne al adiestramiento en la organización estará estrechamente ligado a su trascendencia en cuanto al conjunto de la situación de trabajo del funcionario. A efectos de proporcionar al adiestramiento una sólida posición organizacional y extraerle el mayor provecho, debe tenderse a una determinación precisa de su valor y conexiones con respecto a sistemas como el de reclutamiento, la clasificación de cargos, la estructura de remuneraciones y la carrera administrativa en general.

En tal sentido, será necesario incluir el adiestramiento en el diseño global de la política de personal y fijar en dicha política las relaciones de complementación, refuerzo, coordinación, entre las distintas subpolíticas que la compondrán, que pueden favorecer la maximización de las metas perseguidas. Tendrán que establecerse, entre otros aspectos, criterios para "valorizar" el adiestramiento en términos de los otros sistemas. En base a los mismos,

especificar en dichos sistemas normas para la consideración del adiestramiento. Formalizar jurídicamente el cuadro de relaciones planificado. Dar tratamiento especial a nuevos enfoques que pueden proporcionar un importante aporte al esquema general, como la "acreditación de experiencias laborales". Actualizar continuamente los criterios y normas aplicadas, en base a los resultados de su empleo y las variaciones de la realidad.

Por otra parte, en materia de formación universitaria de administradores, a efectos de estimular un ambiente motivacional favorable en los programas respectivos y obtener los mayores beneficios de los mismos, deberán programarse detalladamente las relaciones entre los grados universitarios administrativos y sistemas como el de clasificación de cargos y el de remuneraciones.

5. *Desarrollo de la calidad*

La eficiencia de los esfuerzos en adiestramiento y formación está fuertemente ligada al nivel de calidad de los contenidos y metodologías de aprendizaje empleadas. Se impone la realización de una sostenida acción para el desarrollo de dicha calidad.

En materia de adiestramiento, debe trabajarse a fondo el problema de los contenidos indicado previamente. Ello significa ajustar los métodos empleados en el diseño instruccional para que atiendan a la necesidad de incluir como temática eje la problemática nacional, seleccionar en función de los objetivos educativos buscados la bibliografía a emplear, desenvolver nuevos materiales bibliográficos, producir casos nacionales, identificar documentos y publicaciones producidos en otros países de la zona que puedan alimentar con ex-

periencia comparada los programas, etc.

Asímismo, será preciso reexaminar integralmente la cuestión pedagógica. Ello supone aspectos como el diagnóstico del tipo de problemas pedagógicos usuales en este orden de educación paraformal, la elaboración de metodologías específicas para resolverlos, el "adiestramiento de los diestradores" en el uso del instrumental pedagógico apropiado para su área, la experimentación continua de nuevas tecnologías que puedan mejorar el aprendizaje.

En el campo de la formación universitaria de administradores, la naturaleza de los problemas existentes requiere un vigoroso esfuerzo de cambio. A efectos de formar profesionales directamente aptos para la gestión pública, se debe trabajar en una reestructuración en profundidad de las estructuras curriculares predominantes. Areas como la formación ecológica, científica básica, la capacitación técnica en el funcionamiento concreto de los aparatos públicos nacionales, la estimulación de la conciencia nacional, deberán tener una fuerte presencia en el planeamiento curricular para "actualizar" los planes de estudios en relación a las exigencias que surgen de la evolución del fenómeno público. Tendrá que llevarse adelante una laboriosa tarea para nutrir de contenidos renovados a los programas docentes, generando conocimientos aplicables a las condiciones locales, fijando criterios de selección bibliográfica, realizando procesos de transferencia crítica de tecnologías externas, tratando de incluir la experiencia nacional y regional.

Por otra parte, habrá que revisar la situación pedagógica vigente. Deberá trabajarse en la introducción de modalidades activas, que recojan las conclusiones moder-

nas de las ciencias de la educación, favoreciendo un mejor aprendizaje y la preparación de personalidades maduras y creativas. Ello exigirá establecer nuevos "encuadres" para la enseñanza en administración, diseñar metodologías apropiadas, utilizar el potencial de instrumentos como la investigación aplicada a la docencia, el trabajo en grupo, los docentes auxiliares, entrenar orgánicamente a los cuadros docentes en materia didáctica, apoyar, supervisar y evaluar técnicamente la marcha de la acción pedagógica.

El desarrollo de la calidad planteado, está sujeto en facetas importantes a una variación sustancial, en la situación actual de la investigación administrativa aplicada al sector público. A dicha investigación le compete proveer a todo el esfuerzo de desarrollo de recursos humanos, de contenidos renovados, y acorde con las realidades nacionales. Sin una aportación efectiva de investigación, el problema de los contenidos ha de girar permanentemente en un círculo vicioso. Los productos de investigación son el resultado de un amplio conjunto de factores. Para llegar a ellos, deberá fortalecerse institucionalmente la investigación administrativa, asignársele recursos adecuados, desarrollar diseños metodológicos apropiados para las condiciones regionales, formar investigadores con enfoques hacia las características especiales de la administración pública en la zona. (27)

6. Mejoramiento de la credibilidad

La situación actual de "baja credibilidad" respecto al desarrollo de recursos humanos debe ser radicalmente modificada, dada sus múltiples consecuencias negativas. Un primer abordaje necesario a tal efecto, es la investigación detenida de las causas

determinantes de la situación. Ella proporcionará datos de gran utilidad para la estructuración de políticas de acción. Sobre la base de este orden de investigaciones, deberán atacarse las principales manifestaciones del problema. Será necesario dedicar especial atención a su incidencia en los niveles directivos de las organizaciones públicas. Es posible que esta cuestión esté afectando estructuralmente la posición organizacional del adiestramiento, su desenvolvimiento y su misma utilización. El tema tendrá que ser planteado explícitamente en todas sus ramificaciones. Ese solo paso ya significará un avance respecto al estado actual de cosas, donde se tiende a soslayar el conflicto.

Se deberá encarar también la presencia del problema en los cuadros medios y de línea de los organismos estatales. Su actual "incredulidad" respecto al adiestramiento, es una situación de hecho que debe atenderse en toda su complejidad, procurando lograr variaciones sustanciales.

Lógicamente, ambas cuestiones se hallan profundamente interrelacionadas y deberán abordarse desde esa perspectiva. La "baja credibilidad" en los cuadros medios y de línea, tiene importantes raíces en la actitud de los niveles directivos y las consecuencias prácticas que de ello se derivan.

El problema en su integridad, está íntimamente ligado a muchos de los otros problemas estratégicos que afectan al adiestramiento. Es en cierto sentido una de las "somatizaciones" más agudas de procesos subyacentes. Así, entre otros aspectos, deberán explorarse en detalle aspectos ya subrayados como las relaciones entre el escepticismo de los niveles directivos y la influencia en ellos del paradigma formalista, y los vínculos entre las posiciones

frente al adiestramiento de los niveles medios e inferiores, y la debilidad de la integración del adiestramiento con los otros sistemas de personal.

El tema tiene igualmente vigencia en relación a la formación universitaria de administradores. Existe una limitada credibilidad en la eficiencia de sus productos por parte de los "usuarios" del sector público. Se impone en la materia la investigación de las características de la situación, la identificación de los mecanismos actuantes y la búsqueda de alternativas de mejoramiento. Ellas implicarán encarar, entre otros, los problemas estratégicos antes tratados respecto a la tarea de preparación de administradores que se realiza en el sistema universitario.

7. Movilización de la cooperación regional

En este campo, como en muchos otros, pueden obtenerse beneficios considerables de la acción mancomunada de los países de América Latina. Se han hecho esfuerzos pioneros que corresponde profundizar y ampliar. La cooperación inter-regional puede enriquecer las acciones nacionales con elementos de juicio comparados de significación, y puede viabilizar al

mismo tiempo la realización de programas que por la magnitud de los recursos que exigen, sólo pueden implementarse por esta vía. Entre las múltiples posibilidades abiertas se hallan la realización en conjunto de investigaciones sobre problemas prioritarios, el establecimiento de una red para el intercambio sistemático de información, la instalación de un "banco de pruebas" para la experimentación de innovaciones, la estructuración y ejecución en común de programas de formación en campos críticos como la preparación de especialistas en adiestramiento, posgrados especializados, etc.

El desarrollo de las líneas de acción expuestas, y de otras necesarias, resulta imprescindible para que el vasto esfuerzo realizado en la zona en adiestramiento y formación, pueda ingresar en una nueva etapa cualitativa. Dicha transformación constituye, a su vez, un elemento vital para la conformación de un aparato público capaz de llevar a cabo eficientemente las fundamentales tareas que se le han encomendado. Corresponde a todos aquellos vinculados con el desarrollo de recursos humanos para el sector público, sumar esfuerzos para afrontar las exigencias históricas de cambio y progreso que están planteadas en la materia.

1/El desarrollo de recursos humanos para la gestión pública tiende a efectuarse en América Latina, a través de dos sistemas de actividades diferenciados. Por un lado, existen las actividades denominadas comúnmente 'adiestramiento', que se desenvuelven en el interior de la administración pública, tienen duración limitada y abarcan a funcionarios actuales del sector público. Por otra, las actividades educativas que preparan administradores profesionales, que en parte se desempeñarán en el sector público, a las que llamaremos "formación". Usualmente, tienen la forma de carreras o programas universitarios, su duración es la propia de carreras académicas, y su matrícula está constituida por aspirantes a grados profesionales que se desempeñan en diferentes actividades.

2/Entre otras, en nómina desde ya no taxativa: La Escuela Superior de Administración Pública de Colombia (ESAP), la Escuela Interamericana de Administración Pública (EIAP), y la Escuela Brasileña de Administración Pública (EBAP) del Brasil, el Centro de Investigación y Docencia Económicas de México (CIDE), el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), etc.

3/Pueden verse al respecto entre otros trabajos del autor: Bernardo Kliksberg, Pedro José Madrid, "Administración Pública y Universidades en América Latina", presentado ante el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, incluido en B. Kliksberg, P. J. Madrid, "Aportes para una Administración Pública Latinoamericana" (Editorial de la Universidad Central de Venezuela, 1975); Bernardo Kliksberg, "Notas para una estrategia latinoamericana en formación superior para la Administración Pública" (publicado entre otras por: Revista 'Administración y Desarrollo' Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, No. 17, 1977; Revista de Administração para o Desenvolvimento, INAD de Brasil, portugués, Jan/Mar, 78; Revista Latinoamericana de Administración Pública, No. 5/6 ALAP); Bernardo Kliksberg, Formación de Administradores para el Sector Público en América Latina. Metodologías para la Investigación (Editorial de la Universidad Central de Venezuela, 1980).

4/ Naciones Unidas, "Administración y Hacienda Públicas para el Desarrollo". Nueva York,

1976. Documento ST/ESA/SER/E/1. Pág. 59.

5/ Bernardo Kliksberg, "Formación de Administradores para el Sector Público en América Latina". Edición preliminar, CLAD, 1979. pags. 198/99.

6/ Wilburg Jiménez Castro, "Adiestramiento en servicio a la luz de algunas experiencias latinoamericanas". Lima, 1974. Pág. 4.

7/ Entre ellas: Bernardo Kliksberg, "El Pensamiento Organizativo: del taylorismo a la teoría de la organización". Octava edición, Editorial PAIDOS, Buenos Aires, 1981; Bernardo Kliksberg, "La racionalidad irracional de la burocracia", en Bernardo Kliksberg (compilador) y otros, "Cuestionando en Administración", Segunda edición, Editorial PAIDOS, 1979.

8/ Kleber Nascimento, "Reflexiones sobre la estrategia de la reforma administrativa: La experiencia brasileña". Revista de Administração Pública de la Fundación Getulio Vargas, 1er. Semestre, 1967.

9/ Luis Rodríguez Mena, "Algunas consideraciones sobre la Reforma Administrativa en Venezuela". Revista Venezolana de Administración Pública, No. 3, 1975, Pág. 4.

10/ Naciones Unidas, Seminario Interregional sobre reforma administrativa en gran escala en los países en desarrollo. Brighthon, Inglaterra. Pág. 23.

11/ Bernardo Kliksberg, "Formación de Administradores para el sector público en América Latina", op. cit. Cuadro 87, Ecuador, Costa Rica, Colombia, Venezuela: Rasgos del administrador ideal para los cuatro países integrados. Pág. 152.

12/ Naciones Unidas, División de Administración Pública y Finanzas. Informe y Recomendaciones del Curso Práctico Interregional sobre Formación de Capacitadores. Austria, 1976. Pág. 2

13/ Yehzekel Dror, Reflexiones sobre la producción de tecnología administrativa para el sector público en los países en desarrollo". Incluido en Autores Varios, "Estado y Tecnología Admi-

nistrativa en América Latina". CLAD, Monte Avila Editores, Caracas, 1977, pág. 276.

14/ En la investigación antes citada pudo observarse que en Ecuador, entre 11 Universidades que dictan carreras administrativas, sólo se dicta una carrera en administración pública. En Costa Rica, entre 3 Universidades que tienen carreras administrativas sólo hay una carrera en administración pública; en Colombia sobre 39 Universidades con carreras administrativas sólo existe una carrera en administración pública y en Venezuela, entre 12 Universidades con carreras administrativas sólo hay una mención en administración pública en una de ellas. (Ver Bernardo Kliksberg, "Formación de Administradores para el sector público en América Latina", op. cit. págs. 158/59). Entre las pocas excepciones a esta tendencia generalizada en la zona, se halla la de México, que cuenta con un amplio grupo de carreras en administración pública.

15/ Escuela Empresarial Andina. Investigación sobre la enseñanza de la Administración en la Subregión Andina. Informe General. 1976. Págs. 106 a 157.

16/ I Congreso Nacional de Ciencia y Tecnología. Resoluciones. Caracas, 1975.

17/ Federico Arellano Ojeda, "Esquema para un análisis sobre los ajustes en el tratamiento universitario de la administración pública como consecuencia de las variaciones en las demandas de trabajo", Instituto Nacional de Administración Pública, I Seminario sobre Docencia e Investigación Universitaria de la Administración Pública. Lima, 1975.

18/ Alejandro Carrillo Castro, "Necesidades de ciencia y tecnología administrativas de las administraciones públicas latinoamericanas". Incluido en "Estado y Tecnología Administrativa en América Latina", op. cit, pág. 94.

19/ Bernardo Kliksberg, "Formación de Administradores para el sector público en América Latina", op. cit., págs. 169/70.

20/ Escuela Empresarial Andina, op. cit., pág. 287.

21/ Bernardo Kliksberg, "Formación de Administradores para el sector público en América Latina", op. cit, págs. 177/79.

22/ Según la investigación de la Escuela Empresarial Andina, los métodos de trabajo en grupo se usaban sólo en un 3 o/o de las Universidades que preparan administradores en dicha Subre-

gión. (Investigaciones sobre la enseñanza de la administración en la Subregión Andina, op. cit., pág. 179).

23/ Otra deficiencia altamente difundida, que tiene su origen en el descuido de las variables pedagógicas por parte del planeamiento curricular, es la distancia entre el número de asignaturas que contiene el plan de estudios y la "carga académica óptima". Cuando esa carga óptima se excede, se crean de hecho situaciones inadecuadas para el rendimiento educacional y un inapropiado clima pedagógico: se deteriora la motivación ante la presión; se disgrega la atención; se reduce la posibilidad de involucrarse con las asignaturas. Al respecto, se puede estimar que el promedio de asignaturas excede al deseable en un 23 o/o en Ecuador, en un 84 o/o en Colombia, en un 42 o/o en Venezuela, registrándose en buena parte de los países desfaces similares. (Bernardo Kliksberg, "Formación de Administradores para el Sector Público en América Latina", op. cit., págs. 156/158).

24/ Naum Kliksberg, "Elementos para una crítica de los sistemas pedagógicos usuales en la enseñanza universitaria de la administración en América Latina. Reseña de una experiencia". Incluido en Naum Kliksberg, "Problemas y soluciones en la Teoría y Práctica de la Pedagogía Universitaria". ESAP, Colombia, 1979. Universidad de Carabobo, Venezuela, 1979.

25/ Ignacio Pérez Salgado: "La cooperación técnica de las Naciones Unidas en Reforma Administrativa e Investigación en Administración Pública en América Latina". Reunión de Proyectos de Administración Pública de los países de habla española en América Latina. 1978. Pág. 4.

26/ Leonard Nadler: "Implicaciones del concepto de desarrollo de recursos humanos". Training and Development Journal, Mayo, 1974.

27/ Una significativa experiencia de formación de investigadores de alto nivel en esta área y con ese énfasis, es el Posgrado Regional establecido recientemente por el CLAD con la cooperación de las Naciones Unidas. (Ver al respecto: "Primer Curso Interamericano de Posgrado en Investigación Administrativa Aplicada al Sector Público. Objetivos y Contenido". CLAD, 1980)